



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de DIREITO

LUCIANA ALVES ROSÁRIO

**A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O
ENFOQUE DA EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

Brasília- DF

2017

LUCIANA ALVES ROSÁRIO

**A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O
ENFOQUE DA EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharel em Direito da
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.
Orientadora: Professora Anna Luiza de Castro
Gianasi.

Brasília-DF

2017

LUCIANA ALVES ROSÁRIO

**A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ SOB O
ENFOQUE DA EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharel em Direito da
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.
Orientadora: Professora Anna Luiza de Castro
Gianasi.

Brasília, 11 de outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora Anna Luiza de Castro Gianasi.

Profa. Mariana Cirne

Profa. Sabrina Marques

RESUMO

A presente monografia busca analisar os efeitos produzidos pela execução do projeto de desocupação da orla do Lago Paranoá. Mais especificamente, visa avaliar se a sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 e o acordo firmado entre as partes são medidas capazes de proporcionar à população de Brasília o exercício de direitos fundamentais que lhes são constitucionalmente assegurados. Como resultado, verificou-se que, até o momento, a execução do projeto ainda não foi capaz de garantir à população um acesso democrático à orla do lago, e nem de reparar os danos causados pelas apropriações ilegais praticadas pelos moradores. Em contrapartida, verificou-se que o Plano de Remoção e Fiscalização da AGEFIS e o Projeto Orla Livre, se executados conforme as diretrizes propostas no Plano de Uso e Ocupação do Lago Paranoá, poderão devolver à população da cidade um bem público no qual os cidadãos poderão concretizar os seus direitos ao meio ambiente, ao patrimônio público e social, à ordem urbanística e ao lazer com segurança. Entretanto, a atuação do Estado não é suficiente para concretizar os objetivos propostos: é necessário que todos os interessados atuem para dar cumprimento à sentença judicial e ao acordo que determinou a desobstrução e a devolução da orla do lago ao público. A prática de atos voltados para a consecução da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é essencial para que a orla do Lago Paranoá seja um local revitalizado e disponível a todos.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Conflito de direitos fundamentais. Eficácia horizontal. Ação Civil Pública.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AP	Ação Popular
AGEFIS	Agência de Fiscalização do Distrito Federal
ALAPA	Associação dos Amigos do Lago Paranoá
APP	Área de Preservação Permanente
APPR	Área de Preservação Permanente de Reservatório
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
SEDUMA	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMARH	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TRF1	Tribunal Regional Federal – 1ª Região
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1:** Ocupação irregular de áreas públicas pelos moradores de lotes localizados próximos ao Lago Paranoá nos bairros Lago Sul e Lago Norte.....13
- Figura 2:** Faixa de 30 metros destinada à preservação em comparação ao total da área pública invadida.....16

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ	11
1.1 Processo histórico das ocupações	11
1.2 A Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7	18
1.3 O projeto da desocupação	28
2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ	31
2.1 Direitos fundamentais envolvidos na desocupação da orla do Lago Paranoá	33
2.1.1 Direitos difusos	34
2.1.1.1 Proteção ao meio ambiente	35
2.1.1.2 Direito ao lazer.....	39
2.1.1.3 Tombamento e a proteção ao patrimônio público e social	40
2.1.1.4 Direito à ordem urbanística.....	41
2.1.1.5 Direito à segurança	43
2.1.2 Direitos coletivos <i>strictu sensu</i>	44
2.1.3 Direitos individuais homogêneos	45
2.1.3.1 Direito à propriedade	47
3. A EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ	50
3.1 Conflitos entre direitos fundamentais	50
3.2 Eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais	52
3.2.1 A eficácia vertical dos direitos fundamentais	53
3.2.2 O Plano de Fiscalização e Remoção da AGEFIS	54
3.2.3 O Projeto Orla Livre	57
3.2.4 A eficácia horizontal dos direitos fundamentais	64
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

O Lago Paranoá foi projetado por Lúcio Costa para garantir à população de Brasília um ambiente propício ao exercício de seus direitos fundamentais, como o lazer, o gozo do meio ambiente equilibrado e ao patrimônio público e social. Em seu projeto, o arquiteto e urbanista propôs o livre acesso do público à orla do lago, reservando suas margens para a construção de clubes, hotéis, locais de lazer e espaços para a vegetação.

Apesar da destinação que recebeu no projeto da capital, a orla do Lago Paranoá foi aos poucos obstruída por ocupações irregulares realizadas nas áreas residenciais dos bairros Lago Sul e Lago Norte. Proprietários de imóveis particulares, por sua conta e risco, avançaram as suas construções para além dos limites de suas propriedades, invadindo os espaços públicos que garantiam à população o acesso ao lago.

Em razão dessas obstruções, as margens do Lago Paranoá foram tomadas por cercas, muros e construções que hoje impedem o acesso da população. As áreas que ainda permitem o acesso ao lago, por sua vez, sofrem com a falta de infraestrutura e com abandono pelo Poder Público, caracterizando total desrespeito à legislação que visa proteger e preservar a natureza contida nesses espaços.

As ocupações irregulares localizadas às margens do Lago Paranoá perpetuam a violação de direitos difusos e coletivos dos habitantes do Distrito Federal, descumprem a legislação ambiental e rompem com o ideário modernista de Lúcio Costa em seu projeto da capital federal. Nesse cenário de disputa de interesses, é possível verificar a existência de conflitos entre direitos fundamentais envolvendo os proprietários desses imóveis, o Poder Público e os moradores de outras regiões da cidade que almejam ter acesso a esse espaço.

Em face de tais violações, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou a Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7 com o objetivo de promover a desobstrução de áreas públicas invadidas e garantir à população de Brasília o amplo acesso ao Lago Paranoá e o exercício de seus direitos a ele relacionados.

Desta forma, o presente estudo de caso visa abordar a questão social relativa à democratização do acesso ao Lago Paranoá, a concretização do princípio da prevalência

do interesse coletivo sobre o privado e a participação da sociedade para que o espaço público cumpra, de fato, a sua função social.

Mais especificamente, o estudo pretende analisar, sob o enfoque dos direitos fundamentais, os conflitos entre particulares na desocupação da Orla do Lago Paranoá. Como questão central, busca esclarecer em que medida o cumprimento da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7, do acordo firmado entre as partes e das propostas do Projeto Orla Livre solucionam os conflitos levantados.

Para isso, serão abordados o histórico e os efeitos do Projeto de Desocupação, cuja fundamentação encontra-se majoritariamente na Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7 – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na Constituição Federal da República, no Código Florestal e em decretos distritais.

Em primeiro lugar, o estudo abordará o processo histórico de ocupação da orla do Lago Paranoá, datado do início da construção de Brasília até os dias atuais. Para tanto, serão analisados os fatos e fundamentos de direito aduzidos na Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7, bem como a legislação pertinente e a argumentação das partes envolvidas.

O segundo capítulo conterá breve análise teórica sobre direitos fundamentais. Neste momento serão abordados os direitos fundamentais suscitados pelas partes no processo, os quais serão categorizados em direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos.

Em seu terceiro capítulo, o presente estudo visa analisar a questão social que envolve a democratização de acesso e uso do lago. Para isso, serão feitas análises relativas (i) aos efeitos concretos produzidos pelo projeto da desocupação, fruto da sentença e do acordo judicial firmado entre o DF e o MPDFT; (ii) comparação entre os resultados alcançados e aqueles que o projeto deveria proporcionar; e (iii) avaliação sobre a capacidade de o projeto da desocupação garantir à população seus direitos constitucionalmente assegurados ao meio ambiente, ao patrimônio público e social, à ordem urbanística e ao lazer com segurança.

Como conclusão, o estudo busca avaliar se o Plano de Fiscalização e Remoção das ocupações e o Projeto Orla Livre, frutos da condenação do DF na ACP nº

2005.01.1.090580-7, são medidas capazes de garantir à população de Brasília o acesso democrático à orla do lago, e qual a importância da atuação dos particulares na concretização dos direitos fundamentais suscitados.

Essa pesquisa, de cunho descritivo, adota como metodologia o estudo de caso. A atualidade e a relevância do tema em seus aspectos jurídico, político e social justificam a importância desta pesquisa, considerando que ainda não há trabalhos que abordem a desocupação do Lago Paranoá sob o enfoque das eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

1. A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ

1.1 Processo histórico das ocupações

A história de Brasília se iniciou com o sonho de se trazer a capital federal ao centro do país. As primeiras expedições com tal objetivo datam de 1892, quando uma equipe liderada pelo astrônomo Luiz Cruls, e composta por médicos, geólogos e botânicos, realizou estudos sobre a topografia, o clima, a geologia, a flora, a fauna e recursos da região do Planalto Central.¹

Em 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek sancionou a Lei nº 2.874, na qual se determinou a construção da nova capital dentro da área denominada Distrito Federal e, no mesmo ato, foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) para efetuar o planejamento e execução dos serviços de localização, urbanização e construção da cidade, incluindo a realização do concurso que escolheria o projeto da futura capital.²

No projeto vitorioso, o arquiteto e urbanista Lúcio Costa idealizou uma cidade moderna que reunisse as características de uma capital. Em sua proposta, planejou uma cidade simples e clara, “monumental e cômoda, eficiente, acolhedora e íntima”, com o uso de técnicas rodoviárias aliadas a técnicas paisagísticas.³

A orla do Lago Paranoá, área localizada às margens do lago e que se estende por todo o seu perímetro, recebeu especial atenção no projeto da cidade, e foi planejada como espaço de lazer e livre acesso à população. Nas palavras de Lúcio Costa, recebeu a seguinte destinação:

Evitou-se a localização dos bairros residenciais na orla da lagoa, a fim de preservá-la intacta, tratada com bosques e campos de feição naturalista e rústica para os passeios e amenidades bucólicas de toda a população urbana. Apenas os clubes esportivos, os restaurantes, os lugares de recreio, os balneários e núcleos de pesca poderão chegar à beira d’água. O clube de Golf situou-se na extremidade leste, contíguo à Residência e ao hotel, ambos em construção, e o Yatch Club na

¹IBGE. *Histórico de Brasília*, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=530010>>. Acesso em 27 jun. 2017.

²BRASIL. Lei nº 2.874 de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874.htm>. Acesso em 27 jun. 2017.

³DISTRITO FEDERAL. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF, 1991, p. 34. Disponível em: <http://brasiliapoetica.blog.br/site/media/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf>. Acesso em 30 jun. 2017.

enseada vizinha, entremeados por denso bosque que se estende até à margem da represa, bordejada nesse trecho pela alameda de contorno que intermitentemente se desprende da sua orla para embrenhar-se pelo campo que se pretende eventualmente florido e manchado de arvoredo.⁴

O Lago Paranoá foi inicialmente previsto como espaço público de acesso a toda a população de Brasília. Suas margens livres e arborizadas seriam espaço destinado à concretização de direitos fundamentais de sua população, como o lazer, o gozo do meio ambiente equilibrado e do patrimônio público, como sugerido no projeto inicial da cidade.

Entretanto, diferentemente da proposta idealizada por Lúcio Costa, a destinação atribuída à orla do Lago Paranoá sofreu alterações desde os primeiros anos da inauguração de Brasília.

A previsão original era de que os bairros Lago Sul e Lago Norte seriam localizados próximos ao lago e destinados ao loteamento de casas individuais, cercadas de arvoredos e afastadas umas das outras. Esses setores habitacionais não deveriam chegar às margens do lago.⁵

De acordo com Pedro Braga Netto, os projetos desses bairros “previram uma faixa de área pública na orla, mas não criaram os necessários acessos públicos, na forma de vias ou de passeios públicos”. A inexecução do projeto restringiu o acesso às áreas públicas localizadas às margens do lago, e teve como consequência o avanço dos lotes habitacionais sobre esse espaço, o que passou a ser uma prática não consentida no cenário da capital consistente na invasão de espaços públicos por particulares que sabiam não serem os proprietários dessas áreas.⁶

O modelo proposto por Lúcio Costa previa a orla do Lago Paranoá como área de livre acesso à população, mas o próprio Poder Público abriu exceções a essa regra ao permitir que clubes e restaurantes estendessem suas construções até a beira do lago, o que deveria ser vedado mesmo em terrenos cujas escrituras previam ocupação até as

⁴ DISTRITO FEDERAL. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF, 1991 p. 32. Disponível em: <http://brasiliapoetica.blog.br/site/media/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf>.

⁵ OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. *Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília*. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril, 2015, p. 2-5. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁶ NETTO, Pedro Braga. *Ocupações da orla do Lago Paranoá*. In: FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). *Olhares sobre o Lago Paranoá*. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001, p. 360.

margens do lago⁷. Da área restante, as ocupações irregulares de residências nos bairros dos Lagos Sul e Lago Norte hoje são responsáveis por restringir o acesso da população a um bem público pertencente a todos os habitantes da capital.⁸

Ao abordar o tema das ocupações irregulares à orla do Lago Paranoá, um estudo elaborado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) em 2015 ilustrou essas invasões da seguinte forma:



Figura 1: Ocupação irregular de áreas públicas pelos moradores de lotes localizados próximos ao Lago Paranoá nos bairros Lago Sul e Lago Norte.

Fonte: OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril, 2015, p. 9.

Como conclusão, o referido estudo apontou que a ocupação de áreas nos bairros Lago Sul e Lago Norte configura a maior ocupação irregular de área pública do Distrito Federal em termos de superfície ocupada, totalizando invasão de 1.575 (mil

⁷ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/cpcoe/Biblioteca/Lei_2105_98_Decreto_19915_98.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016.

⁸ SILVA, Pedro Vítor Carvalho. *A desocupação da orla do Lago Paranoá sob o enfoque da democratização do espaço urbano no Distrito Federal*. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 1.

quinhentos e setenta e cinco) hectares de área pública. O total da área invadida é quase equivalente à totalidade da área regularizada.⁹

Com efeito, as ocupações irregulares realizadas por particulares privaram aqueles que não residem à beira do lago de ter acesso a esse bem, impossibilitando parte da população de usufruir de direitos fundamentais que lhes são constitucionalmente garantidos.

Além de desrespeitarem o projeto urbanístico da capital federal, protegido pela Lei de Organização do Distrito Federal¹⁰ e pelo tombamento como patrimônio histórico da UNESCO, as ocupações irregulares das terras públicas localizadas na orla do Lago Paranoá violam também a legislação ambiental que visa preservar a vegetação, a fauna e a flora do local, tutelando o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A Área de Preservação Permanente (APP) do Lago Paranoá foi instituída pelo Decreto Federal nº 12.055/1989, que apresenta como objetivos, dentre outros: garantir a preservação do cerrado e de matas ciliares, proteger espécies da fauna no lago, garantir a qualidade da água, preservar aspectos paisagísticos e favorecer condições para recreação e lazer em contato com a natureza.¹¹

As ocupações irregulares na orla do Lago Paranoá também encontram óbice no Decreto Autônomo nº 24.499/2004, por meio do qual o Governo do Distrito Federal dispôs acerca das ações de licenciamento, de acompanhamento e de fiscalização dos usos e ocupação do Lago Paranoá, APP e Entorno. A ocupação do Lago Paranoá deve respeitar a seguinte disposição, prevista no art. 2º, inc. II, do referido decreto:

Área de Preservação Permanente de Reservatório - APPR do Lago Paranoá, consoante o que dispõe a Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, é constituída pela faixa marginal em torno do Lago, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, tendo a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora. No trecho

⁹ OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. *Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília*. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril, 2015, p. 21.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3751.htm>. Acesso em: 03 ago. 2017.

¹¹ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 12.055 de 14 de dezembro de 1989. Cria a área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá. Disponível em <<http://www.ibram.df.gov.br/images/institucional/decretos/dec12055.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

a jusante da barragem a APPR do Lago Paranoá é ampliada para cem metros.¹²

A reserva de faixa marginal de trinta metros em torno do lago visa proteger e preservar seus arredores e fundamenta-se na disposição do art. 4º, inc. II, al. “b”, do Código Florestal (Lei 12.651/2012), o qual considera que, em zonas urbanas, serão Áreas de Preservação Permanente as faixas marginais localizadas a trinta metros de qualquer curso d’água.¹³

Nos termos do art. 3º, inc. II, do Código Florestal (Lei 12.651/2012), Áreas de Preservação Permanente (APP) são aquelas

protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.¹⁴

O respeito às APPs, por sua vez, advém do dever legal de proteção ao meio ambiente previsto no art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “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”.¹⁵

Desta forma, imperioso destacar que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, assim como sua preservação é dever obrigatório imposto ao Poder Público e à coletividade.

A existência de legislação voltada à proteção, preservação e manutenção da vegetação, da fauna, da flora e dos recursos hídricos do Lago Paranoá corrobora com o projeto inicial de Lúcio Costa, que defendia um urbanismo sustentável que não

¹² DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.499 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=46777>. Acesso em: 06 mai. 2017.

¹³ BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166/67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

agredisse o meio ambiente, em contraponto à imagem tradicional do Brasil de edificações ao longo da água.¹⁶

Dessa forma, a preservação de uma área mínima de 30 metros entre a beira do lago e as edificações construídas nos Lagos Sul e Norte tem como objetivo não somente atender o direito da população de ter acesso ao Lago Paranoá, mas também garantir-lhes o direito a um meio ambiente equilibrado e preservado.

As violações ao projeto do Plano Piloto e à legislação ficam ainda mais claras a partir da pesquisa feita pela CLDF, que apontou que as invasões superam, e muito, o espaço destinado ao uso público e à preservação do meio ambiente:



Figura 2: Faixa de 30 metros destinada à preservação em comparação ao total da área pública invadida.

Fonte: OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Em: Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF, ano 1, nº 2, abril, 2015, p. 9.

Considerando que a Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá ocupa a faixa de 30 metros da orla do lago delimitada em azul, e que as invasões a áreas públicas, em vermelho, são muito superiores à área legalmente destinada à preservação, é possível concluir que a desobstrução das áreas públicas ocupadas ao longo da orla do Lago Paranoá restituiria à população de Brasília espaço suficiente para concretizar

¹⁶ COSTA, Lucio. *Brasília revisitada, 1985-1987: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana*, in Leitão, F. (organizador). Brasília 1960-2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, p. 74.

direitos fundamentais como o lazer, o meio ambiente equilibrado, a propriedade, moradia e segurança.

Além da sua importância ambiental e social, assegurada pela legislação vigente, é importante ressaltar o reconhecimento de Brasília como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, em 1987, seguida pelo tombamento como patrimônio histórico federal, em 1990, e pelo Governo do Distrito Federal, em 1992.¹⁷¹⁸

O tombamento do projeto urbanístico de Brasília configura ato de proteção ao projeto da cidade, tal como definido por Lúcio Costa, em suas escalas “monumental, residencial, gregária e bucólica”¹⁹. Em se tratando da escala bucólica, definida pelo urbanista como sendo a arborização e preservação da vegetação nativa próximas às edificações, esta é representada pelo cinturão verde no entorno do Plano Piloto e pelas áreas ao longo do Lago Paranoá; é essa escala, portanto, que confere a Brasília a qualidade de cidade-parque, em razão de suas áreas livres e destinadas à preservação paisagísticas e lazer.²⁰

Com efeito, o tombamento de Brasília exige o fiel cumprimento do projeto de Lúcio Costa, o que, por consequência, só se realiza com a preservação e o devido uso da orla do lago.²¹

Apesar da existência de legislação ambiental e das regras e das proibições decorrentes do tombamento da cidade, Marcos Antônio dos Santos entende que o espaço urbano de Brasília, hoje muito distinto do idealizado em 1956, é fruto de combinação entre ousadia e permissividade: “ousadia por parte dos que invadem e

¹⁷ IPHAN, *Coletânea Brasília 50 anos 2010, 1ª edição, 2009*. Disponível em: <http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=8>. Acesso em: 03 fev. 2017.

¹⁸ IPHAN. Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992. Tombamento do conjunto urbanístico de Brasília. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_314_de_8_de_outubro_de_1992.pdf. Acesso em: 03 fev. 2017.

¹⁹ IPHAN, *Coletânea Brasília 50 anos 2010, 1ª edição, 2009*.

²⁰ IPHAN, *Coletânea Brasília 50 anos 2010, 1ª edição, 2009*.

²¹ Tombamento é o ato de reconhecimento do valor histórico de um bem, transformando-o em patrimônio oficial público e instituindo um regime jurídico especial de propriedade.

permissividade por parte do Poder Público que tem dificuldades em executar as leis de proteção que incidem sobre a região do Lago”.²²

Hoje, as ocupações da área pública localizada na orla do Lago Paranoá não respeitam as normas ambientais que tratam da proteção do lago, sua fauna e flora (Lei nº 12.651/2012, Decreto Federal nº 12.055/1989, Decreto Autônomo nº 24.499/2004), e tampouco as regras de tombamento definidas pela UNESCO. As escalas bucólicas projetadas por Lúcio Costa são cada vez mais reduzidas em razão da atuação do mercado imobiliário e por invasões, e as áreas de lazer e preservação, que deveriam ser regra, tornaram-se exceções.²³

Pelo exposto, conforme se depreende da legislação ambiental que tutela o meio ambiente e o Lago Paranoá, resta evidente que as ocupações ali edificadas desrespeitam a faixa marginal de trinta metros, destinada à preservação da orla do Lago Paranoá, infringem legislação distrital e federal, bem como ferem o tombamento de Brasília, pois privam a população brasiliense de seus direitos e causam danos ao meio ambiente.

Diante deste contexto, o presente trabalho visa analisar os direitos fundamentais envolvidos na obstrução da orla do Lago Paranoá e avaliar se o projeto de desocupação elaborado em resposta à Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 é capaz de garantir à população de Brasília um acesso democrático ao lago e aos direitos dele provenientes.

1.2 A Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7

Diante de um cenário de desrespeito à legislação vigente e de violação de direitos da população, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT instaurou investigação preliminar a fim de apurar as ocupações irregulares construídas às margens do Lago Paranoá e as violações a essa APP. Como resultado, o MPDFT expediu a Recomendação nº 30/2004, que determinou ao Distrito Federal a remoção das

²² SANTOS, Marcos Antonio Dos. *Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento: Natureza e Especulação na cidade modernista*. São Paulo: USP, 2008.259 f. Dissertação. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Paulo-USP. Universidade de São Paulo, 2008, p. 110.

²³ SANTOS, Marcos Antonio Dos. *Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento: Natureza e Especulação na cidade modernista*. São Paulo: USP, 2008.259 f. Dissertação. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Paulo-USP. Universidade de São Paulo, 2008, p. 135.

referidas ocupações ilegais e a recuperação das áreas por elas afetadas, a serem feitos em um prazo de 60 dias a partir de sua expedição, em agosto de 2004.²⁴

A referida Recomendação foi expedida para alertar o Poder Executivo do Distrito Federal a respeito de suas obrigações constitucionais de proteção e preservação ambientais, uma vez que foi constatado pelo MPDFT que o Distrito Federal era omissivo em seu dever de preservar e proteger o meio ambiente, bem como de coibir invasões a áreas públicas e restritas e de garantir o interesse social.²⁵

O descumprimento da Recomendação nº 30/2004 levou o MPDFT a ajuizar Ação Civil Pública contra do Distrito Federal, com fulcro no art. 129, inc. III, da Constituição Federal e na Lei nº 7.347/1985, com o intuito de se apurar responsabilidade e tutelar os interesses difusos e coletivos relativos à preservação do meio ambiente, à ordem urbanística e ao patrimônio público e social brasileiro.

A Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 foi ajuizada em 09/09/2005, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), objetivando o reconhecimento da omissão do Distrito Federal quanto ao seu dever de proteger e preservar o meio ambiente e o patrimônio público, e de fiscalizar e cumprir a Legislação Ambiental na APP do Lago Paranoá, cuja inobservância resultou nas ocupações ilegais de áreas públicas contíguas ao lago.

O MPDFT alegou, em síntese, que o Distrito Federal: *a)* foi omissivo em seu dever de garantir o direito ao meio ambiente previsto no art. 225 da Constituição Federal; *b)* a existência de violação à APP situada na faixa de trinta metros da beira do Lago Paranoá; *c)* a ineficiência do Poder Público em combater tais violações; e *d)* explicitou o nexo causal existente entre os danos ambientais suportados e a omissão do Distrito Federal, no uso de seu poder de polícia, em fiscalizar e combater as ocupações irregulares praticadas há tantos anos.

Argumentou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do Decreto nº 24.499/2004. Nesse ponto, defendeu a existência de vício de competência do Distrito

²⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 37-49.

²⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 37-49.

Federal para legislar sobre a matéria, uma vez que a disposição sobre direitos e obrigações relacionadas ao uso e ocupação da APP do Lago Paranoá é de competência da União.

Ressaltou, também, que o referido decreto fere o disposto na CF, por permitir que o GDF autorize administrativamente que os proprietários realizem construções nas áreas de preservação próximas aos seus terrenos e nas APPs localizadas em áreas públicas ou de interesse social. Como exemplo, citou o art. 7º:

A SEMARH/DF definirá, por meio de instruções normativas, os parâmetros técnicos, requisitos e restrições para a construção ou localização no corpo do Lago ou em suas margens das seguintes estruturas:

- I. muro de arrimo;
- II. cais, molhes, entroncamentos e trapiches;
- III. píer de atracação;
- IV. quebra-mar;
- V. rampas;
- VI. marinas;
- VII. flutuantes ou flutuadores;
- VIII. aterros e dragagem.
- IX. estruturas de apoio à atividade pesqueira profissional ou amadora.²⁶

Acrescentou que a desafetação de bens públicos no Distrito Federal só é cabível mediante edição de lei específica, admitida somente em caso de interesse público e após audiência pública com participação da comunidade local diretamente interessada.

O MPDTF requereu, liminarmente, que o Distrito Federal se abstinhasse de autorizar ou licenciar construções ou qualquer outra atividade dentro do perímetro dos 30 metros da APP localizada na orla do Lago Paranoá, com base no Decreto nº 24.499/04, ressalvadas as hipóteses de utilidade pública ou interesse social, bem como pleiteou a apresentação de rol das construções e atividades irregulares localizadas na referida área e que estejam obstruindo a área de preservação do Lago Paranoá, acompanhado de laudo pericial identificando os danos causados.

No mérito, pediu a condenação do Distrito Federal na obrigação de desocupar trinta metros de área pública em todo o perímetro do Lago, removendo todas as

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.499 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências. Disponível em <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=46777>.

construções ilegais, e a elaboração de Plano de Recuperação de Área Degradada de todas as APPs e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá.²⁷

Em manifestação preliminar acerca do requerimento liminar, a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), agora denominada Secretaria de Desenvolvimento Humano e Meio Ambiente (SEDUMA), requereram a improcedência dos pedidos formulados na exordial alegando, em síntese: *a)* ausência de omissão por parte do Poder Público, principalmente em função das medidas adotadas após a Recomendação nº 30/2004; e *b)* a constitucionalidade do Decreto 24.499/04. Naquela oportunidade, foram juntados aos autos laudos de constatação e de infração expedidos pela SEMARH nas vistorias efetuadas em terrenos na orla do lago.²⁸

Em 26/09/2005, o Juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal deferiu parcialmente a medida liminar pleiteada pelo MPDFT para determinar que o Distrito Federal se absteresse de autorizar e licenciar construções ou atividades que não obedecessem aos critérios de utilidade pública ou função social no espaço de 30 metros das margens do Lago Paranoá.²⁹

Ao contestar, em 23/11/2005, a PGDF alegou: *a)* ausência de omissão do GDF em seu dever de fiscalização e coibição das invasões; *b)* a constitucionalidade do Decreto nº 24.499/2004; *c)* ausência de delimitação pelo Ministério Público das práticas ilegais às margens do Lago Paranoá; *d)* desnecessidade da elaboração de laudo pericial em face do pedido de obrigação de fazer; *e)* no mérito, pediu a total improcedência da ação.³⁰

²⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 2-32.

²⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 213-228.

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 510-513.

³⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 517-523.

Ao fim da instrução probatória, foi apresentado Relatório Pericial pelo MPDFT referente à ocupação da APP do Lago Paranoá, no qual foram feitas, em síntese, as seguintes recomendações: *a)* remoção de todas as ocupações particulares na área de 30 metros das margens do Lago Paranoá; *b)* reflorestamento da área desocupada; *c)* implantação de espaços públicos nas áreas desocupadas; *d)* criação de marinas de uso coletivo para garantir o acesso público ao lago.³¹

Após longa tramitação processual de quase 6 anos, em 25/08/2011, o Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, em sentença, julgou parcialmente procedente a ação para condenar o Distrito Federal nas obrigações de elaborar e apresentar, em 120 dias do trânsito em julgado da referida ACP: *a)* Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá; *b)* Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá; *c)* Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação e Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte. Os pedidos de decretação de nulidade das licenças ambientais expedidas com fulcro no Decreto nº 24.499/04 e de indenização por danos ambientais foram indeferidos.³²

O recurso de apelação do Distrito Federal foi julgado em 26/04/2012, data em que a 3ª Turma Cível do TJDFT confirmou a sentença e ampliou o prazo de cumprimento das obrigações para 180 dias.³³

A omissão do Distrito Federal para o cumprimento total da sentença se estendeu até março de 2015 quando, finalmente, o GDF e o MPDFT firmaram acordo para dar início ao cumprimento da sentença e à desobstrução das margens do Lago Paranoá. Junto ao acordo foi anexado o Plano de Fiscalização e Remoção elaborado

³¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 658-738.

³² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 771-785.

³³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 820-30.

pela AGEFIS, no qual se estipulou o cronograma e os procedimentos a serem adotados para concretizar as derrubadas das construções que obstruíam a orla do lago.³⁴

Homologado o acordo pelo Juízo em 12/03/2015, tornou-se concreta a possibilidade de se dar início à desocupação da orla do Lago Paranoá. A partir desse momento surgiram várias manifestações contrárias e também favoráveis ao projeto da desocupação.

Uma delas foi o ingresso, em 30/03/2015, da Associação dos Amigos do Lago Paranoá – ALAPA na lide, na qualidade de terceiro interessado, ocasião em que ponderou sobre a destinação a ser dada à área desocupada.

Em 06/04/2015, a ALAPA interpôs o Agravo de Instrumento nº 0009434-22.2015.807.0000 contra a homologação do aludido acordo, requerendo, liminarmente, a suspensão da desocupação, que foi deferida pelo Relator da 3ª Turma Cível. No mérito, alegou: *a)* violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, vez que não foram ouvidos os moradores dos Lagos Sul e Norte na lide, litisconsortes passivos necessários; *b)* violação aos direitos de propriedade, intimidade e segurança dos moradores do local; *c)* ausência de plano de conservação da área; violação ao dever de proteção ao meio ambiente; incapacidade do GDF de preservar as áreas desocupadas; ao final, pediu a declaração de nulidade do processo por ausência de citação e ilegalidade do acordo firmado entre GDF e MPDFT.³⁵

O MPDFT e a PGDF, por sua vez, interpuseram os Agravos de Instrumento nº 0014228-86.2015.807.0000 e nº 0021114-04.2015.807.0000, respectivamente, requerendo a nulidade da decisão que deferiu o ingresso da ALAPA na lide como terceiro interessado. Quanto à suspensão da desocupação, argumentaram que a medida traria mais atrasos ao cronograma, e que a paralisação dos trabalhos até o julgamento

³⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1257-1260.

³⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1328-1358.

final do recurso geraria ainda mais gastos, implicando em aporte de recursos que o DF não possui no momento.³⁶

Em 27/07/2015, a ALAPA interpôs novo Agravo de Instrumento autuado sob o nº 0020206-44.2015.807.0000, no qual se insurgiu contra a decisão do Juízo de Direito da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal que, em 17/06/2015, intimou o IBRAM e o Distrito Federal para apresentação de plano ambiental de conservação e uso do entorno do Lago. No mérito, requereu a nulidade da referida decisão por violação do efeito suspensivo que fora atribuído à ACP pelo Relator da 3ª Turma Cível, nos autos do primeiro Agravo de Instrumento por ela interposto (AI nº 0009434-22.2015.807.0000).³⁷

Em virtude da interposição do segundo Agravo de Instrumento pela ALAPA, em 24/08/2015, o Juiz de Direito revogou a decisão em que determinou a elaboração do projeto ou plano ambiental de conservação e uso do entorno do Lago Paranoá, nos seguintes termos:

O terceiro interessado “Associação dos Amigos do Lago Paranoá” interveio nos autos para veicular sua preocupação para com a ausência da “definição acerca do uso e ocupação do entorno do Lago Paranoá, bem assim sua vocação ambiental e parâmetros para a ocupação de sua área de proteção permanente – APP”. Visando atenuar tal preocupação, aparentemente legítima, (não fosse mera estratégia, agora evidente, para a protelação da desobstrução), o Juízo determinou a elaboração de plano de conservação e utilização das áreas públicas atualmente invadidas e prestes a serem parcialmente retomadas.

Ambas as partes impugnaram a decisão, o que demonstra que, a rigor, a elaboração do plano de utilização da área é a menor das preocupações por ambos os lados.³⁸

Contra essa decisão, a ALAPA interpôs um terceiro Agravo de Instrumento, de nº 0028591-78.2015.807.0000, argumentando que a ausência do referido projeto acarretaria maiores prejuízos ao meio ambiente e à segurança da área.³⁹

³⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1373-1380 e 1401-1414.

³⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1415-1430.

³⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1440.

Em contrarrazões aos três Agravos interpostos, a PGDF e o MPDFT alegaram o caráter protelatório dos recursos da ALAPA, argumentaram em favor do cumprimento do acordo e insistiram na necessidade de desobstrução das margens do Lago Paranoá.

Em 31/08/2015, o Juízo de Direito da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal indeferiu o ingresso de Hyper Participações na lide na qualidade de terceiro prejudicado. Em suas razões, alegou ser proprietária de imóvel na SHIS QL 12, Conjunto 7, Casa 20, Lago Sul/DF, impugnou o projeto de desocupação sob os seguintes argumentos: *a)* violação ao princípio da proporcionalidade, pois as invasões eram toleradas pela Administração há mais de 30 anos; *b)* inexistência de área de preservação permanente no seu terreno; e *c)* expectativa de regularização da área pública invadida.⁴⁰

Contra a decisão que indeferiu seu ingresso na lide, Hyper Participações interpôs o Agravo de Instrumento nº 0023792-89.2015.807.0000, no qual alegou a ausência de proporcionalidade do prazo de 10 dias para demolição voluntária da área invadida em sua propriedade. No mérito, pediu que o GDF se abstinhasse de promover a desobstrução em seu terreno. Em 04/09/2015, foi negado seguimento ao recurso.⁴¹

Em 01/10/2015, Pedro Passos Júnior, morador da SHIN QL 04, Conjunto 01, Casa 19, Lago Norte-DF requereu seu ingresso na lide como terceiro prejudicado, sob o argumento de inobservância do cronograma de desobstrução por parte da AGEFIS, e manifestou sua pretensão de efetuar a desobstrução em sua propriedade de forma voluntária.⁴² Em resposta, o Juízo de Direito da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal refutou a possibilidade de interferência no cronograma das desobstruções, por tratar-se de autoexecutoriedade do poder de polícia da Administração Pública, e reafirmou o trânsito em julgado da ACP e

³⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1440 e 1544-1562.

⁴⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1446-53 e 1478-9.

⁴¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1488-1500.

⁴² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1523-6.

a publicidade da sentença que determinou a desobstrução da Orla do Lago Paranoá, sua legalidade e ausência de violação ao direito fundamental à segurança.⁴³

Em 19/02/2016, MPDFT e PGDF protocolizaram aditivo ao acordo firmado para o cumprimento da sentença, apresentando novo cronograma para as desobstruções, que deveriam ser finalizadas em um prazo de 18 meses, com previsão de término para agosto de 2017.

Em paralelo ao trâmite da ACP nº 2005.01.1.09580-7, em 01/10/2015, Mauro de Souza Figueiredo ajuizou a Ação Popular nº 0059032-28.2015.4.01.3400, sob a alegação de violação ao direito ao meio ambiente, praticada pelo Distrito Federal na execução do projeto da desocupação. A legitimidade para a propositura de tal medida advém do art. 5º, LXXIII, da CF e da Lei nº 4.717/65, os quais determinam que qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo praticado contra o meio ambiente.

A referida ação foi distribuída ao Juízo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, sob o argumento de existência de interesse da União no projeto da desocupação, uma vez que este afetará as residências oficiais dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, além de residências oficiais dos Embaixadores da China, Alemanha e Países Baixos.⁴⁴

Em suas razões, a Ação Popular nº 0059032-28.2015.4.01.3400 discute a legalidade das desobstruções e alega, em síntese: *a)* ausência de APP nas margens do Lago Paranoá; *b)* ausência de coisa julgada; *c)* existência danos ambientais provocados pela desobstrução; *d)* incapacidade financeira do GDF para promover a preservação da área desocupada.⁴⁵

Em sede de contestação à ação popular, a PGDF alegou, em síntese: *a)* a incompetência da Justiça Federal para o julgamento da causa; *b)* o uso da ação popular para a defesa de interesses individuais do autor e de proprietários de imóveis alvos da

⁴³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1538-1539.

⁴⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1774-1782.

⁴⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1774-1782.

desobstrução; c) ausência de ilegalidade nos acordos constantes nos autos da ACP nº 2005.01.1.090580-7; d) proibição ao retrocesso ambiental; e) inexistência de danos ambientais trazidos pela desocupação da Orla do Lago Paranoá.⁴⁶

Em 05/10/2015, o Juízo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal indeferiu o pedido de liminar formulado na ação popular e manteve o prosseguimento das desobstruções.⁴⁷

Contra tal decisão, Mauro de Souza Figueiredo interpôs o Agravo de Instrumento nº 0058728-44.2015.4.01.0000/DF. Em 02/03/2016, o Relator do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 – Desembargador Souza Prudente, proferiu decisão monocrática para suspender o curso das desobstruções, nos seguintes termos:

Defiro, em parte, o pedido de antecipação da tutela recursal formulado na inicial, para determinar aos recorridos que se abstenham de realizar quaisquer ações de desocupação ou de intervenção na orla do Lago Paranoá, devendo, contudo, os seus atuais ocupantes adotar as providências necessárias com vistas na preservação e conservação ambiental em suas respectivas áreas, sob a fiscalização dos órgãos ambientais competentes (Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA).⁴⁸

Atualmente, a ação popular segue tramitando perante 7ª Vara Federal do Distrito Federal, sem pronunciamento de mérito.

Em face da decisão do TRF1, que suspendeu o projeto da desocupação e o cumprimento da sentença proferida nos autos da ACP nº 2005.01.1.090580-7, o Juiz de Direito da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal suscitou conflito positivo de competência em face da Justiça Federal do Distrito Federal e do TRF1.⁴⁹

⁴⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1784-1798.

⁴⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1783-1784.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0058728-44.2015.4.01.0000/DF. Agravante: Mauro de Souza Figueiredo. Agravados: União Federal e Distrito Federal. Relator: Des. Souza Prudente. Brasília, 2 de março de 2016.

⁴⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p.1830-1835.

Em 28/06/2016, no julgamento do conflito de competência nº 146.213/DF, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Napoleão Nunes Maia Filho, em decisão monocrática, determinou o prosseguimento da execução da sentença da ACP e consequente a retomada do projeto da desocupação. O feito encontra-se em julgamento pela 1ª Seção do STJ, com vista ao Ministro Mauro Campbell Marques desde 09/06/2017.⁵⁰

1.3 O Projeto da desocupação

Apesar de as invasões à orla do Lago Paranoá remeterem à inauguração da cidade de Brasília, houve um momento em que se discutiu a democratização do acesso ao lago e seu uso para proporcionar cultura e lazer. Em 1987, após Brasília ser declarada patrimônio mundial, teve início um movimento que objetivou dar uso público às margens não ocupadas do Lago Paranoá.⁵¹

Em 1988, teve início a construção da Concha Acústica, que logo foi abandonada. Entre 1992 e 1995, o Projeto Orla previu a criação de onze polos de atividades ao redor do Lago, todos interligados por um calçadão. Nos anos seguintes, alguns dos projetos foram concretizados e outros abandonados, resultando em interrupções e retomadas que pouco contribuíram para a preservação do meio ambiente ou para a qualidade de vida da população.⁵²

Com a condenação do GDF na obrigação de promover a desobstrução de trinta metros das margens do Lago Paranoá, que resultou no posterior acordo firmado entre GDF e MPDFT, teve início o cumprimento da sentença que determinou a desocupação da orla do lago.

⁵⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1861-1867.

⁵¹ SANTOS, Marcos Antonio dos. *Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento: Natureza e Especulação na cidade modernista*. São Paulo: USP, 2008.259 f. Dissertação. Pós - graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Paulo-USP. Universidade de São Paulo, 2008, p.153.

⁵² SANTOS, Marcos Antonio dos. *Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento: Natureza e Especulação na cidade modernista*. São Paulo: USP, 2008.259 f. Dissertação. Pós - graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Paulo-USP. Universidade de São Paulo, 2008, p. 153-162.

O Plano de Fiscalização e Remoção elaborado pela AGEFIS em março de 2015 para dar cumprimento ao acordo firmado entre GDF e MPDFT foi juntado aos autos da ACP e previu a execução da desocupação dividida em quatro etapas.⁵³

A primeira, com previsão de início na primeira quinzena de maio de 2015, definiu como área de atuação a Península dos Ministros, no Lago Sul, e a SHIN QL 01 do Lago Norte, para liberar os acessos aos Parques Ecológicos da Península Sul, Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul e Parque de uso Múltiplo do Lago Norte.

A previsão das etapas dois e três envolvem a desocupação do Monumento Natural Dom Bosco, do Parque Ecológico Bosque, do Parque Ecológico Anfiteatro Natural do Lago Sul, da Praia do Lago Norte, do Parque Ecológico das Garças, da área na SHIN EQL 11/13, da área na SHIN EQL 4/06, do Parque dos Escoteiros, área vivencial SHIS QL 14/16, do Refúgio de Vida Silvestre Copaíbas, do Refúgio de Vida Silvestre Garça Branca, a serem desobstruídos em 8 meses a contar do fim da primeira etapa, concluída em 02/10/2015, e o restante da orla deveria ser desobstruída em 2 anos do fim da segunda etapa, com previsão de término ao final do ano de 2017.

A quarta etapa, por sua vez, consiste na fiscalização permanente da orla do Lago Paranoá, a ser iniciada juntamente à primeira etapa do plano.

A AGEFIS optou por iniciar os trabalhos nas áreas em que há obstrução do acesso público às áreas de uso coletivo. Para tanto, procedeu-se à retirada de cercas, muros e outras formas de obstrução ao acesso à margem do lago.

Como procedimento operacional adotado, previu a identificação das ocupações, com visitas e mapeamento dos locais onde seriam efetuadas as retiradas, reuniões com proprietários para possibilitar as retiradas voluntárias e, por fim, a ação de desobstrução propriamente dita.

Ademais, foi feita distribuição de competências entre os órgãos apoiadores que compõem o GDF, como a Secretaria Pública de Segurança, SLU, CAESB, CEB, Administrações dos Lagos Sul e Norte, TERRACAP, NOVACAP, IBRAM e Subsecretaria das Cidades.

⁵³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1630-1702.

Em setembro de 2017, verifica-se que o Plano de Fiscalização e Remoção para desocupação da orla do Lago Paranoá se encontra em sua terceira e última fase de derrubadas, com previsão de término para o segundo semestre de 2017. Concomitantemente às desobstruções, estão sendo realizadas algumas obras de revitalização e criação de espaços públicos, como o Deck Sul, inaugurado em 28 de maio de 2017, e o Parque da Península dos Ministros.

Os próximos passos preveem a abertura de edital para concurso internacional que visa selecionar um projeto de ocupação para a orla do Lago Paranoá. O vencedor deverá se adequar às disposições da sentença da ACP nº 2005.01.1.090580-7, ao acordo firmado entre MPDFT e DF e à legislação ambiental pertinente.

O denominado projeto Orla Livre busca devolver os espaços públicos à população de Brasília e democratizar o acesso à orla do Lago Paranoá. Para cumprir tais objetivos, o projeto selecionado deverá estar em consonância com o “Termo de Referência para o Concurso Internacional nº 01/2016”, documento elaborado para dar embasamento ao *Masterplan* de ocupação do Lago Paranoá. Nele, estão compilados pareceres relativos à caracterização da área, avaliação socioeconômica da população e caracterização ambiental do local. O Plano de Uso e Ocupação, por sua vez, deve funcionar como guia para a elaboração do projeto, determinando as diretrizes a serem seguidas e incluindo informações acerca de zoneamento ambiental, plano de manejo da APP, diretrizes para a unidade de conservação, além de diretrizes urbanístico-paisagísticas e de mobilidade urbana.

O presente estudo pretende avaliar se o Plano de Remoção e Fiscalização e o Projeto Orla Livre, juntos, serão capazes de proporcionar à população de Brasília os direitos fundamentais pleiteados nos autos da ACP nº 2005.01.1.090580-7. Para auxiliar nesta análise, a partir deste momento será denominado “projeto da desocupação” o conjunto de medidas voltadas à desobstrução das áreas públicas e à revitalização desses espaços.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ

Direitos fundamentais é tema amplamente discutido e em constante mudança. Nas palavras de Cármen Lúcia Antunes Rocha, eles são reflexo do “profundo debate sobre todos os aspectos da vida política, social e econômica”; estão em mutação permanente, como a própria vida, e são transformados por ideias, novos padrões sociais e pela história, entretanto, mantendo-se sempre fiéis ao seu propósito.⁵⁴

Para George Marmelstein, os direitos fundamentais expressam os valores básicos para a garantia de uma vida digna em sociedade, e por isso são merecedores de proteção normativa especial. São normas jurídicas, expressas ou implícitas, que estão intimamente ligadas às ideias de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder.⁵⁵

Cabe a todos a garantia desses direitos. A atuação do Estado ocorre tanto mediante prestações positivas decorrentes de obrigações constitucionais, como no dever de abstenção e proibição de interferências arbitrárias na esfera individual de cada um. Os particulares, por sua vez, devem agir nos limites de suas liberdades e restrições para evitarem infringir os direitos dos demais.

No Brasil, a nomenclatura “direitos fundamentais” é adotada pela Constituição Federal de 1988, texto responsável por elencar, de forma exemplificativa, os direitos e deveres dos brasileiros e dos estrangeiros no país. O ordenamento jurídico brasileiro atribui tamanha relevância aos direitos fundamentais que os colocou em seu Título II, somente posterior aos princípios fundamentais do próprio Estado, e seguido dos deveres individuais e coletivos.

O art. 5º, inc. I, da CF corrobora com a importância atribuída a esses direitos ao disciplinar sobre a igualdade. Desse princípio é possível inferir que não há hierarquia ou diferenciação entre direitos fundamentais. Sua incidência exige uma análise aprofundada do caso concreto, para que se tratem igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, ou seja, embora titularizados por todos,

⁵⁴ ROCHA, C. L. A. *O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais*, 2012, p. 3-4. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo10.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016

⁵⁵ MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009, p. 17-30.

os direitos fundamentais não são aplicados de maneira uniforme para cada indivíduo e situação, e exigem análise cuidadosa para sua concretização.

Direitos fundamentais não são absolutos⁵⁶. Isso significa dizer que, a depender da situação, podem ser relativizados, ainda que minimamente, de modo a não entrarem em conflito entre si, não ensejarem a prática de atos ilícitos, e tampouco descaracterizarem os demais direitos fundamentais que permeiem o caso concreto.⁵⁷

Essas considerações são relevantes para a delimitação do objeto do presente estudo, que visa avaliar a efetividade do projeto da desocupação da orla do Lago Paranoá na densificação dos direitos fundamentais reivindicados pelas várias partes envolvidas.

Para possibilitar tal avaliação, serão selecionados os direitos fundamentais que foram suscitados ao longo da tramitação da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7. Mais especificamente, esses direitos serão categorizados de acordo com seus titulares e sua natureza jurídica, sendo classificados em direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos.

Ao fim, o estudo visa avaliar se as medidas adotadas no projeto da desocupação proporcionam solução aos conflitos de direitos fundamentais suscitados no processo, de forma a garantir a máxima efetividade aos direitos fundamentais dos envolvidos.

Uma solução adequada a todas as partes deverá ser capaz de conciliar os interesses dos envolvidos em prol de um desenlace que seja favorável a todos e que conte com a participação de todos.

A atualidade e a relevância do tema em seus aspectos jurídico, político e social justificam a importância desta pesquisa, considerando que ainda não há trabalhos que abordem a desocupação do Lago Paranoá sob o enfoque das eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

⁵⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 230-231.

⁵⁷ SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

2.1 Direitos fundamentais na desocupação da orla do Lago Paranoá

Como destacado no Capítulo I, a ACP nº 2005.01.1.09580-7 foi ajuizada pelo MPDFT com o objetivo de condenar o DF na obrigação de remover as invasões às áreas públicas de proteção ambiental localizadas nos bairros Lago Sul e Lago Norte e, dessa forma, tutelar os direitos da população de Brasília.⁵⁸

A tramitação processual contou com expressiva atuação da ALAPA, na qualidade de representante processual dos moradores do Lago Sul e Lago Norte. Essa atuação consubstanciou-se em autorização expressa e específica tomada em assembleia geral extraordinária e no próprio Estatuto Social da associação que, nos termos de seu art. 2º, al. b, a autoriza “defender o direito dos moradores a um meio ambiente equilibrado, no qual se inclui o direito à segurança, a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável e a manutenção das características urbanas do Lago Sul e do Lago Norte”.⁵⁹

A judicialização da questão foi necessária como forma de tentar garantir que a população do Distrito Federal pudesse exercer plenamente seus direitos constitucionalmente assegurados, bem como para conferir executividade aos projetos de fiscalização e de obras que confeririam à população um acesso democrático ao lago.

No curso do processo, que já dura mais de 12 anos, o MPDFT (autor), o GDF (réu) e a ALAPA discutiram a legalidade da desocupação da orla, como esta deveria ser feita, seus efeitos e os planos de ação a serem implementados posteriormente.

A considerar que a defesa dos interesses da coletividade muitas vezes esbarra em direitos de grupos específicos ou de indivíduos isoladamente considerados (a denominada conflituosidade interna), imperiosa é a construção de uma solução jurídica que seja capaz de gerar o menor número de colisões entre direitos possíveis: uma solução que seja, ao mesmo tempo, de proveito geral e individual.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

⁵⁹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1328-1358.

Durante o trâmite processual, que perdura até hoje, foram suscitados diversos direitos fundamentais, tanto pelas partes como por interessados, os quais serão analisados a seguir.

2.1.1 Direitos difusos

Por se tratar de caso em que se pleiteia a desocupação de área pública de preservação ambiental localizada no perímetro do Lago Paranoá, planejada para o uso e lazer de todos, sejam habitantes da cidade ou não, primeiramente é importante reconhecer a existência de direitos fundamentais de caráter difuso.

De acordo com o inc. I do parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei 8.078/90) a defesa coletiva será exercida nos casos de “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.⁶⁰

Como dispõe Hugo Nigro Mazzilli, os direitos difusos são aqueles cujo objeto é indivisível, ou seja, “compartilhado por um número indeterminável de pessoas e que não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade”.⁶¹

Teori Zavascki complementa essa definição ao enumerar as seguintes características dos direitos difusos: *a)* indeterminação absoluta dos titulares; *b)* indivisibilidade de objeto; *c)* impossibilidade de apropriação individual; *d)* são intransmissíveis; *e)* são insuscetíveis de renúncia ou transação; *f)* a defesa em juízo se dá mediante substituição processual.⁶²

A defesa dos direitos difusos em juízo visa reparação indireta dos danos, é dizer, uma vez que os titulares do direito não podem ser individualizados, os danos a serem reparados serão calculados levando em conta os prejuízos sofridos pela coletividade. O Decreto nº 1.306/1994 regulamenta o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o qual tem

⁶⁰ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

⁶¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed .São Paulo: Saraiva, 2013, p. 54.

No mesmo sentido, Teori Zawascki, Antônio Gidi, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gonet Branco, Ingo Sarlet.

⁶² ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 36-37.

por finalidade reparar os danos causados ao “meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”⁶³.

No caso em comento, as ocupações irregulares violam o plano urbanístico da cidade, causam danos ao meio ambiente e restringem o acesso da população a um patrimônio público de valor turístico e paisagístico onde podem ter acesso ao lazer. Ao ocuparem de forma ilegal a orla do Lago Paranoá, os proprietários de casas no Lago Sul e Lago Norte violam direitos difusos, pois não há como quantificar a quantidade de pessoas que possuem seus direitos violados e em que medida ocorrem tais violações

2.1.1.1 Proteção ao meio ambiente

O direito ao meio ambiente passou a receber especial atenção a partir da Conferência de Estocolmo, organizada pelas Nações Unidas em 1972, com vistas ao debate internacional acerca do desenvolvimento sustentável. Nesse encontro foram elencados 26 princípios voltados para a conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações.⁶⁴

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está assegurado no art. 225 da CF, segundo o qual a sua preservação é tida como dever do Poder Público e da coletividade. O mesmo artigo define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, o que lhe confere especial proteção e permite seu uso por qualquer sujeito, individual ou coletivamente considerado.

De acordo com José Afonso da Silva, a Constituição confere ao Poder Público o dever de tomar as medidas necessárias para preservar, restaurar e proteger o meio ambiente, imputando também condutas preservacionistas a todos aqueles que possam, direta ou indiretamente, gerar danos ao meio ambiente.⁶⁵

⁶³ BRASIL. Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm>. Acesso em: 1º set. 2017.

⁶⁴ ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, 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.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 862-863.

Ao fazer tais previsões, o texto constitucional confere a titularidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, atribuindo-lhe, portanto, caráter difuso. A impossibilidade de se determinar os indivíduos afetados por uma possível lesão a esse direito também é característica que evidencia o seu caráter difuso.

Como explica Paulo Affonso Leme Machado:

O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada.⁶⁶

Na mesma linha conclui Ingo Sarlet afirmando que, por ser dotado de indivisibilidade e possuir titularidade coletiva, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é exemplo de direito difuso.⁶⁷

Para Hugo Nigro Mazzilli tudo aquilo que “induz a uma sadia qualidade de vida” diz respeito ao meio ambiente, havendo ou não a ação humana⁶⁸. José Afonso da Silva, por sua vez, aponta no mesmo sentido ao afirmar que a garantia do direito ao meio ambiente tutela um valor maior, qual seja, a qualidade da vida humana⁶⁹.

Márcia Dieguez Leuzinger e Marcelo Dias Varela sintetizam essas ideias da seguinte forma:

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, direito difuso, de terceira geração, decorre diretamente do direito à vida, em sua acepção qualidade de vida. Ao contrário dos direitos fundamentais individuais e sociais, traz como principais características a transindividualidade, tendo por destinatário todo o gênero humano, sua desvinculação de critérios patrimoniais e o abandono da ideia tradicional de direito subjetivo, que demanda a individualização de um titular. Desse modo, quando se pretende defender o ambiente sadio,

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 118.

⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

⁶⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 170.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 863-864.

não é possível fazê-lo apenas para uma ou para algumas pessoas, aproveitando semelhantes ações a todos, indistintamente.⁷⁰

Teori Zavascki complementa que os atos lesivos praticados contra o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural podem ser praticados tanto pela Administração Pública, direta ou indiretamente, quanto por qualquer outra pessoa agindo individual ou coletivamente⁷¹. Aqueles que violam o direito ao meio ambiente são ao mesmo tempo “titulares e destinatários da obrigação de manter o ambiente hígido, na medida em que a Constituição Federal reparte este dever entre o Poder Público e a sociedade”.⁷²

Para atingir sua finalidade e garantir uma ampla qualidade de vida, o conceito de meio ambiente vai além do meio ambiente natural; estende-se também ao artificial e ao cultural.⁷³

É exatamente o que se tem em relação ao Lago Paranoá: um espaço artificialmente criado para aumentar a qualidade de vida da população de Brasília. Sua criação, concomitante à construção da cidade, teve como objetivo concretizar o direito ao meio ambiente a partir das seguintes funções que lhe foram atribuídas: amenizar os efeitos do clima seco da região, fornecer espaço propício à preservação da fauna e da flora do cerrado, proporcionar lazer à população da cidade e exercer a função urbanística de escala bucólica prevista por Lúcio Costa.

A transindividualidade do direito ao meio ambiente permite que a defesa judicial desse direito seja feita mediante a atuação de representantes adequados. É a chamada legitimidade extraordinária, o que quer dizer que, excepcionalmente, a lei autoriza que terceiros não titulares do direito possam agir em nome próprio para a defesa de direitos transindividuais, sob o regime de substituição processual⁷⁴. Este é o

⁷⁰ LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo Dias. *O meio ambiente na Constituição Federal e na Legislação Infraconstitucional: avanços ou retrocessos* (1988 a 2014). Fortaleza: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 34, n. 2, 2014, p. 302.

⁷¹ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 86-87.

⁷² LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo Dias. *O meio ambiente na Constituição Federal e na Legislação Infraconstitucional: avanços ou retrocessos* (1988 a 2014). Fortaleza: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 34, n. 2, 2014, p. 303.

⁷³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 169.

⁷⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 64-65.

caso da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 que, ajuizada pelo MPDFT na condição de representante adequado, busca a defesa de interesse alheio em nome próprio.

O art. 1º, inc. I, da Lei nº 7.347 exemplifica a legitimação extraordinária ao atribuir à ação civil pública, sem prejuízo à ação popular, a função de tutelar juridicamente o direito ao meio ambiente.⁷⁵

O caráter difuso do direito ao meio ambiente permitiu, ainda, o ajuizamento da Ação Popular nº 59032-28.2015.4.01.3400, proposta por Mauro de Souza Figueiredo na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal em face dos danos ambientais causados pelo projeto da desocupação da orla do lago. No caso, a transindividualidade do interesse tutelado também permite que qualquer cidadão possa agir como representante adequado pleitear a anulação de ato lesivo a direito de que não é único titular⁷⁶.

Importante ressaltar que tanto a ação civil pública como a ação popular são institutos legalmente destinados à tutela do meio ambiente. Entretanto, no caso da desocupação da orla do Lago Paranoá, ambas as ações tutelam o mesmo bem jurídico a partir de pretensões diametralmente opostas: de um lado, a ACP ajuizada pelo MPDFT visa a derrubada das ocupações ilegais como forma de proteção ao meio ambiente; por outro lado, a ação popular ajuizada por cidadão tutela o mesmo bem jurídico sustentando, em sua argumentação, a lesividade que as desobstruções causam ao meio ambiente.

Apesar de as duas ações derivarem de uma mesma situação de fato e tutelarem o mesmo bem jurídico, a conflituosidade interna dos direitos difusos permite que a sua defesa se dê com base em interesses opostos e conflitantes, como ocorre no caso aqui retratado.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

⁷⁶ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.77-81.

2.1.1.2 Direito ao lazer

O direito ao lazer está previsto no *caput* do art. 6º da CF. Sua primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que o inseriu na categoria dos direitos sociais e, desta forma, conferiu ao Estado o dever de promover a sua garantia.

Também está previsto no art. 27, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “toda a pessoa tem direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.⁷⁷

O direito ao lazer envolve também o descanso e a liberdade de escolher as ocupações que se deseje usufruir. Tem como finalidade concretizar o princípio da isonomia e proporcionar a felicidade; busca melhorar a vida em sociedade e favorece, ainda, a realização de direitos fundamentais, como a saúde, por exemplo.

A promoção do lazer é dever da família (art. 227, *caput*, CF), da sociedade e principalmente do Estado (art. 217, § 3º, CF), que, juntamente a esses outros agentes deverá incentivá-lo “como forma de promoção social”.⁷⁸

A atuação do Estado na garantia do direito ao lazer pode ocorrer mediante prestações positivas, ou seja, por ações comissivas que promovam esse direito, como, por exemplo, através de políticas públicas de incentivo à cultura, ao turismo e à proteção do meio ambiente; ou mediante prestações negativas, que configuram o dever de abstenção do Estado para que este não interfira nas liberdades do indivíduo.

Como dispõe o texto constitucional, a família e a sociedade possuem importante atuação na garantia do direito ao lazer, uma vez que também são responsáveis por prestações positivas e negativas que influenciam na concretização desse direito. O tempo livre, de descanso junto à família, por exemplo, é momento de lazer; as atividades coletivas são fontes de vivências que também se enquadram no lazer.

⁷⁷ ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 30 jun. 2017.

⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

Para José Afonso da Silva, os direitos ao lazer e à recreação configuram a “entrega à ociosidade e ao divertimento” e, para isso, requerem locais apropriados para seu exercício⁷⁹. Tanto significa que, no projeto original de Brasília elaborado por Lúcio Costa, a orla do Lago Paranoá seria espaço destinado ao lazer e à preservação ambiental e, por isso, merece especial atenção e proteção do Poder Público por ser local de concretização de direitos fundamentais.

Por ser um interesse difuso, o direito ao lazer pode ser defendido em juízo tanto pelo próprio titular do direito material, em seu aspecto individual, como por terceiro autorizado por lei que, em substituição processual, possua legitimidade para pleitear direito alheio. No caso, a Ação Civil Pública proposta pelo MPDFT foi o instrumento escolhido para a defesa do direito ao lazer da população de Brasília.

2.1.1.3 Tombamento e a proteção ao patrimônio público e social

Hugo Nigro Mazzilli afirma que patrimônio público é o “conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter ambiental”.⁸⁰

Por ser um conceito amplo, o patrimônio público pode ser entendido como o conjunto de bens e direitos que pertence a todos, e não a um determinado indivíduo ou entidade. É direito difuso e, por isso, pertencente a toda a sociedade.⁸¹

A Constituição Federal prevê a proteção do patrimônio público como dever dos entes públicos (art. 23, inc. I, CF), do Ministério Público (art. 129, inc. III, CF) e de qualquer cidadão (art. 5º, inc. LXXIII, CF). Com efeito, a tutela desse direito pode ser feita judicialmente mediante ações ordinárias ou especiais, como a ação civil pública ou a ação popular.

No caso em análise, o Lago Paranoá é classificado como patrimônio público, uma vez que é parte do meio ambiente e do projeto urbanístico de Brasília, possuindo

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 319-320.

⁸⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 203.

⁸¹ GARCIA, Mônica Nicida. *Patrimônio Público*, 2004. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Patrim%C3%B4nio%20p%C3%ABlico>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

valor paisagístico e turístico e sendo, portanto, bem de titularidade indivisível e de interesse transindividual.

A destinação dada ao lago no projeto de Lúcio Costa corrobora com o entendimento de que este configura bem público, pois, quando planejado, foi idealizado como espaço público e de acesso democrático, com função de lazer e preservação ambiental.

Ademais, ao Lago Paranoá é conferida especial proteção em razão do tombamento da cidade de Brasília como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO⁸² e, por esse motivo, além das proteções legais e administrativas conferidas aos bens públicos, o uso do lago deve obedecer às restrições impostas pelo tombamento da cidade, que impedem modificações no projeto original de Lúcio Costa e, por consequência, requerem a preservação da escala bucólica representada pelo cinturão verde no entorno do Plano Piloto e pelas áreas localizadas no perímetro do Lago Paranoá.

A defesa em juízo do patrimônio público representado pelo Lago Paranoá, nos autos da Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7, foi promovida pela legitimação extraordinária do MPDFT, com fulcro no inc. VII do art. 1º da Lei nº 7.347/1985, que confere ao representante adequado o dever da defesa do patrimônio público social.

2.1.1.4 Direito à ordem urbanística

O direito à cidade tem origem nas ideias de Henri Lefebvre, para quem o direito à vida urbana se concretiza com a transformação do espaço urbano a partir da redefinição de suas estruturas e das necessidades sociais. “É direito de ocupação, de uso e transformação do espaço da cidade”.⁸³

A “Carta Mundial do Direito à Cidade”, por sua vez, traz o seguinte conceito:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado

⁸² UNESCO. *Patrimônio Mundial no Brasil: o Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/#c1048555>>. Acesso em 11 ago. 2017.

⁸³ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 105-107.

em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.⁸⁴

Constitucionalmente previsto no capítulo “Da Política Urbana” (art. 82 e art. 83, CF), o direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro é traduzido pelo objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”.⁸⁵

Pelos conceitos expostos, verifica-se que o direito à cidade e à ordem urbanística tem caráter social, pois visa garantir o bem estar da coletividade que habita as cidades, titular desse direito. É, portanto, considerado direito difuso, uma vez que é indivisível e compartilhado por um número indefinido de indivíduos.

Ademais, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) incluiu a defesa da ordem urbanística nas hipóteses de ajuizamento de ação civil pública (art. 1º, inc. VI, da Lei nº 7.347/1985), corroborando com a sua natureza difusa e seu interesse social. Ao Ministério Público é conferida a titularidade extraordinária para atuar como representante adequado, motivo pelo qual pôde ajuizar Ação Civil Pública para tutelá-lo.

No caso em apreço, cabe esclarecer que o Lago Paranoá é parte do projeto de Brasília e, por ser parte da cidade, deve se submeter aos interesses de ordem urbanística, quais sejam: a função social da propriedade pública e privada nos locais que originalmente receberam essa destinação, o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, o acesso democrático e a participação popular, sendo vedadas as atuações contrárias aos interesses supracitados.

Além dos direitos difusos acima apontados, o projeto da desocupação do Lago Paranoá afeta direitos pertencentes às esferas coletivas e individuais dos moradores de Brasília, como será demonstrado a seguir.

⁸⁴ Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

⁸⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

2.1.1.5 Direito à segurança

O direito à segurança possui previsão constitucional no *caput* do art. 6º, sendo direito social de prestação positiva do Estado. Possui caráter difuso, uma vez que é indivisível e deve ser garantido indistintamente a todos.

O capítulo III do Título V da Constituição Federal trata da segurança pública e prevê, em seu art. 144, *caput*, o seguinte: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.⁸⁶

O direito à segurança consiste, portanto, em um conjunto de ações provenientes do Estado destinadas a preservar a ordem pública e a tranquilidade da coletividade mediante ações de caráter preventivo e repressivo de condutas ilícitas.

Para José Afonso da Silva, pode ser considerado um conjunto de garantias, que envolvem “situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental”, como a intimidade, a propriedade, e outras liberdades.⁸⁷

No caso da desobstrução da orla do Lago Paranoá, a violação ao direito à segurança foi suscitada pela ALAPA ao defender que a retirada das cercas e demais artefatos que restringem o acesso ao lago geraria insegurança aos moradores da orla afetados pela desocupação. Em sua argumentação, a ALAPA aduz que a liberação dos 60 km que hoje estão ocupados pelos proprietários dos imóveis localizados no Lago Sul e Lago Norte causaria insegurança a esses bairros, por ausência de um plano de policiamento nesses locais e insuficiência de recursos para efetuar a proteção do espaço. A desocupação das margens do lago daria acesso direto às casas localizadas na região e o Poder Público não seria capaz de proporcionar policiamento suficiente para a proteção dos moradores.

Sendo esses os direitos de titularidade de toda a coletividade, cabe agora tratar daqueles cuja titularidade pertence a um grupo específico de sujeitos, unidos por uma relação jurídica base.

⁸⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 440.

2.1.2 *Direitos coletivos strictu sensu*

Os direitos fundamentais coletivos *strictu sensu*, cuja previsão legal está no art. 81, parágrafo único, inc. II, do CDC, são de transindividualidade restrita, pois seus titulares podem ser identificados por grupos, categorias ou classes de pessoas que possuem uma relação jurídica comum entre si ou com a parte contrária.⁸⁸

Hugo Nigro Mazzilli corrobora com esse conceito ao afirmar que os interesses coletivos se diferem dos difusos por serem marcados pela existência de um grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis ligados por uma relação jurídica básica que os une.⁸⁹

Teori Zavascki complementa que, em decorrência de sua natureza, os direitos coletivos *strictu sensu* são insuscetíveis de apropriação individual, de transmissão, de renúncia ou de transação⁹⁰. Sua defesa em juízo é feita mediante substituição ou representação processual.

No caso da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 é possível identificar a ALAPA como defensora de direitos coletivos *strictu sensu* dos moradores do Lago Sul e Lago Norte. A ALAPA atua como terceiro interessado na ACP e reivindica o direito ao meio ambiente equilibrado, à segurança dos moradores dos bairros Lago Sul e Lago Norte e à propriedade daqueles que possuem imóveis localizados em áreas de invasão.

Na defesa desses direitos, argumenta que as ocupações irregulares não violam legislação ambiental; que a desobstrução das margens do lago causaria insegurança aos moradores do local, vez que o Poder Público não é eficiente em proporcionar seu direito à segurança; e, ainda, que a desobstrução levaria ao abandono da área, o que acabaria por acarretar ainda mais danos ambientais.

Apesar de ser possível a atuação da ALAPA como representante processual na defesa de direitos coletivos *strictu sensu* de seus associados, os direitos por ela reivindicados em juízo possuem caráter predominantemente difuso, como visto anteriormente, ou caráter individual homogêneo, como será visto a seguir.

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>.

⁸⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 56.

⁹⁰ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 36-37.

2.1.3 Direitos individuais homogêneos

Cabe ainda ressaltar a existência de direitos individuais homogêneos no projeto da desocupação. Para Teori Zavascki, nesses direitos há “perfeita identificação do sujeito, assim como da relação dele com o objeto do seu direito. A ligação que existe com outros sujeitos decorre da circunstância de serem titulares de direitos com origem comum”.⁹¹

No CDC, os direitos individuais homogêneos estão previstos no art. 81, inc. III:

Interesses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato.⁹²

Os direitos fundamentais individuais homogêneos possuem titulares determinados e objeto divisível, entretanto, unidos por uma mesma situação de fato. O Código prevê que esses direitos possuem origem comum, sendo que, apesar de individuais, podem ser defendidos coletivamente em juízo.

Para Hugo Nigro Mazzilli, os direitos individuais homogêneos se diferenciam dos direitos coletivos *strictu sensu* porque, apesar de ambos reunirem categorias de pessoas determinadas, os direitos individuais homogêneos são divisíveis e de origem comum. Acrescenta também que os direitos individuais homogêneos possuem titulares determinados ou determináveis, e que cada um desses titulares terá direito divisível e quantificável.⁹³

Apesar de serem direitos fundamentalmente individuais, a ordem jurídica autoriza que a tutela dos direitos individuais homogêneos seja feita pela via coletiva quando a identidade de situações dos sujeitos o permitir. Para Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, essa opção conferida pela

⁹¹ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 44.

⁹² BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

⁹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.

legislação otimiza a resposta jurisdicional, facilita o acesso à Justiça e confere isonomia de tratamento àqueles que buscam a tutela de um direito de origem comum.⁹⁴

Como defende Sérgio Cruz Arenhart:

A defesa coletiva de direitos individuais atende aos ditames da economia processual; representa medida necessária para desafogar o Poder Judiciário, para que possa cumprir com qualidade e em tempo hábil as suas funções; permite e amplia o acesso à justiça, principalmente para os conflitos em que o valor diminuto do benefício pretendido significa manifesto desestímulo para a formulação da demanda; e salvaguarda o princípio da igualdade da lei, ao resolver molecularmente as causas denominadas repetitivas, que estariam fadadas a julgamentos de teor variado, se apreciadas de modo singular.⁹⁵

É cabível também o ingresso individual do titular em juízo, é dizer, o sujeito lesado pode ajuizar uma ação individual para tutelar o seu direito. Para Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, a escolha da tutela individual ou coletiva é mera questão processual que busca definir qual forma judicial de proteção garantirá maior efetividade a cada espécie de interesse.⁹⁶

Novamente nas palavras de Teori Zavascki, os direitos individuais homogêneos fazem parte do patrimônio individual de seu titular; são transmissíveis e suscetíveis de renúncia ou transação, exceto se personalíssimos. Por isso, a regra será a defesa em juízo pelo próprio titular. A tutela feita por terceiros, seja por representação ou substituição processual, dependerá de expressa autorização⁹⁷. Acrescenta o autor que a característica da homogeneidade decorre da existência de “afinidades e semelhanças” entre direitos, o que permite sua defesa conjunta, pois se originam da “incidência de um mesmo conjunto normativo sobre uma situação fática idêntica ou assemelhada”.⁹⁸

⁹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*, volume III. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 429.

⁹⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela de direitos individuais homogêneos e as demandas ressarcitórias em pecúnia*. Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 216.

⁹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*, volume III. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 430.

⁹⁷ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 36-37.

⁹⁸ ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 145-147.

No caso em apreço, a tutela dos direitos individuais homogêneos nos autos da ACP ocorreu através da representação processual da ALAPA, em nome dos moradores dos bairros Lago Sul e Lago Norte, os quais configuram grupo de sujeitos determináveis, composto por proprietários de imóveis ligados por um elemento comum, qual seja, a sujeição à sentença e ao acordo que obrigaram o Distrito Federal a promover a desocupação em seus terrenos. A forma como será implementado esse projeto, suas consequências e efeitos, portanto, são de interesse desse grupo.

Apesar da representação em juízo, os proprietários dos imóveis podem ser perfeitamente identificados, e a forma como serão afetados pela desocupação também pode ser individualizada. É dizer, cada proprietário poderá mensurar especificamente os danos causados aos seus direitos, sem, no entanto, afastar a possibilidade de se atuar em juízo de forma coletiva.

Um dos direitos reivindicados por esse grupo de proprietários é o direito à propriedade, como será demonstrado a seguir.

2.1.3.1 Direito à propriedade

O direito à propriedade é constitucionalmente garantido no art. 5º, inc. XXII, com a ressalva de que esta deve atender a sua função social. A esse respeito, Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco acrescentam que, tratando-se especificamente da propriedade urbana, esta “cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”⁹⁹.

Nas palavras de Roger Stiefelmann Leal

“o direito de propriedade comporta limitações e abrandamentos em sua aplicação em nome de outros valores também tutelados pelo texto constitucional. Da mesma forma, muitos princípios constitucionais também admitem restrição em face do direito de propriedade. A colisão entre princípios constitucionais, mormente no caso de direitos fundamentais, requer que uns tenham moderada sua aplicação em face de outros”.¹⁰⁰

⁹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 339.

¹⁰⁰ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º dez. 2017.

Para José Afonso da Silva, as restrições que a Constituição impõe à propriedade são suficientes para que este direito não seja considerado puramente individual. Sujeita-se tanto ao direito privado quanto ao público, motivo pelo qual não pode ser considerado um direito absoluto do proprietário. O uso, gozo e disposição da propriedade, garantidos pelo Código Civil (art. 1.228), não podem ultrapassar os limites impostos pela lei e nem prejudicar o exercício de direitos da coletividade.¹⁰¹

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco afirmam que o conteúdo e as limitações impostas ao direito de propriedade deverão obedecer ao princípio da proporcionalidade, pois não deverão restringir a liberdade além do estritamente necessário para garantir a função social da propriedade.¹⁰²

Diante da coexistência entre o direito fundamental da propriedade e sua finalidade social, Silvio de Salvo Venosa considera que a justa aplicação do direito de propriedade dependerá do encontro de um ponto de equilíbrio entre o interesse da coletividade e o interesse do particular.¹⁰³

Para Adriana Maluf, a propriedade urbana cumpre sua função social quando “participa positivamente do desenvolvimento da função social da cidade que corresponde ao desenvolvimento sustentável do meio ambiente artificial, obedecendo aos ditames legais e valorizando a higidez da coletividade”¹⁰⁴.

Dessa forma, as restrições impostas à propriedade em virtude de interesse social pressupõem a existência de subordinação do direito à propriedade privada aos interesses públicos e à conveniência social, uma vez que indispensáveis à garantia do bem-estar coletivo e segurança das ordens econômica e jurídica.

No caso aqui retratado, trata-se especificamente do direito à propriedade privada reivindicado pelos proprietários de imóveis localizados às margens do Lago Paranoá, nos bairros Lago Sul e Lago Norte da cidade de Brasília. Há um grupo específico e limitado de pessoas titulares desse direito, que podem ser individualizadas,

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 272.

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 344.

¹⁰³ VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*. Vol. V. Direitos Reais. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 155.

¹⁰⁴ MALUF, Adriana C. do R. F. D. *Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 62.

e estão ligadas por uma característica comum, qual seja, a sujeição à derrubada das áreas irregularmente obstruídas.

Em juízo, argumentaram que muitas das ocupações foram administrativamente autorizadas pelo Distrito Federal; que as obstruções já se perpetuam há tempos sem a interferência do Poder Público; que não há invasão a área de preservação e que a desobstrução traria ainda mais prejuízos ao meio ambiente.

Em oposição aos proprietários, o MPDFT alegou a impossibilidade de realizar intervenções na APP do Lago Paranoá, uma vez que as únicas edificações que poderiam ser feitas no local prescindem dos requisitos de utilidade pública ou interesse social, inexistentes nas construções particulares que tomaram o local.

Como se pode observar, a ACP nº 2005.01.1.09580-7 reúne diversos direitos fundamentais que foram suscitados pelas partes ao longo da tramitação processual. Muitos desses direitos são compartilhados tanto pela coletividade como pelos proprietários dos imóveis que praticaram as invasões, criando situações de conflito entre os direitos reivindicados pelo grupo de moradores e os titularizados pela coletividade. Como já mencionado, a solução para tais conflitos deve ser capaz de proporcionar a máxima efetividade dos direitos de cada uma das partes. Passa-se, então, à análise da solução proposta.

3. A EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA DESOCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ

3.1 Conflitos entre direitos fundamentais

Para Gilmar Mendes, há “colisão de direitos fundamentais quando se identifica conflito decorrente do exercício de direitos individuais por diferentes titulares”¹⁰⁵. Tendo em vista que a Constituição Federal tutela vários bens e valores simultaneamente, e que a incidência dos direitos fundamentais ocorre de várias formas, a depender do caso concreto, deve-se buscar uma solução que seja proporcional e que preserve o máximo possível os direitos das partes envolvidas.¹⁰⁶

A colisão poderá decorrer tanto do conflito entre direitos fundamentais pertencentes à esfera individual dos titulares, como entre bens jurídicos da coletividade ou, inclusive, entre direitos individuais e coletivos. Por esse motivo, Gilmar Mendes assevera que haverá colisão autêntica apenas quando um direito fundamental afetar diretamente o âmbito de proteção de outro direito fundamental. As colisões em sentido estrito, portanto, são aquelas em que há apenas conflitos entre direitos fundamentais, sejam eles idênticos ou distintos, na esfera individual ou envolvendo diferentes titulares.¹⁰⁷

Complementa Robert Alexy que a colisão em sentido estrito ocorrerá quando o exercício ou a realização do direito fundamental por seu titular trazer consequências negativas sobre direitos fundamentais de outros sujeitos.¹⁰⁸

Gilmar Mendes e Robert Alexy compartilham do entendimento de que as colisões em sentido amplo são aquelas que envolvem direitos fundamentais e outros princípios ou valores voltados à proteção de interesses da coletividade¹⁰⁹. Por

¹⁰⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 84

¹⁰⁶ STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de Direitos Fundamentais e o Princípio da Proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001, p. 69.

¹⁰⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 84-86.

¹⁰⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 607.

¹⁰⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 84-86.

consequente, ocorrem quando houver colisão entre direitos fundamentais, individuais ou coletivos, e outros bens coletivos constitucionalmente tutelados.¹¹⁰

Para J. J. Gomes Canotilho, o conflito entre direitos fundamentais deverá ser solucionado a partir da ponderação e da harmonização desses direitos e, caso necessário, haverá prevalência de um direito em relação aos outros. A solução desses conflitos ocorre tanto na via Legislativa como na via Judiciária, a partir da aplicação de restrições.¹¹¹

Para Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, a ideia de restrição advém da necessidade de se compatibilizar os diversos tipos de direitos fundamentais. Assim como J. J. Gomes Canotilho, os autores entendem que os direitos fundamentais somente poderão ser limitados por determinação constitucional, ou por lei que nela se fundamente.¹¹²

Essas restrições impostas aos direitos fundamentais deverão ser precedidas de análise do âmbito de proteção do direito e da definição dos bens jurídicos tutelados pela norma constitucional. Existindo o conflito, a aplicação do princípio da proporcionalidade será fundamental na resolução das colisões entre direitos fundamentais.

Ingo Sarlet acrescenta que o princípio da proporcionalidade também tem como função o controle de constitucionalidade das medidas restritivas de direitos fundamentais, na medida em que sua aplicação visa coibir os excessos ou mesmo as omissões que conferem proteção manifestamente insuficiente aos direitos fundamentais. A restrição deve ter finalidade “constitucionalmente legítima”.¹¹³

Dessa forma, é possível concluir que direitos fundamentais de diferentes titulares podem colidir entre si, e que a solução para esses conflitos deverá levar em

¹¹⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 607

¹¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Editores Almedina, 2003, p. 1.274.

¹¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 197-198.

¹¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 393-410.

conta a “proteção ao núcleo essencial do direito e a proporcionalidade das restrições a ele aplicadas”.¹¹⁴

É o que ocorre no caso estudado. Na ACP nº 2005.01.1.09580-7, é possível verificar conflitos entre direitos fundamentais pertencentes à coletividade e aos particulares. Como reforçam os autores supracitados, caberá ao Poder Público utilizar-se do princípio da proporcionalidade para apresentar solução capaz de garantir ao máximo os direitos fundamentais das partes envolvidas. Mas não é só isso, a eficácia das soluções propostas dependerá também da participação dos sujeitos envolvidos, como será visto mais adiante.

3.2 Eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais

Para Daniel Sarmento, costuma-se associar a ideia de público à “esfera dos interesses gerais da coletividade, que dizem respeito à pessoa humana não como particular”. Em contrapartida, a ideia de privado corresponde às vivências que “não concernem à sociedade em geral, mas a cada um, como indivíduo”. Entretanto, as “fronteiras entre o público e o privado são extremamente móveis e instáveis”; é dizer, a solução de conflitos entre direitos fundamentais não ocorre unicamente na esfera individual ou coletiva da sociedade, mas sim em ambas, concomitantemente.¹¹⁵

A garantia dos direitos fundamentais não é, portanto, função unicamente do Estado, mas sim de toda a coletividade. Novamente nas palavras de Daniel Sarmento, a atuação do Poder Público deve pautar-se pelo “respeito aos interesses privados do cidadão”, ao passo que os interesses individuais devem ser limitados em proveito de “valores e interesses coletivos”.¹¹⁶

No caso em estudo, o DF elaborou o projeto da desocupação como forma de devolver à coletividade o uso democrático da orla do Lago Paranoá. O Plano de

¹¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 393-410.

¹¹⁵ SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*. In: *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. SARMENTO, Daniel (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 30.

¹¹⁶ SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*. In: *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. SARMENTO, Daniel (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 31.

Fiscalização e Remoção e o Projeto Orla Livre, devem, juntos, ser capazes de proporcionar à população de Brasília os direitos fundamentais ao meio ambiente, ao patrimônio público e social, à ordem urbanística, ao lazer e à segurança, sem ferir, no entanto, os direitos à propriedade e à segurança dos proprietários dos terrenos desocupados.

A proposta deste estudo é avaliar se o referido projeto, composto pelo Plano de Fiscalização e Remoção da AGEFIS e o Projeto Orla Livre, é capaz de proporcionar à população de Brasília as soluções a que se propôs. Essa análise, sob a ótica das eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais, será feita a seguir.

3.2.1 A eficácia vertical dos direitos fundamentais

Para Gilmar Mendes, os direitos fundamentais foram concebidos originariamente como direitos subjetivos públicos, ou seja, direitos do cidadão em face do Estado. Dessa forma, como parte do Poder Público, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estão vinculados aos direitos fundamentais e, nessa medida, devem zelar por sua garantia e absterem-se de violá-los.¹¹⁷

Ao Poder Legislativo cabe observar os limites constitucionalmente impostos para a restrição ou limitação de direitos fundamentais e legislar para propiciar o exercício desses direitos; o Poder Executivo, na Administração Direta, Indireta, ou nas pessoas jurídicas que prestam serviços públicos, está vinculado às prestações positivas e negativas que garantem os direitos fundamentais; o Judiciário, além de exercer a guarda da Constituição Federal, assegura a efetiva aplicação do direito, seja em relações com o Poder Público ou entre particulares. Em suma, cabe a todos os poderes assegurar a efetiva aplicação dos direitos no exercício de suas funções.¹¹⁸

O respeito do Poder Público aos direitos fundamentais decorre da denominada eficácia vertical, que é conceituada por Carlos Henrique Bezerra Leite como a “limitação imposta pelo ordenamento jurídico à atuação do Estado em relação aos governados, na medida em que se reconhece que entre eles há uma relação vertical de

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 116.

¹¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 118-120.

poder, ou seja, de um lado o Estado (mais forte) e de outro lado o indivíduo (mais fraco)”.¹¹⁹

Para Christine Peter, o Estado é responsável pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos e essa proteção deve ser feita não somente contra os poderes públicos, mas também contra as agressões provindas de particulares. Cabe ao Estado adotar medidas positivas para proteger de forma efetiva o exercício dos direitos fundamentais, e também medidas ‘negativas’ para evitar que direitos igualmente fundamentais, por força de indevidas interferências, sejam violados.¹²⁰

Sob a ótica da eficácia vertical, cabe ao Estado promover as medidas necessárias para garantir os direitos fundamentais da população. Sob essa perspectiva, o projeto da desocupação da orla do lago, promovido pelo GDF, deve ser meio hábil para concretizar tais direitos. Avalia-se, agora, se o Plano de Fiscalização e Remoção e o Projeto Orla Livre são, de fato, suficientes para se alcançar os mencionados objetivos.

Antes, cabe ressaltar que nenhuma das ações citadas foi de fato concluída, motivo pelo qual deverão ser analisados os resultados alcançados pelo projeto até o momento. Cabe, agora, analisar se tais medidas foram capazes de solucionar as colisões em estudo.

3.2.2 O Plano de Fiscalização e Remoção da AGEFIS

Em primeiro lugar, cabe abordar a consequência mais imediata e perceptível do projeto da desocupação: a liberação das áreas públicas invadidas. A sentença condenatória trouxe a constatação de que “a utilização que se deu ao entorno do Lago Paranoá tem característica de exclusivo favorecimento privado, sem nenhum interesse social ou utilidade pública”¹²¹. Desta forma, reconheceu-se que o direito individual de propriedade dos moradores dos terrenos lindeiros estava se sobrepondo ao direito da população ao patrimônio público e social.

¹¹⁹ LEITE, Carlos H. B. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais na Relação de Emprego*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 17 – jan./jun, 2011. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-17/RBDC-17-033-Artigo_Carlos_Henrique_Bezerra_Leite_\(Eficacia_Horizontal_dos_Direitos_Fundamentais_na_relacao_de_Emprego\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-17/RBDC-17-033-Artigo_Carlos_Henrique_Bezerra_Leite_(Eficacia_Horizontal_dos_Direitos_Fundamentais_na_relacao_de_Emprego).pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

¹²⁰ SILVA, Christine O, P da. *Supremo Tribunal de Direitos Fundamentais: Papel do STF no Estado Constitucional Brasileiro*, 2015, p. 4.

¹²¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 771-785.

Como apresentado, a aplicação do direito individual à propriedade encontra limitação no exercício de outros direitos fundamentais. A propriedade individual urbana deve atender às funções sociais da cidade, dentre as quais estão elencadas a “habitação, o trabalho, a circulação, o lazer, visando a plena integração dos seres humanos, seu crescimento educacional e cultural, num ambiente sustentável, ecologicamente equilibrado”.¹²²

Em consequência, o exercício do direito de propriedade dos moradores do Lago Sul e Lago Norte só poderá ser exercido dentro dos limites impostos pela legislação e pelas regras urbanísticas da cidade, como preveem a sentença da ACP, o acordo firmado entre as partes e o projeto da desocupação. Desta forma, o exercício de um direito individual não poderá dificultar ou impossibilitar o exercício dos direitos difusos do restante da coletividade.

Muito embora a sentença que determinou as derrubadas datasse de 25/08/2011, as operações de desocupação só começaram em agosto de 2015, quase dez anos após o ajuizamento da ACP. O atraso no cumprimento da sentença, confirmada pela 3ª Turma Cível do TJDF em 26/04/2012, foi reconhecido pelo Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, em decisão proferida em 31/08/2015, nos seguintes termos:

O fato é que as operações de desobstrução da orla vêm com imenso atraso. O peticionário de fls. 1446 e seguintes admite que a ocupação indevida tem mais de trinta anos de idade, o que importa apenas na consideração de que o poder público demorou demasiado em tomar as providências inerentes à proteção do ordenamento urbanístico e ao meio ambiente, o que é fato lamentável, pela constatação da pouca eficiência da administração pública local. Entretanto, a falta de eficiência administrativa não é fonte de direitos para quem quer que seja.¹²³

Da referida decisão é possível extrair que os proprietários possuíam conhecimento da ilegalidade praticada e que contavam com a ineficácia da lei e a inércia do Poder Público para perpetuar seus privilégios.

¹²² MALUF, Adriana C. do R. F. D. *Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 62

¹²³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1478-1479.

As ações de remoção de cercas, muros e outras construções que obstruem o acesso ao lago se estendem até hoje. Píeres, quadras de esportes e outras benfeitorias foram mantidos e serão destinadas ao uso do público.¹²⁴

Atualmente as derrubadas estão na última fase e, de acordo com notícia institucional publicada pela AGEFIS em junho de 2017, “já foram desobstruídos 614.168,17 metros quadrados, em 310 lotes”¹²⁵. Essa área corresponde a aproximadamente 93% dos 66,2 hectares que devem ser desocupados¹²⁶.

Hoje é possível verificar que uma considerável parte das invasões na orla foram removidas, pela AGEFIS ou por proprietários, que o fizeram por livre e espontânea vontade após o recebimentos de notificações. Entretanto, basta uma rápida volta ao redor do lago para constatar que ainda há muitos terrenos que não se ajustaram ao cumprimento da legislação, da decisão judicial, e menos ainda do acordo firmado, que deu origem ao Plano de Fiscalização e Remoção elaborado pela AGEFIS e ao Projeto Orla Livre.

A impossibilidade de o direito individual à propriedade se sobrepor ao direito difuso ao patrimônio público e social foi reconhecida em juízo, e as medidas necessárias para reverter o quadro de invasões têm sido adotadas, mesmo que lentamente.

Entretanto, ainda não houve a devolução do patrimônio público à população de Brasília. Apesar da desobstrução das áreas invadidas, verifica-se que não foram providenciados os acessos e a estrutura mínima para que o público frequente estes locais. As áreas desocupadas estão abandonadas e não há fiscalização que impeça novas invasões.

Em suma, a sentença e o acordo, se integralmente cumpridos, podem ser considerados suficientes para fazer cessar a apropriação ilegal dos particulares sobre as áreas públicas. Todavia, as ações de desobstrução ainda se mostram insuficientes para

¹²⁴ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016. Disponível em: <http://www.consultapublicavirtual.df.gov.br/PROPOSTA_ORLA.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

¹²⁵ DISTRITO FEDERAL. Governo recupera 21,6 milhões de m² de área pública em dois anos e meio. Brasília: Agência de Fiscalização do Distrito Federal, 08 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.agefis.df.gov.br/noticias/item/2101-governo-recupera-216-milh%C3%B5es-de-m%C2%B2-de-%C3%A1rea-p%C3%ABblica-em-dois-anos-e-meio.html>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

¹²⁶ Ressalte-se que a sentença judicial determinou a desocupação de 30 metros contados das margens do lago, o que equivale à desocupação de 4,2% de toda a área invadida no Lago Sul e Lago Norte, conforme apontou o estudo elaborado no âmbito da CLDF.

assegurar o cumprimento do objetivo principal, que é devolver o bem público à coletividade e proporcionar à população o acesso ao lazer, ao turismo e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a que deveriam ter acesso.

3.2.3 O Projeto Orla Livre

De acordo com o cronograma inicial da AGEFIS, responsável pela execução das derrubadas, a SHIS QL 12, conhecida como Península dos Ministros, foi o local escolhido para o início do projeto da desocupação. A justificativa da escolha se deu pelo fato de o local “apresentar obstruções ao acesso à orla em áreas públicas de uso coletivo, lindeiras ou pertencentes a parques vivenciais”.¹²⁷

Esse trecho do Plano de Fiscalização e Remoção de Construções, apresentado em juízo juntamente com o acordo firmado entre DF e MPDFT, comprova que o GDF tinha plena ciência de que a orla do lago recebia destinação distinta do uso coletivo e da preservação ambiental, como foi previsto no projeto da cidade.

Apesar de ser um exemplo dentre as várias ocorrências de uso inapropriado da orla do lago, a ocupação irregular na Península dos Ministros representa uma das violações mais expressivas à ordem urbanística de Brasília, tendo em vista que o local, além de constituir APP, é também um parque ecológico e ponto turístico da cidade.

Cabe ainda ressaltar que essa ilegalidade era inclusive praticada pelo próprio Estado, na medida em que as residências do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do Senado Federal também invadiam a APP do lago.

A obstrução ao acesso da população constituía violação não só ao direito ao patrimônio público, mas também aos direitos difusos ao meio ambiente, à ordem urbanística e a um bem de valor turístico e paisagístico da capital.

Após a fase de derrubadas na península, foi dado início à recomposição da área de preservação permanente, que contou com a plantação de espécies do cerrado e a criação de jardins. Além disso, deram início à construção de espaço para caminhadas e

¹²⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1261-1273.

ciclovias, havendo previsão também de implementação de parques infantis e pista de skate.¹²⁸

Apesar do investimento feito na Península dos Ministros, este constitui exceção em comparação às demais áreas recém desobstruídas. Como mencionado anteriormente, vários espaços ficaram vazios e abandonados após a desocupação. O DF tomou a decisão de manter as construções que fossem úteis ao público, mas ainda não lhes deu a devida destinação.

De forma geral, é possível perceber que em algumas áreas do lago já houve a implementação de projetos para garantir o uso coletivo e o acesso democrático, como o Parque da Península dos Ministros, a Prainha dos Orixás, a Ermida Dom Bosco, o Centro de Lazer Beira Lago (junto à ponte JK) e o recém inaugurado calçadão da L4 Sul, ou também denominado Deck Sul.¹²⁹

Esses espaços fazem parte do Projeto Orla Livre, que tem como objetivo a recuperação da vocação pública da orla do Lago Paranoá, conforme o espírito do projeto original do Plano Piloto: “um espaço democrático, acessível, com enorme potencial para abraçar vivências de esporte e lazer em harmonia com o meio ambiente”.¹³⁰

Em sua apresentação, o projeto deixa claro que sua elaboração se deu em resposta às decisões judiciais proferidas nos autos da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 e que visa conciliar a APP do Lago Paranoá com a paisagem urbana heterogênea, “buscando ressaltar o potencial de exploração comercial, turística e de lazer do lago Paranoá pela população do DF”.¹³¹

Para alcançar os objetivos citados, o Projeto Orla Livre realizará concurso público internacional para a contratação de projeto que “deverá propor a forma de ocupação e a configuração da paisagem da orla, além de apontar possibilidades de

¹²⁸ DISTRITO FEDERAL. *Retomadas Obras na Península dos Ministros*. Brasília: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, 28 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.sinesp.df.gov.br/sala-de-imprensa/releases/item/2432-retomadas-obras-na-pen%C3%ADnsula-dos-ministros.html>>. Acesso em 11 ago. 2017.

¹²⁹ DISTRITO FEDERAL. *Projeto Orla Livre*. Disponível em: <<http://www.orlalivre.df.gov.br/#orla-explicacao>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

¹³⁰ DISTRITO FEDERAL. *Projeto Orla Livre*. Disponível em: <<http://www.orlalivre.df.gov.br/#orla-explicacao>>.

¹³¹ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência: Concurso Internacional nº 01/2016*. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 9.

utilização do espelho d'água"¹³². A escolha do método de seleção se inspirou na forma como foi escolhido o projeto da capital.¹³³

Atualmente, o projeto Orla Livre passa por fases de consultas públicas virtuais e presenciais, com o lançamento do edital do Concurso de Urbanismo e Paisagismo previsto para o segundo semestre de 2017. O Plano de Uso e Ocupação prevê a contratação de projeto que atenda aos seguintes objetivos:

(i) incentivar a utilização do potencial turístico do Lago Paranoá como patrimônio ambiental, paisagístico e cultural do Distrito Federal; (ii) promover a dinamização e popularização do Lago Paranoá como espaço de lazer; (iii) promover o resgate e qualificação dos espaços de acesso ao Lago Paranoá; (iv) manter e melhorar a qualidade ambiental do Lago Paranoá e respectivas margens, tomando-o como referência da qualidade e equilíbrio ambiental da bacia hidrográfica; (v) preservar a fauna e flora remanescentes às margens do Lago Paranoá e dos respectivos tributários; (vi) disponibilizar o Lago Paranoá ao uso da população do Distrito Federal, garantindo-se o acesso público e revertendo a tendência de privatização do espelho d'água e respectivas margens, atualmente em curso.¹³⁴

Para concretizar esses objetivos foram identificadas as áreas da orla e do espelho d'água passíveis de receber estruturas físicas, atividades esportivas, culturais, de lazer e turísticas de uso público, de forma a se respeitar o zoneamento ambiental do local. Cada uma das áreas de intervenção mapeadas deverá receber ações de revitalização e infraestrutura.

No que tange à garantia dos direitos à ordem urbanística e ao lazer, é possível verificar que os trabalhos em curso já começaram a proporcionar um acesso mais democrático ao lago; já houve progresso na desobstrução e reaproveitamento de alguns espaços públicos antes privatizados, a exemplo da Península dos Ministros e do Parque da Asa Delta.

Entretanto, é imperioso lembrar que a existência de um Plano de Uso e Ocupação aparentemente bem estruturado não significa dizer que os direitos difusos da população tenham sido efetivamente garantidos.

¹³² DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 8.

¹³³ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 8-9.

¹³⁴ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 39.

Outro ponto relevante no Projeto Orla Livre são as diretrizes fixadas para a recuperação e preservação do meio ambiente, criadas com base no Plano de Recuperação da área Degradada da APP, do Plano de Zoneamento e do Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborados em virtude da condenação.

Além de ter sido usado como argumentação em favor da desocupação, o direito ao meio ambiente foi arguido também pelas partes contrárias às derrubadas, nos autos da Ação Popular nº 59032-28.2015.4.01.3400. No caso, diferentemente da alegação do MPDFT de que as ocupações irregulares causavam danos ao meio ambiente, o autor da Ação Popular defendeu que as derrubadas e o acesso público à orla do lago causariam ainda mais estragos. A exemplo, cita-se trecho da decisão do Relator do TRF1, Des. Souza Prudente, que deferiu liminar para sobrestar o projeto, nos autos da referida Ação Popular:

O cronograma dos trabalhos de desocupação, elaborado pelo Distrito Federal, encontra-se em plena execução, asseverando, ainda, que, relativamente às áreas já desocupadas, afigura-se manifesta a ocorrência de danos ambientais, eis que, não tendo sido implementada qualquer medida de restauração ou revigoramento, *“as ações sem qualquer planejamento causaram um completo abandono das estruturas existentes, originando inúmeros depósitos de lixo, entulho e espaços com água parada propícios à proliferação de mosquitos Aedes Aegypti, vector de doenças gravíssimas como dengue, febre amarela, zika e chikungunya, conforme as fotografias da desocupação no Conjunto 0 da QL 12, no Lago Sul”*.¹³⁵

Fato é que as derrubadas geraram grande volume de entulho por onde passaram. Em muitos locais não houve a coleta apropriada dos resíduos e as áreas desobstruídas permanecem sujas e sem acesso livre para a população. Em contrapartida, as apropriações ilegais foram responsáveis pelo desmatamento da vegetação local e introdução de novas espécies que não fazem parte da cobertura vegetal originalmente encontrada na área.

Em busca de reverter os danos causados pelas desobstruções e ocupações irregulares, estudos delimitaram as áreas de preservação e de conservação localizadas às margens do lago. Também foram coletadas informações acerca do solo, da fauna e da flora locais para adequar as ações de recuperação à vegetação local remanescente. Os

¹³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0058728-44.2015.4.01.0000/DF. Agravante: Mauro de Souza Figueiredo. Agravados: União Federal e Distrito Federal. Relator: Des. Souza Prudente. Brasília, 2 de março de 2016.

resultados foram utilizados na elaboração das diretrizes previstas no Plano de Uso e Ocupação da Orla do Lago Paranoá.¹³⁶

No tocante à vegetação, o plano prevê que os jardins das propriedades desocupadas, que contemplam áreas com gramados, palmeiras, árvores e arbustos, devem ser incorporadas ao projeto de paisagismo. Nos locais de preservação, devem ser introduzidas, preferencialmente, espécies nativas da região. As áreas desmatadas serão alvo de compensação ambiental, compensação florestal e reflorestamento.

Dentro dos objetivos traçados nesse plano estão, por exemplo: (i) a revegetação de áreas degradadas do Cerrado; (ii) a promoção da conservação dos processos ecológicos, das espécies nativas e do patrimônio genético existente; (iii) a promoção da recuperação ambiental da APP do Lago Paranoá; (iv) criação de espaços de lazer, áreas verdes, ciclovias e passeios públicos para promover a integração urbana, a sociabilidade e o desenvolvimento econômico local; (v) ações de resgate e reintrodução de espécies; (vi) manutenção das áreas verdes consideradas como bem público de uso comum do povo.¹³⁷

O Plano de Uso e Ocupação previu ainda as diretrizes urbanístico-paisagísticas a serem adotadas na elaboração do projeto da orla, com previsão de plantio de espécies nativas do cerrado para harmonizar a vegetação natural remanescente e a proveniente das intervenções dos moradores, que serão incorporadas ao projeto paisagístico. O documento determina, de forma detalhada, como serão feitas as incorporações da vegetação e a instalação de equipamentos de uso público, como bancos, calçadas e lixeiras.

Apesar de tratar-se de uma proposta minuciosa e que, aparentemente, contempla medidas capazes de revitalizar e agregar novas espécies à vegetação, bem como oferecer à população espaços de lazer que respeitem o projeto urbanístico da cidade, ainda não é possível verificar se, de fato, essas soluções serão capazes de garantir aos brasilienses os direitos que lhe são assegurados constitucionalmente e afirmados na ACP.

¹³⁶ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 42.

¹³⁷ DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência*: Concurso Internacional nº 01/2016. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 50.

Cabe ainda tratar da violação ao direito à segurança suscitado pela ALAPA que, em suas alegações, protestou pela necessidade de se reforçar o policiamento nas áreas desobstruídas.

No caso, apesar de tratar-se de uma reivindicação legítima, o direito à segurança dos proprietários dos imóveis desocupados não pode se sobrepor aos direitos difusos do restante da coletividade, motivo pelo qual não constitui justificativa suficiente para suspender ou interromper o processo de derrubadas, como se demonstra da decisão do juízo proferida em face da provocação de terceiro interessado nos autos da ACP:

O risco abstrato à segurança, alegado pelo peticionário, fora criado por ele próprio, ao deixar item tão relevante de sua moradia sob a insegurança da ocupação não autorizada de área pública. Cabe a ele próprio, portanto, providenciar as medidas de contratação de segurança particular ou de rápida reposição de suas cercas, nos exatos limites da área escriturada de sua propriedade, respeitada a eventual limitação referente à proteção ambiental, se a escritura abranger área deste tipo. O que não soa razoável é impedir a ação administrativa, que é custosa e submissa ao interesse público (o qual, não é inútil repetir, prevalece sobre o particular).¹³⁸

Do trecho citado, infere-se que o juiz acertadamente fez uso do princípio da prevalência do interesse coletivo sobre o privado ao determinar que a alegação de violação à segurança de uma parcela da população não se mostra razoável frente aos direitos difusos que vêm sendo violados.¹³⁹

Entretanto, há que se pontuar que o direito a segurança é também direito difuso, e que sua garantia depende de prestações positivas do Estado traduzidas em ações preventivas e ostensivas de policiamento, não só nas áreas recém-desobstruídas, como em toda a cidade.

Acrescente-se, ainda, que o Plano de Uso e Ocupação do Projeto Orla Livre é omissivo no que toca à segurança pública, que fica a cargo das Polícias Militar e Civil do Distrito Federal. O registro de crimes praticados após as derrubadas reforça o

¹³⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal, p. 1538.

¹³⁹ ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”*. In: *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. SARMENTO, Daniel (org.). 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

argumento dos proprietários que temem que a permissão de acesso público ao lago resulte em um aumento da violência na região.

Dessa forma, apesar de não constituir motivo legítimo para obstaculizar a desocupação, o projeto não apresenta soluções específicas e direcionadas a atender à garantia do direito difuso à segurança. Por esse motivo, torna-se recomendável acrescentar ao projeto ações concretas que visem proporcionar maior segurança aos moradores e frequentadores dos Lagos Sul e Norte.

No entanto, apesar de não haver previsão acerca das medidas de segurança a serem implementadas, cabe aqui apresentar os estudos de Jane Jacobs, a qual entende que manter as ruas e calçadas públicas em uso é uma forma eficaz de manutenção da segurança de uma cidade. Para a autora, manter a ordem pública não é função unicamente da polícia: a existência de estabelecimentos e locais públicos, que permitam um fluxo de pedestres na região, auxiliam no dever da vigilância. A ocupação de áreas vazias, ou predominantemente residenciais, é uma forma de garantir segurança a esses locais.¹⁴⁰

Desta forma, caso o Projeto Orla Livre consiga dar destinação pública à área desocupada e incentivar a população a frequentar e utilizar o espaço, a movimentação do local poderá trazer mais segurança aos moradores, uma vez que as áreas desobstruídas não estarão mais abandonadas.

Em suma, diante de uma análise concernente aos direitos fundamentais envolvidos na desocupação, é possível concluir que o Projeto Orla Livre, em tese, é capaz de devolver à coletividade um bem público que antes fora ilegalmente privatizado. O projeto da desocupação, se integralmente cumprido, cessará as apropriações irregulares praticadas por proprietários de terrenos lindeiros.

No entanto, não se pode afirmar que as ações adotadas até o momento sejam suficientes para assegurar à população os direitos fundamentais a que deveriam ter acesso. Tampouco se pode afirmar que a fiel execução do projeto, isoladamente, restituirá à coletividade os direitos pleiteados. Além da atuação do DF em seu dever de proporcionar à população os meios para que usufruam dos seus direitos, depende

¹⁴⁰ JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 29-37.

também dos indivíduos respeitar os direitos dos demais e fazer valer não só o projeto, como a legislação e os direitos nele envolvidos.

É aí que reside a importância da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

3.2.4 A eficácia horizontal dos direitos fundamentais

À problemática dos limites dos direitos individuais e coletivos e da eficácia desses direitos na esfera privada dá-se o nome de horizontalidade.¹⁴¹

Ângelo Márcio Kloster explica que a teoria da eficácia horizontal surgiu com o intuito de proteger os direitos dos indivíduos também no âmbito de suas relações privadas, uma vez que os direitos fundamentais são “oponíveis não só em relação ao Estado, mas também no âmbito das relações privadas”.¹⁴²

Para Daniel Sarmento e Fábio Rodrigues Gomes, o surgimento dessa teoria é resposta aos diferentes contextos sociais em que incidem os direitos fundamentais. Para os autores, a opressão e a violência contra direitos fundamentais não provêm unicamente do Estado, mas também de atores privados presentes em esferas como a família, o mercado e a própria sociedade civil.¹⁴³

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins entendem que “além do dever de observar a esfera de liberdade individual garantida pelo direito fundamental, o Estado tem o dever de proteger os direitos contra agressões oriundas de particulares”¹⁴⁴. Desta forma, as relações entre particulares serão regidas pelo respeito recíproco dos direitos de cada um, e o Estado deverá atuar nos casos em que houver uma desigualdade de posições nas relações privadas.

¹⁴¹ SILVA, Christine O, P da. *Supremo Tribunal de Direitos Fundamentais: Papel do STF no Estado Constitucional Brasileiro*, 2015, p. 3.

¹⁴² KLOSTER, Ângelo Márcio. *A eficácia horizontal dos direitos fundamentais*. Revista Virtual da AGU, n. 98, 2010, p. 1-2.

No mesmo sentido, Luis Roberto Barroso, Paulo Bonavides e J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gonet Branco, Christine Peter, Dimitri Dimolius, George Marmelstein, Ingo Sarlet, Hugo Nigro Mazzilli.

¹⁴³ SARMENTO, Daniel; GOMES, Fábio Rodrigues. *A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho*. Brasília: Revista TST, vol. 77, n. 4, out/dez 2011, p. 1-2.

¹⁴⁴ DIMOLIUS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014, p. 95-106.

Para Christine Peter a circunstância de os direitos fundamentais irradiarem também efeitos para as relações privadas e não serem oponíveis somente aos poderes públicos, constitui “a faceta mais relevante de todos os direitos fundamentais”.¹⁴⁵

Como é possível verificar, os direitos e obrigações arrolados na CF transcendem a relação indivíduo-Estado e estão presentes também nas relações entre particulares. A garantia dos direitos fundamentais preconizados na Constituição Federal dependerá, também, de que cada indivíduo respeite o direito alheio e cumpra as suas obrigações sociais.

No caso da desocupação, apesar da conclusão no sentido de que o Plano de Remoção e Fiscalização e o Projeto Orla Livre são instrumentos capazes de devolverem os direitos fundamentais à coletividade, a atuação do Estado não é suficiente para garantir os resultados pretendidos.

Em primeiro lugar, a manutenção da orla do lago como espaço público dependerá, principalmente, de que os proprietários se abstenham de, mais uma vez, invadir as áreas destinadas a toda a população. A retirada voluntária das cercas e muros, e a correta demarcação das propriedades particulares são medidas que assegurarão os direitos dos interessados.

O direito ao patrimônio público e social e o direito dos particulares à propriedade privada só irão se concretizar se todos respeitarem os limites de seus espaços e, por conseguinte, os limites de seus direitos. Cabe aos particulares, desta forma, respeitarem os limites de suas propriedades, ao passo que o público que frequentar a orla do lago deverá se abster de intervir nas áreas residenciais privadas.

Como consequência, o respeito a esses limites auxilia também na concretização do direito à segurança, uma vez que a observância aos patrimônios público e privado é necessária à manutenção da ordem. A segurança pública, a cargo do Estado, deve ser feita em prol de toda a população, como garantia de um direito difuso.

Mas não é só. Como visto, o Projeto Orla Livre visa revitalizar as áreas recém-desocupadas e adequar esses espaços ao projeto original de Lúcio Costa,

¹⁴⁵ SILVA, Christine O, P da. *Supremo Tribunal de Direitos Fundamentais: Papel do STF no Estado Constitucional Brasileiro*, 2015, p. 4.

proporcionando à população e aos visitantes um local de lazer, de contato com o meio ambiente e de valor arquitetônico e turístico.

A orla revitalizada do Lago Paranoá será espaço de todos e permitirá o livre acesso para os moradores dos diversos bairros de Brasília e visitantes da cidade, inclusive para os proprietários dos imóveis que até pouco tempo ocupavam a área ilegalmente.

Afirmar que a orla do lago é um espaço de todos é dizer que cabe a todos os frequentadores o zelo e o respeito por esse bem público. A preservação do meio ambiente, dos equipamentos de uso coletivo e do lazer alheio são imprescindíveis para que os usuários encontrem na orla do lago um local onde poderão concretizar seus próprios direitos fundamentais.

Ingo Sarlet complementa ao citar a existência de uma confluência entre as eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais¹⁴⁶. No caso da desocupação, cabe ao DF, em sua função de Estado, proporcionar as garantias constitucionais aos indivíduos, enquanto a estes cabe o dever de preservar os bens públicos que lhes permitem usufruir de seus direitos e se abster de violar direitos alheios.

Para o autor, há “relação de complementaridade entre a vinculação dos órgãos estatais e a vinculação dos atores privados aos direitos fundamentais”¹⁴⁷. É dizer, a garantia dos direitos fundamentais é função conjunta do Estado e dos particulares.

Por tratar-se de tutela principalmente aos direitos difusos dos interessados, o projeto da desocupação foi elaborado com vistas a beneficiar toda a população de Brasília mesmo que, para sua concretização, alguns particulares tenham que abdicar de parte de seu patrimônio, como piores, piscinas e jardins que haviam sido irregularmente construídos em área pública, por sua conta e risco.

É importante esclarecer que todos os envolvidos no projeto da desocupação são titulares dos direitos difusos que este busca proporcionar. Quanto aos direitos coletivos

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado*: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, jul.-set./2012, p. 14. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Sarlet-civilistica.com-a.-1.n.1.2012.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

¹⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado*: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, jul.-set./2012, p. 29.

strictu sensu e individuais homogêneos, estes devem ser exercidos dentro dos limites legalmente previstos, com ponderação entre a autonomia privada do particular e as restrições aplicadas ao seu comportamento.¹⁴⁸

Desta forma, imperioso concluir no sentido de que todos os interessados devem agir para dar cumprimento à sentença judicial proferida nos autos da ACP, bem como ao acordo que determinou a desobstrução e a devolução da orla do Lago Paranoá ao público. Dos cidadãos que desejam ter acesso ao lago aos proprietários que sofreram com as derrubadas, todos são responsáveis pela eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

¹⁴⁸ SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010, p. 292

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise dos direitos fundamentais que estão envolvidos no projeto da desocupação da orla do Lago Paranoá. Antes de a Ação Civil Pública nº 2005.01.1.09580-7 obrigar os proprietários de terrenos localizados às margens do lago a desocuparem a faixa de 30 metros destinada ao uso público e à preservação ambiental, esses locais haviam sido irregularmente invadidos para uso particular.

A presente monografia buscou avaliar se a desocupação das áreas invadidas, promovida pelo Plano de Remoção e Fiscalização, e as medidas de revitalização a serem adotadas pelo Projeto Orla Livre, seriam medidas capazes de garantir a todas as partes envolvidas os direitos fundamentais que lhes são assegurados.

Os objetivos do estudo de caso foram alcançados através de análise dos autos da ACP nº 2005.01.1.09580-7, do acordo firmado entre o DF e o MPDFT e dos planos elaborados para concretizar o projeto da desocupação.

Em um primeiro momento, apurou-se quais direitos fundamentais foram suscitados pelas partes nos autos da ACP. O MPDFT, parte autora em defesa dos direitos difusos e coletivos da população, pleiteou pela defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao patrimônio público e social, à ordem urbanística e ao lazer. A ALAPA, por sua vez, saiu em defesa dos proprietários invocando seus direitos à propriedade e à segurança.

Em uma análise sob o aspecto da eficácia vertical dos direitos fundamentais, este estudo buscou avaliar se as soluções propostas pelo Estado, quais sejam, o Plano de Remoção e Fiscalização e o Projeto Orla Livre, seriam capazes de devolver à população de Brasília uma orla do Lago Paranoá revitalizada, onde se poderiam concretizar os direitos fundamentais ao meio ambiente, ao patrimônio público e social, ao lazer, e à segurança.

Com base nas ações finalizadas até o momento e nas diretrizes estabelecidas pelo Plano de Uso e Ocupação da orla do lago, foi possível concluir que as propostas apresentadas no projeto da desocupação, caso executadas como planejado, seriam capazes de garantir à população os direitos a que hoje ainda não possuem acesso. Cabe acrescentar que o nível de detalhamento das diretrizes estabelecidas para a elaboração

do projeto foram o diferencial para que se chegasse à conclusão de que o Projeto Orla Livre poderá trazer os benefícios almejados.

Por outro lado, a execução do projeto unicamente a cargo do Poder Público não é medida suficiente para se alcançar a garantia de todos os direitos fundamentais suscitados. Sob a perspectiva da eficácia horizontal, as derrubadas de cercas e muros e as obras de revitalização, sozinhas, não serão capazes de proporcionar à população de Brasília os direitos fundamentais que prometem. Mais que a atuação do Estado, é necessária a atuação dos particulares para garantir a concretização desses direitos.

A eficácia horizontal dos direitos fundamentais requer que particulares atuem conjuntamente na garantia e proteção desses direitos, sendo cada indivíduo responsável por assegurar e por não violar um direito alheio. A atuação em prol da coletividade é tanto forma de exercer seus próprios direitos como de garantir o interesse público e dos demais.

A eficácia vertical e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, em conjunto, permitem uma maior efetividade na garantia desses direitos. É dizer, quando o Estado e os particulares atuam voltados a um mesmo objetivo, maiores são as chances de concretizá-lo. No projeto da desocupação, os direitos em comento só serão garantidos se o DF, os moradores de Brasília e os proprietários de imóveis localizados às margens do lago estiverem alinhados em busca do um resultado comum: o acesso democrático ao Lago Paranoá.

Conclui-se, portanto, no sentido de que o plano da desocupação só trará os resultados almejados se houver, por parte de todos os interessados, o respeito ao patrimônio público e social, aos limites das residências particulares, ao meio ambiente e às liberdades de cada indivíduo, o que, por conseguinte, permitirá uma efetiva concretização dos direitos em discussão.

Não obstante, é preciso lembrar que o projeto da desocupação ainda está longe de ser concluído, motivo pelo qual não se pode garantir que os resultados nele previstos sejam efetivamente alcançados. Desta forma, apesar de grande parcela da orla do lago já ter sido desobstruída, a resposta ao questionamento feito por este estudo é de que ainda não se pode falar em democratização do acesso ao Lago Paranoá.

Por esse motivo, para que este estudo produza resultados ainda mais adequados à realidade, sugere-se que seja feita uma nova avaliação acerca do andamento das desocupações e do Projeto Orla Livre para, em um futuro próximo, verificar se, de fato, o DF e a população têm trabalhado juntos na garantia dos direitos fundamentais assegurados.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela de direitos individuais homogêneos e as demandas ressarcitórias em pecúnia*. Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”*. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. SARMENTO, Daniel (org.). 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. RDA, vol. 240, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em: 10 mar.2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm>. Acesso em 1º set. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 2.874 de 19 de setembro de 1859. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874.htm>. Acesso em 27 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3751.htm>. Acesso em 03. Ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166/67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0058728-44.2015.4.01.0000/DF. Agravante: Mauro de Souza Figueiredo. Agravados: União Federal e Distrito Federal. Relator: Des. Souza Prudente. Brasília, 2 de março de 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Editores Almedina, 2003.

Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

COSTA, Lucio. *Brasília revisitada, 1985-1987: complementação, preservação, adensamento e expansão urbana*, in Leitão, F. (organizador). Brasília 1960-2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

DIMOLIUS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751 de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/cpcoe/Biblioteca/Lei_2105_98_Decreto_19915_98.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 12.055 de 14 de dezembro de 1989. Cria a área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá. Disponível em <<http://www.ibram.df.gov.br/images/institucional/decretos/dec12055.pdf> >. Acesso em: 06 mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 24.499 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências. Disponível em

<http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=46777>. Acesso em: 06 mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Governo recupera 21,6 milhões de m² de área pública em dois anos e meio. Brasília: Agência de Fiscalização do Distrito Federal, 08 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.agefis.df.gov.br/noticias/item/2101-governo-recupera-216-milh%C3%B5es-de-m%C2%B2-de-%C3%A1rea-p%C3%ABblica-em-dois-anos-e-meio.html>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 08 de junho de 1993. Rege o Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

DISTRITO FEDERAL. *Projeto Orla Livre*. Disponível em: <<http://www.orlalivre.df.gov.br/#orla-explicacao>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

DISTRITO FEDERAL. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF, 1991, p. 34. Disponível em: <http://brasiliapoetica.blog.br/site/media/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf>. Acesso em 30 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Retomadas Obras na Península dos Ministros. Brasília: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, 28 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.sinesp.df.gov.br/sala-de-imprensa/releases/item/2432-retomadas-obras-na-pen%C3%ADnsula-dos-ministros.html>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

DISTRITO FEDERAL. *Termo de referência: Concurso Internacional nº 01/2016*. Brasília: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, 2016, p. 9. Disponível em: <http://www.consultapublicavirtual.df.gov.br/PROPOSTA_ORLA.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal.

GARCIA, Mônica Nicida. *Patrimônio Público*, 2004. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Patrim%C3%B4nio%20p%C3%ABlico>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

IBGE. *Histórico de Brasília*, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=530010>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

IPHAN, *Coletânea Brasília 50 anos*. 1ª edição, 2009. Disponível em http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=8. Acesso em: 03 fev. 2017.

IPHAN. Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992. Tombamento do conjunto urbanístico de Brasília. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_314_de_8_de_outubro_de_1992.pdf. Acesso em: 03 fev. 2017.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KLOSTER, Ângelo Márcio. *A eficácia horizontal dos direitos fundamentais*. Revista Virtual da AGU, n. 98, 2010. Disponível em <www.agu.gov.br/page/download/index/id/1312630>. Acesso em: 10 mar. 2016.

LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º dez. 2017.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, Carlos H. B. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais na Relação de Emprego*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 17 – jan./jun. 2011. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-17/RBDC-17-033-Artigo_Carlos_Henrique_Bezerra_Leite_\(Eficacia_Horizontal_dos_Direitos_Fundamentais_na_relacao_de_Emprego\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-17/RBDC-17-033-Artigo_Carlos_Henrique_Bezerra_Leite_(Eficacia_Horizontal_dos_Direitos_Fundamentais_na_relacao_de_Emprego).pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo Dias. *O meio ambiente na Constituição Federal e na Legislação Infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 a 2014)*. Fortaleza: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 34, n. 2, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MALUF, Adriana C. do R. F. D. *Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade*. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados, volume III*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

NETTO, Pedro Braga. *Ocupações da orla do Lago Paranoá*. In: FONSECA, Fernando Oliveira (Org.). *Olhares sobre o Lago Paranoá*. Brasília: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2001.

ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, 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.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 30 jun. 2017.

OLIVEIRA, Tadeu Almeida de. *Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília*. Em: *Textos para Discussão - Assessoria Legislativa – CLDF*, ano 1, nº 2, abril, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

ROCHA, C. L. A. *O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais*, 2012. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo10.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SANTOS, Marcos Antonio Dos. *Brasília, o Lago Paranoá e o Tombamento: Natureza e Especulação na cidade modernista*. São Paulo: USP, 2008. 259 f. Dissertação. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Paulo-USP. Universidade de São Paulo, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira*. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 1, n. 1, jul.- set./2012. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Sarlet-civilistica.com-a.-1.n.1.2012.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. SARMENTO, Daniel (org.). 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARMENTO, Daniel; GOMES, Fábio Rodrigues. *A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho*. Brasília: Revista TST, vol. 77, n. 4, out/dez 2011.

SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, Christine O. P. da. *A função da jurisdição no Estado Constitucional brasileiro*. Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, Ano 3, 2009/2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Pedro Vítor Carvalho. *A desocupação da orla do Lago Paranoá sob o enfoque da democratização do espaço urbano no Distrito Federal*. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de Direitos Fundamentais e o Princípio da Proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

UNESCO. *Patrimônio Mundial no Brasil: o Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/#c1048555>>. Acesso em 11 ago. 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*. Vol. V. Direitos Reais. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.