



Centro Universitário de Brasília - UNICEUB

Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento- ICPD

Programa de Mestrado em Direito

MARIA JÚLIA MONTEIRO DA SILVA

**MORADIA E MEIO AMBIENTE: CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO
REORDENAMENTO DE OCUPAÇÃO URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE (APPs) - O CASO DO VARJÃO – DF**

Brasília

2019

MARIA JÚLIA MONTEIRO DA SILVA

**MORADIA E MEIO AMBIENTE: CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO
REORDENAMENTO DE OCUPAÇÃO URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE (APPs) - O CASO DO VARJÃO – DF**

Dissertação Apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas
Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli
Carmona
Co-orientadora: Prof^a Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

Brasília

2019

© 2019 Maria Júlia Monteiro da Silva. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução, cópia ou distribuição sem prévia autorização da autora.

SILVA, Maria Júlia Monteiro da.

MORADIA E MEIO AMBIENTE: CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO REORDENAMENTO DE OCUPAÇÃO URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) - O CASO DO VARJÃO – DF/ Maria Júlia Monteiro da Silva – 2019

159f.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília- UniCEUB, Programa de Mestrado em Direito, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Co-orientadora: Prof^a Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

1.Direito Constitucional. 2. Direitos Fundamentais. 3. Moradia e Meio Ambiente.4. Áreas de Preservação Permanente. 5.Planejamento Urbanístico.

MORADIA E MEIO AMBIENTE: CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO REORDENAMENTO DE OCUPAÇÃO URBANA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) - O CASO DO VARJÃO – DF

Autora: Maria Júlia Monteiro da Silva

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavachioli Carmona

Co-orientadora: Prof^a Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília- UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

APROVADA POR:

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavachioli Carmona

Centro Universitário de Brasília- UniCEUB

Orientador

Prof^a Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

Centro Universitário de Brasília- UniCEUB

Co- orientadora

Prof. Dr.

Membro interno

Prof. Dr.

Membro externo

Defesa da dissertação realizada perante a banca examinadora acima designada em Brasília-DF, de de 2019.

Aos meus pais (*in memoriam*) **José Monteiro da Silva e Joana Soares da Silva**, com eles vivi e convivi no aprendizado diário que a Natureza é um presente de Deus, e o meio ambiente a todos pertence. Pertenceu as gerações passadas, pertence as gerações presentes e pertencerá as gerações futuras, razão pela qual, deve ser tratado com respeitabilidade e responsabilidade, para que seja conservado e preservado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e pela oportunidade de trilhar o caminho acadêmico na aquisição de novos conhecimentos. O conhecimento aliado ao bem é a base da sabedoria.

Externo cordiais agradecimentos aos Professores Orientador e Co-orientadora, que com maestria e didática ofertaram os pilares de sustentação para a elaboração desta dissertação. Meu muito obrigado ao Professor Paulo A.C. Carmona e à Professora Márcia D. Leuzinger.

Agradeço de forma especial, a cada um dos Professores: Professor Ministro Fux, Professor Ministro Barroso, Professor Ministro Ayres Britto, Professor Ministro Lewandowski, Professor Nitishi, Professor Godoy, Professora Allésia Barroso, Professor Paulo de Almeida, Professora Patrícia Perrone, e, mais uma vez, e de forma muito especial, agradeço ao Professor Paulo Carmona e à Professora Márcia Leuzinger, pelos ensinamentos e orientações.

Agradeço a todos os funcionários da Secretaria do Curso de Mestrado em Direito do UniCEUB, pela valiosa atenção dispensada no atendimento às constantes solicitações acadêmicas.

Agradeço a cada um dos colegas pela amizade e compartilhamento de conhecimentos em cada disciplina e nas várias tarefas desenvolvidas. Foi um grande aprendizado. Obrigada!

Com reconhecida gratidão, meus sinceros agradecimentos à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal- TERRACAP, empresa pública partícipe da administração indireta do Distrito Federal, da qual nutro grande orgulho por fazer parte desde 28 de janeiro de 1998 do seu quadro funcional. Efetivamente, foi na TERRACAP, onde pude adquirir conhecimentos de cunho teórico e de cunho prático na área do direito imobiliário, urbanístico e ambiental, que propiciaram o nascedouro e o desenvolvimento deste trabalho acadêmico.

Agradeço aos familiares, pelo apoio e incentivo para que com determinação, persistência e dedicação concluísse o curso de Mestrado.

Por fim, um agradecimento especial ao esposo, companheiro e amigo Francisco Sebastião Morais, pelo incentivo e apoio.

Há só uma Terra, mas não um só mundo. Todos nós dependemos de uma biosfera para conservarmos nossas vidas. Mesmo assim, cada comunidade, cada país luta pela sobrevivência e pela prosperidade quase sem levar em consideração o impacto que causa sobre os demais. Alguns consomem os recursos da Terra a um tal ritmo que provavelmente pouco sobrá para as gerações futuras. Outros, em número muito maior, consomem pouco demais e vivem na perspectiva da fome, da miséria, da doença e da morte prematura.

BRUNDTLAND, Gro Harlen¹

¹ BRUNDTLAND, Gro Harlen. *Nosso futuro comum*. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991.

RESUMO

Trata-se de estudo e análise da atuação do Poder Público na implementação de políticas públicas no planejamento urbanístico para equacionamento do conflito entre os direitos fundamentais: moradia e meio ambiente. Partindo-se da assertiva de que referidos direitos fundamentais, como tais, encontram-se revestidos da roupagem acobertada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e que tais direitos fundamentais para terem efetividade necessitam de atuação positiva do ente estatal, especialmente por via de implementação de políticas públicas, aliada à participação da coletividade. Daí, emergiu o problema central da pesquisa assentado na questão de que, no processo de ocupação do solo urbano e, evidenciado o conflito de direitos fundamentais: moradia e meio ambiente, qual o mecanismo viável para equalização dessa situação de colisão? Como hipótese levantada destacou-se que, a adoção de planejamento urbanístico serve como mecanismo equacionador do conflito do direito à moradia digna e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para comprovação da hipótese, realizou-se estudo em torno do reordenamento da ocupação urbana em Áreas de Preservação Permanente (APPs) cidade do Varjão – Distrito Federal, com destaque para as ideias assentadas nas premissas de que, a implementação de políticas públicas na regularização fundiária de áreas urbanas, por via de planejamento urbanístico atua como mecanismo eficiente na resolução de conflitos de direitos fundamentais; especialmente, quando presente a participação da comunidade e de órgãos não governamentais em parceria com o Poder Público em prol da regularidade na ocupação do solo; e ainda, quando existe efetiva participação de entes públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) em ações convergentes voltadas para a consolidação da regular ocupação do solo. Deu-se ênfase ao princípio da dignidade da pessoa humana frente aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Moradia e Meio Ambiente. Áreas de Preservação Permanente. Planejamento urbanístico. Varjão - DF.

ABSTRACT

It is a study and analysis of the performance of public authorities in the implementation of public policies in urban planning to address the conflict between fundamental rights: housing and the environment. Based on the assertion that these fundamental rights as such are covered by the principle of the dignity of the human being, and that these fundamental rights to be effective require a positive action by the state entity, especially by means of implementation of public policies, together with the participation of the community. Hence emerged the central problem of the research based on the question that, in the process of urban land occupation and, evidenced the conflict of fundamental rights: housing and environment, what would be the viable mechanism to equalize this collision situation? As a hypothesis raised, it was pointed out that, the adoption of urban planning serves as equating mechanism of the conflict of the right to decent housing and the right to the ecologically balanced environment. In order to prove the hypothesis, a study was carried out regarding the regularization of the occupation of the city of Varjão - Distrito Federal, highlighting the ideas based on the assumptions that the implementation of public policies in the land regularization of urban areas, through planning as an efficient mechanism for resolving conflicts of fundamental rights; especially when it presents the participation of the community and of non-governmental organizations in partnership with the Public Power in favor of regularity in land occupation; and when there is effective participation of public entities (Executive, Legislative, Judiciary and Public Prosecution) in convergent actions aimed at consolidating the regular occupation of the land. Emphasis was placed on the principle of the dignity of the human person in the face of the fundamental rights of housing and the environment.

Keywords: Fundamental Rights. Housing and Environment. Urban planning. Varjão-DF.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APA	Área de Proteção Ambiental
APPs	Áreas de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CA	Centro de Atividades
CC	Código Civil
CAESB	Companhia de Saneamento do Distrito Federal
CEB	Companhia Energética de Brasília
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DF	Distrito Federal
DS	Desenvolvimento Sustentável
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPIA	Estrada Parque de Indústria e Abastecimento
EPPN	Estrada Parque Península Norte
EPPR	Estrada Parque Paranoá
ETEPs	Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
GEPAFI	Grupo Executivo Para Assentamentos de Favelas e Invasões
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentável
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IHGB	Instituto Histórico Geográfico de Brasília
LC	Lei Complementar

MMA	Ministério do Meio Ambiente
Min.	Ministro
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Programa Adote uma Nascente
PARNA	Parque Nacional
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
RA	Região Administrativa
Rel.	Relator
RE	Recurso Extraordinário
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RIVI	Relatório de Impacto de Vizinhança
SEDHAB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e habitação
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
SHTQ	Setor Habitacional Taquari
SMLN	Setor de Mansões Lago Norte
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
UPTs	Unidades de Planejamento Territorial
UCs	Unidades de Conservação

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Lista de Figuras

Figura 1: Mapa do Distrito Federal – Unidades de Planejamento Territorial- UPT Central Adjacente 1

Figura 2: Parque Ecológico do Varjão- DF (vegetação natural).

Figura 3: Galpão Social do Varjão -DF.

Figura 4: Áreas verdes na parte central da cidade do Varjão- DF.

Figura 5: Entrada da cidade do Varjão- DF.

Figura 6: Quadra Esportiva no Varjão – DF.

Figura 7: Equipamento Público - Varjão – DF.

Figura 8: Avenida central - entrada da cidade do Varjão – DF.

Figura 9: Praça com equipamentos esportivos - Varjão – DF.

Figura 10: Via pública com sinalização de faixa de pedestre – Varjão- DF.

Figura 11: Construções com tendência à verticalização no Varjão- DF.

Figura 12: Construções com tendência à verticalização no Varjão- DF.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Números de Leis Distritais declaradas inconstitucionais pelo TJDFT no período de 2010 a 2013.

Tabela 2: Infraestrutura de rede água, esgoto e energia elétrica – Varjão –DF no ano de 2 015.

Tabela 3: Infraestrutura de rede de água, esgoto e energia elétrica – Varjão- DF no ano de 2018.

Tabela 3: Evolução da população do Varjão – DF no período de 2013 a 2018.

Tabela 4:

Tabela 5: Número de moradias no Varjão – DF com o Programa Habitar Brasil – BID.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO ORDENADA DO SOLO COM RESPEITABILIDADE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS MEDIANTE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	21
1.1 Direitos Fundamentais Face ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	22
<i>1.1.1 Direito Fundamental à Moradia</i>	<i>26</i>
1.1.1.1 Considerações preliminares sobre o direito de propriedade.....	29
1.1.1.2 Direito fundamental à moradia alicerçado no princípio da dignidade da pessoa humana	32
<i>1.1.2 Direito Fundamental ao Meio Ambiente</i>	<i>36</i>
1.1.2.1 Considerações preliminares sobre desenvolvimento sustentável.....	38
1.1.2.2 Princípios norteadores do direito ambiental.....	42
1.1.2.3 Direito fundamental ao meio ambiente face ao princípio da dignidade da pessoa humana	48
1.2 Planejamento Urbanístico Como Pressuposto da Ordem Urbana	49
<i>1.2.1 Planejamento Urbanístico Como Um dos Princípios do Direito Urbanístico.....</i>	<i>51</i>
<i>1.2.2 Implicações do Planejamento Urbanístico na Efetividade dos Direitos Fundamentais à Moradia Digna e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.....</i>	<i>54</i>
2 PRESENÇA DE SITUAÇÃO CONFLITANTE ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA OCUPAÇÃO TERRITORIAL URBANA.....	57
2.1 Colisão Entre Direitos Fundamentais no Processo de Urbanização Decorrente da Ausência de Planejamento Urbanístico	62
<i>2.1.1 Ausência de Políticas Públicas na Implementação do Planejamento Urbanístico.....</i>	<i>63</i>
<i>2.1.2 Passividade do Poder Público em Face das Ocupações Irregulares de Áreas Urbanas</i>	<i>67</i>
2.2 Conflito Decorrente da Interferência do Poder Legislativo na Esfera de Execução das Políticas Públicas no Processo de Ordenamento Regular do Solo	69
2.3 Limitações ao Processo de Regularização das Ocupações do Solo Urbano	74
<i>2.3.1 Licenciamento Ambiental.....</i>	<i>75</i>
<i>2.3.2 Inobservância das Normas Vigentes Aplicáveis ao Processo de Planejamento Urbanístico</i>	<i>78</i>
3 PLANEJAMENTO URBANÍSTICO COMO PRESSUPOSTO DA ORDEM URBANA COM ÊNFASE NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CIDADE.....	82
3.1 Ordenamento Territorial com Utilização de Instrumentos Normativos Efetivos	83
<i>3.1.1 A Questão da Política Urbana e Ambiental no Brasil Antes da CF/88.....</i>	<i>85</i>
<i>3.1.2 A Política Urbana Com o Advento da CF/88.....</i>	<i>88</i>
3.1.2.1 Estatuto da Cidade como marco determinante na efetiva ocupação ordenada do solo urbano .	90
3.1.2.2 O direito fundamental à moradia fortalecido pela função social da propriedade.....	93
3.1.2.3 O direito fundamental ao meio ambiente como direito difuso constitucionalmente garantido .	95
3.2 Participação da Esfera Privada na Implementação de Planejamento Urbanístico na Ocupação Ordenado do Solo.....	97

4 REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO VARJÃO-DF COM PLANEJAMENTO URBANÍSTICO.....	99
4.1 Consolidação da Nova Capital do País na região do Planalto Central: criação da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP	100
<i>4.1.1 Fenômeno da “Desfavelização”: Criação de Novas Cidades Satélites</i>	<i>104</i>
<i>4.1.2 Criação de Parques Ecológicos Como Ação Inibidora de Ocupações Desordenadas do Solo.</i>	<i>108</i>
4.2 Considerações Sobre Ocupação e a Regularização Fundiária da Cidade do Varjão – DF ..	112
<i>4.2.1 A Região Administrativa do Varjão – DF – RA XXIII</i>	<i>112</i>
<i>4.2.1.1 Localização</i>	<i>115</i>
<i>4.2.1.2 Características ambientais</i>	<i>116</i>
<i>4.2.1.3 Aspectos populacionais e culturais.....</i>	<i>116</i>
<i>4.2.2 Presença de Conflitos de Direitos Fundamentais na Ocupação Desordenada em Áreas de Preservação Permanente (APPs).....</i>	<i>120</i>
<i>4.2.3 Projeto Urbanístico Como Modelo Determinante no Processo de Regularização da Ocupação do Solo.....</i>	<i>124</i>
<i>4.2.3.1 Projeto Integrado da Vila Varjão do Distrito Federal do Programa Habitar Brasil/BID.....</i>	<i>125</i>
<i>4.2.3.2 Um resultado satisfatório de harmonização entre os direitos fundamentais: moradia e meio ambiente em Áreas de Preservação Permanente (APPs).....</i>	<i>130</i>
CONCLUSÕES	134
REFERÊNCIAS	139
ANEXO.....	149
APÊNDICE.....	150

INTRODUÇÃO

Em uma pesquisa preliminar, considerando-se a situação do déficit habitacional no Brasil e da existência de ocupação irregular e desordenada de áreas urbanas, em especial para a ocupação do solo do Distrito Federal, verificou-se encontrar presente o conflito entre os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com destaque para a atuação do Poder Público. Surgindo-se daí, as indagações sobre como alcançar a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente do direito à moradia sem afetar negativamente o meio ambiente, como direito a ser protegido para toda a coletividade; bem ainda, qual a amplitude e a importância do planejamento urbanístico no equacionamento desse conflito de direitos fundamentais, especialmente, em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

No caso do Distrito Federal, em princípio, não haveria situação de conflito entre a ocupação do solo e o meio ambiente, eis que, para a transferência da Nova Capital do País para a região do Planalto Central elaborou-se plano de ocupação do solo, tanto urbano como rural, com real e efetiva preocupação com a preservação do meio ambiente, destacando-se a construção do Lago Paranoá, a elaboração de plano de abastecimento pelas denominadas ‘Unidades Sócio - Econômicas Rurais’² formadas por um anel de chácaras para a produção agrícola, o plantio constante de árvores em áreas urbanas, dentre outros. Neste contexto, esperava-se uma convivência harmônica entre moradia e meio ambiente; entretanto, como será demonstrado neste estudo, o problema habitacional no Distrito Federal se firmou como um grave problema ambiental.

De um lado, no Distrito Federal, as áreas invadidas foram objetos de desocupações, por via de ações governamentais, voltadas para a transferência daqueles que se encontravam irregularmente ocupando áreas públicas, para as áreas das novas cidades satélites, criadas ao longo da consolidação da Nova Capital do País no Planalto Central. Este fenômeno de ‘desfavelização’, de certa maneira, também, teria contribuído para incentivar o aumento de novas e crescentes ocupações irregulares no Distrito Federal.³

Por outro lado, as áreas rurais, no âmbito do Distrito Federal, em razão do parcelamento irregular do solo com a criação dos denominados ‘condomínios irregulares’

² Segundo explicitado pelo pioneiro de Brasília, Ernesto Silva: “O plano de abastecimento, sustentado pelas Unidades Sócio- econômicas Rurais, previa um anel de chácaras em torno dessas Unidades. Haveria um Centro de Abastecimento e supermercados distribuídos ordenadamente no setor residencial.” SILVA, Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. 4ª ed. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999. p.16.

³ Destacando-se como exemplos de criação de novas cidades satélites como Ceilândia, Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo no Distrito Federal.

nessas áreas, as mesmas transformaram-se em verdadeiros aglomerados urbanos, sem qualquer planejamento urbanístico. Como foi o caso da antiga Vila Varjão, atual Região Administrativa do Varjão- DF – RA XXIII, cujo processo de reordenamento da ocupação do solo urbano é objeto de abordagem no último Capítulo desta dissertação.

Como hipótese destacou-se a premissa de que, o planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, atua como mecanismo na harmonização de direitos fundamentais, no processo de regularização de ocupações do solo urbano, possibilitando o desenvolvimento sustentável da cidade.

Foram considerados, quando do levantamento do problema central da presente dissertação, o fato de que os direitos à moradia e ao meio ambiente encontram-se elevados à categoria de direitos fundamentais e, conseqüentemente, encontram-se moldados pelo princípio da dignidade da pessoa humana; bem como, o fato de que, os recursos da natureza são finitos.⁴

A temática em torno do conflito entre os direitos fundamentais abordada no presente estudo é atual e tem trazido, inúmeras discussões a nível dos Poderes Estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), inclusive com o Ministério Público, e com a sociedade de modo geral, com a finalidade precípua de se buscar o melhor equacionamento da problemática, considerando-se a situação fática de que, a ocupação do solo e a preservação do meio ambiente, existem e coexistem, como direitos fundamentais consubstanciados nos princípios elencados na Constituição Federal Brasileira /88.

A relevância do trabalho volta-se para o referido modelo de regularização (reordenamento urbano do Varjão – DF em Áreas de Preservação Permanente) sirva como parâmetro a ser observado na regularização de outras eventuais áreas urbanas ocupadas irregularmente.

Neste prisma, buscou-se dar ênfase, especialmente, às temáticas seguintes: (i) que em razão da ação/omissão do Poder Público, o direito à moradia vem afetando negativamente um direito de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado; (ii) que o direito à moradia

⁴O debate sobre os recursos da natureza serem finitos tem sido objeto de discussão durante as últimas décadas; especialmente, a partir de 1972 com a conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo – Suécia, quando foi objeto de debate a nível internacional as questões ambientais, estando na centralidade das discussões a sustentabilidade. Para uma reflexão sobre a questão de que os recursos naturais são finitos, vide: MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, Willian, 1972, que na obra *Limites do crescimento* - Um relatório para o Projeto de Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade analisam a complexidade de problemas enfrentados pela humanidade, com destaque para a degradação ambiental, crescimento urbano desordenado, pobreza, dentre outros fatores econômicos e sociais, tendo chegado à conclusão de que o crescimento do planeta encontra-se limitado por cinco fatores essenciais: população, produção de alimentos, produção industrial, poluição e recursos naturais. MEADOWS, Donella H.; MEADOUWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. *Limites do Crescimento*. Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais, que se fazem presentes na vida de todo cidadão e da coletividade, em consonância com os princípios abraçados pelo Estado Democrático de Direito; (iii) que referidos direitos fundamentais estão estritamente ligados aos demais direitos fundamentais, e assentados no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana; (iv) que o planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana atua como mecanismo ímpar na harmonização de situação de colidência entre esses direitos fundamentais e, (v) que o desenvolvimento sustentável da cidade, torna-se possível, diante da prevalência e efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto, o presente trabalho faz uma abordagem justamente sobre a hipótese, que ainda não foi objeto de suficiente estudo, e que portanto, destaca-se de importância no auxílio da busca de solução e equacionamento do conflito entre os direitos fundamentais, colocando-se o planejamento urbanístico como pilar e mecanismo hábil na harmonização e coexistência desses direitos salutar à realização e ao desenvolvimento tanto do indivíduo como da sociedade, dando-se primazia ao princípio da dignidade da pessoa humana, de modo a viabilizar a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas.

Ao contrário de outros estudos acerca da temática em questão, esta pesquisa busca apresentar uma abordagem na qual o conflito desses direitos fundamentais é solucionado com a implantação e execução de planejamento urbanístico, partindo-se de uma visão realística, voltada para o estudo e análise de um caso paradigmático de regularização da ocupação do solo, em Áreas de Preservação Permanente (ocupação desordenada da antiga Vila Varjão – DF, atual Região Administrativa do Varjão- DF – RA- XXIII), para a comprovação da hipótese levantada.

Ao se destacar o planejamento urbanístico como mecanismo hábil na regularização de ocupação do solo, tal fato não implica, necessariamente, a exclusão de outros fatores influentes e determinantes em relação a efetividade do direito fundamental à moradia e do direito fundamental ao meio ambiente.

Fato a ser colocado em relevo o de que, muito embora a temática relativa ao conflito de direitos fundamentais seja recorrente nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, entretanto, não se identificou ainda um debate em torno da utilização do planejamento urbanístico como mecanismo equalizador desse conflito de direitos fundamentais, de modo que, demonstra-se a originalidade e relevância da abordagem central desta dissertação, notadamente, em se tratando de Áreas de Preservação Permanente (APPs).

A ideia de que os direitos à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais ou fundantes, e de que perante a situação colidente entre tais direitos, premente a utilização de políticas públicas assentadas em ações que envolvam a participação efetiva de órgãos governamentais e da coletividade, tendo como mecanismo o planejamento urbanístico, representam a centralidade de discussão do presente estudo.

O estudo encontra-se estruturado em quatro capítulos⁵, onde procurou-se atender aos objetivos propostos, além da introdução e das conclusões. De modo que, inicialmente, a título de melhor compreensão da problemática central, qual seja, a de que no processo de regularização de ocupações desordenadas do solo presente situação de colisão de direitos fundamentais – moradia e meio ambiente-, serão objetos de abordagens no Capítulo Primeiro, a conceituação, as características e as dimensões dos direitos fundamentais, com destaque para o direito à moradia e ao meio ambiente sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana; bem como abordagem sobre o planejamento urbanístico e o desenvolvimento sustentável.

Em seguida, realiza-se estudo e análise tendo como foco as ações emanadas do Poder Público, nas diversas esferas governamentais, que culminam na presença de situação de colidência de direitos fundamentais na efetiva ocupação do solo urbano, com destaque para os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa abordagem em torno dos fatores vários que ocasionam a existência do conflito de direitos fundamentais, tem como finalidade demonstrar que a consequência desse conflito leva a ocorrência de efeitos nefastos ao meio ambiente, de modo a impedir a construção de cidades sustentáveis. Neste contexto emerge a necessidade de se refletir sobre a questão.

Os efeitos nefastos ao meio ambiente oriundos das ocupações desordenadas do solo urbano, embora, de conhecimento geral, entretanto, mesmo diante de inúmeras leis sobre a questão, não têm obtido resultados satisfatórios, especialmente nas grandes cidades do país. Várias ações têm sido adotadas pelo Poder Público para equacionamento desse problema nefrágico que afeta a qualidade de vida de todos, mas também, sem resultados frutíferos. No entanto, o que se vislumbra é a falta de efetiva utilização de planejamento urbanístico no

⁵ Com a finalidade de atender aos objetivos propostos buscou-se estruturar o texto em capítulos, com ênfase nos direitos fundamentais – moradia e meio ambiente, no planejamento urbanístico, no processo de reordenamento territorial urbano em Áreas de Preservação Permanente. Assim, no primeiro capítulo a dissertação faz abordagem teórica sobre a temática, dando-se enfoque ao problema em estudo. No segundo capítulo apresentam-se as determinantes possíveis do problema, ou seja, as causas do surgimento do problema. No terceiro capítulo, apresentam-se as possíveis soluções. No capítulo quarto, o caso exemplificativo do Varjão – DF, e, ao final as conclusões e, referências.

processo de regularização das chamadas ocupações irregulares do solo urbano, e tal fato ocorre por fatores vários, que serão objetos de abordagem neste trabalho, no segundo Capítulo.

No Capítulo 3, debruça-se na temática alusiva às ações a serem adotadas pelo Poder Público em todas as suas esferas governamentais, bem como pela comunidade e pelos entes não governamentais em prol do desenvolvimento sustentável da cidade com ênfase ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tomando-se como pilar a utilização de efetivo planejamento urbanístico.

No Capítulo 4, realiza-se um estudo em torno da regularização da ocupação da Região Administrativa do Varjão- DF, área sensível ambientalmente, inserida em Áreas de Preservação Permanente (APPs), enfocando-se a participação do Poder Público, da comunidade local, de entidades não governamentais, com destaque para o processo de reordenamento com planejamento urbanístico em prol do equacionamento de situação de colisão de direitos fundamentais. De modo que, justificando-se a escolha de referida área urbana, em razão da importância desempenhada pelo planejamento urbanístico como mecanismo de equacionamento da colisão de direitos fundamentais.

Nesta etapa, o trabalho se centra em mitigar e demonstrar como sendo um dos caminhos a serem perseguidos pelo Poder Público para solução da problemática da moradia digna e do meio ambiente ecologicamente equilibrado; servindo-se como exemplo prático no enfrentamento de colisão de direitos fundamentais.

Para realização do estudo e comprovação da hipótese levantada, utilizou-se das seguintes abordagens metodológicas: pesquisa doutrinária, jurisprudencial e da legislação constitucional e infraconstitucional; pesquisa empírica sobre os conteúdos dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente no acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), para averiguar os parâmetros e mecanismos utilizados na solução de eventual situação de colisão desses direitos fundamentais. Foram realizados levantamento e análise da bibliografia especializada e da legislação atinente ao tema em estudo, inclusive com levantamento de dados no acervo de sites dos órgãos e entidades públicas, a saber: Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), Companhia Imobiliária de Brasília - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - (TERRACAP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM), Governo do Distrito Federal (GDF) e Administração Regional do Varjão-DF (RA XXIII). Tendo sido efetuado análise com

estudo de caso sobre o processo de criação e formação da cidade do Varjão no DF, com o olhar voltado para a importância e influência do planejamento urbanístico na ocupação ordenada do solo, de modo a subsidiar o presente estudo na comprovação da hipótese levantada.

Assim, são apresentados os resultados apurados e discussão, tudo com a finalidade de que possam servir como parâmetros auxiliares na tomada de decisão pelo Poder Público em situação similar de regularização de ocupações de áreas urbanas. Ficando ressaltado, que o estudo e a análise do caso apresentado por si só, não permitem generalização.

1 REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO ORDENADA DO SOLO COM RESPEITABILIDADE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS MEDIANTE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

A Cidade é uma sociedade estabelecida, com casas e famílias, para viver bem, isto é, para levar uma vida perfeita e que se baste a si mesma.

ARISTÓTELES⁶

Neste primeiro capítulo buscar-se-á demonstrar alguns pressupostos conceituais e principiológicos que norteiam o substrato da dissertação e, têm por finalidade precípua levar a um melhor entendimento dos objetivos delineados, bem como dos resultados possíveis de serem alcançados.

A título de discussão serão objetos de abordagem os Direitos Fundamentais⁷, dando-se ênfase ao direito à moradia digna e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa abordagem conceitual é de relevância para a leitura e compreensão da temática em estudo.

Em seguida, apresenta-se uma abordagem sintética, em torno desses direitos fundamentais⁸ (moradia e meio ambiente), em face do princípio da dignidade da pessoa humana. Essa abordagem tem a finalidade de destacar que tais direitos estão envoltos sob o pálio do princípio da dignidade da pessoa humana. Sendo, portanto, no arcabouço jurídico e doutrinário nacional e internacional, de importância para o mínimo existencial, para o mínimo necessário para se ter uma vida digna.

Será também objeto de discussão, a importância do planejamento urbanístico na proteção aos direitos fundamentais e na diminuição dos efeitos nefastos sobre o meio ambiente decorrentes da ocupação do solo, tomando-se como parâmetro o princípio da dignidade da

⁶ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.p.47.

⁷ Em relação aos direitos fundamentais OLIVEIRA; GOMES; SANTOS, afirmam que são “aqueles direitos e liberdades que as pessoas detêm pelo simples facto de serem dotadas de carácter humano, possuindo uma natureza essencial para garantir a existência do indivíduo.” OLIVEIRA, Bárbara Nazareth; GOMES, Carla de Marcelino; SANTOS, Rita Páscoa dos. *Os direitos fundamentais em Timor- Leste: teoria e prática*. Coimbra: Coimbra Editora, 2015. p.30.

⁸ Para as análises e discussões tratadas neste estudo, importante ficar consignado que - direitos fundamentais - não se confundem com “direitos humanos”. Direitos fundamentais são “direitos humanos” que se encontram inseridos no texto constitucional. Sobre a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, Direitos fundamentais são bens de personalidade, sem eles fica retirada a própria essência da personalidade do ser humano, nesse sentido, vide: BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*.1.ed.reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Vide também: LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: constituição, racismo e relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2005. E ainda, vide: ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

pessoa humana. E, para tal desiderato, apresenta-se noções conceituais em torno de planejamento urbanístico e, suas implicações em relação à efetividade desses direitos fundamentais. Destaca-se ainda, que o conceito de direito à moradia e também o conceito de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado necessitam para tornarem-se efetivos, de implementação de planejamento urbanístico, este considerado como pressuposto da ordem urbana, com a finalidade de atuar como mecanismo voltado à harmonização desses direitos fundamentais.

Neste compasso, são objetivos do presente capítulo: (i) - identificar a relação entre o direito fundamental social à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana. (ii) - analisar a relação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana e (iii) - analisar a relação entre a efetividade dos direitos fundamentais no processo de reordenamento urbano em face do planejamento urbanístico.

1.1 Direitos Fundamentais Face ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Antes de adentrar no debate sobre os direitos à moradia e ao meio ambiente como direitos elevados ao patamar dos direitos fundamentais, necessário se faz, trazer à colação breves comentários acerca desses mesmos direitos no contexto constitucional brasileiro⁹, e com o olhar voltado para o princípio da dignidade da pessoa humana.

⁹ Sobre os direitos fundamentais nas Constituições brasileiras, vide: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 151-173.

Numa breve síntese sobre os Direitos fundamentais no contexto constitucional brasileiro tem-se que: (i)– A Constituição Imperial Brasileira de 1824 explicitou em seu Título VIII, art. 179, a garantia aos direitos fundamentais civis e políticos dos cidadãos brasileiros, neles contemplados o direito de propriedade, de liberdade, de ir e vir, de inviolabilidade do domicílio, de manifestação livre de pensamento, de liberdade religiosa, dentre outros. Vide: NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições brasileiras: 1824*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.I). (ii) Com a proclamação da República, e com a adoção pelo Brasil da Constituição de 1891 foram mantidos os direitos fundamentais civis e políticos da Carta de 1824, e acrescentados os direitos fundamentais sociais, como os direitos à educação – educação leiga, de reunião. (art. 72). Vide: BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.II). (iii) A Carta Constitucional brasileira de 1934, em seu art. 123, além dos direitos e garantias fundamentais consubstanciados nas Cartas anteriores, abraçou à proteção aos direitos sociais (trabalhistas, culturais). Vide: POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras: 1934*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.III). (iv) Já a Constituição de 1937, reafirmou a proteção dos direitos políticos, civis, sociais, vedação das penas perpétuas. Vide: COSTA PORTO, Walter. *Constituições brasileiras:1937*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.IV). (v) – As Constituições brasileiras de 1946, de 1967, e a Emenda 01/1969, também consubstanciaram em seus textos os direitos fundamentais. Vide: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras:1946*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.V). Vide: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Constituições brasileiras: 1967*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e

O conceito de dignidade da pessoa humana está atrelado ao bem estar, à liberdade, à igualdade e à solidariedade. Ninguém é livre se não tem acesso à moradia, à educação, à saúde de qualidade, à segurança alimentar, ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, que são direitos fundamentais consolidados em “situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, da igualdade e da liberdade da pessoa humana.”¹⁰

Ao se falar em direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente, não se pode olvidar, que no arcabouço constitucional de todo Estado Democrático de Direito encontra-se a base de sustentação desses direitos ditos fundantes ou fundamentais. Bem como, da premissa de que não há direito absoluto, mesmo em se tratando de direitos humanos preconizados constitucionalmente, pois o certo é que, tais direitos estão limitados por outros direitos ou por outros valores coletivos.

Também não se pode relegar ao esquecimento, que o Estado Democrático de Direito exige atuação firme e independente de cada um dos Poderes estatais¹¹. No entanto, essa independência está subordinada às normas constitucionais; eis que, é incontestável a supremacia da Constituição como Lei Fundamental¹² e de sua força normativa vinculante sobre os Poderes Públicos, daí a necessidade de sua total observância.¹³

Encontram-se inseridos no corpo da CF/88 os princípios fundamentais que fundamentam, que dão estatura ao Estado Brasileiro, como um Estado Democrático de Direito. De modo que, o Estado deve-se estruturar a partir desses ideais ou ideias constantes da

Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção, Constituições Brasileiras; Vol. VI). E, vide: BRASIL. *Constituições brasileiras: 1967- Vol. VI a*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol. VI a). (vi) Com a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, foi então, de forma explícita, assegurado à proteção aos direitos ao meio ambiente, de modo a propiciar uma vida digna à toda a coletividade. Vide: BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 15 jun. 2019. (vii) Entretanto, em relação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, somente com a CF/88 que o mesmo foi alçado na categoria de direito fundamental constitucionalmente. Vide: CAIO TÁCITO. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras; v.7).

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 181.

¹¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018. “Art. 2º CF/88 – São Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

¹² LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995. p.19.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.1004.

Constituição Federal/88¹⁴, ou seja: soberania, igualdade, liberdade; eis que, todos são denominados princípios fundamentais da República Federativa Brasileira.

Os direitos e garantias fundamentais por sua vez, dão sustentação aos princípios fundamentais. Tais princípios ganham força normativa porque estão assentados nos direitos fundamentais¹⁵, direitos esses, normatizados na Constituição Federal/88¹⁶.

Ao se falar em direitos fundamentais, tem que ter como substrato o princípio da dignidade da pessoa humana, como anota Carlos Ayres Britto¹⁷, a internacionalização dos direitos humanos leva em consideração dois aspectos: (i) que os direitos fundamentais são bens de personalidade; (ii) que a pessoa humana tem como substrato a humanidade que reside em cada indivíduo e que o torna digno de respeito, digno de tratamento obsequioso.

Os direitos fundamentais do homem são direitos e liberdades que as pessoas detém em razão da própria natureza humana; envolvendo pois, todas as situações jurídicas, objetivas e subjetivas, expressas no direito positivo e, voltadas para a proteção e garantia da dignidade,

¹⁴ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018

Art. 1º CF/88 – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

- I- a soberania;
- II- a cidadania;
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

Art. 3º CF/88- Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II- garantir o desenvolvimento nacional;
- III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁵ Em se tratando da conceituação em torno dos chamados direitos fundamentais ou fundantes, a bibliografia sobre a temática é bastante vasta. Podem ser destacados, dentre outros, vide: BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito constitucional. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Vide: BARROSO, Luís Roberto. *Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade da pessoa humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional*. Revista dos tribunais: 919:127-196, 2012. Vide: BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da Constituição de 1988*. In Anais:VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB_DF, 2008, p. 156-168. Vide: LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 6, ed, São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.127. E também vide: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. E ainda vide: DIMOLIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

¹⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹⁷ BRITTO, Carlos Ayres. O regime Constitucional do racismo. Estudos de direito público: em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo. São Paulo: Malheiros, 2006.

da igualdade e da liberdade da pessoa humana.¹⁸ E, como destacado por Leuzinger,¹⁹ os direitos fundamentais são aqueles direitos que apresentam características que os distinguem de outros direitos, “[...]em especial a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a indivisibilidade, a universalidade, a independência e a complementariedade.”

O certo é que os direitos fundamentais são direitos humanos constitucionalizados, cujo conteúdo desdobram-se os conceitos jurídicos de dignidade, de liberdade, de igualdade, de modo que, dispõem referidos direitos de características que os distinguem de outros direitos.

Os Direitos Fundamentais caracterizam-se como os direitos e liberdades inerentes à própria natureza humana, como sendo “aqueles direitos e liberdades que as pessoas detêm pelo simples facto de serem dotadas de carácter humano, possuindo uma natureza essencial para garantir a existência do indivíduo.”²⁰

Alguns autores retratam os direitos fundamentais como direitos públicos subjetivos, direitos humanos que se encontram contidos nos textos constitucionais, e têm a finalidade de limitar o exercício do poder estatal para que seja garantida as liberdades individuais.²¹ São portanto, os direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, direitos esses que encontram-se constitucionalizados.²²

Encontra-se balizado na doutrina a classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões²³. Sendo que, essa distinção feita pela doutrina não espelha matriz de

¹⁸ Neste sentido, vide: BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1.ed.reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Vide também: LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: constituição, racismo e relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2005. E ainda, vide: ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

¹⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.23. “Direitos cujo conteúdo desdobra os conceitos jurídicos de dignidade, de liberdade, de igualdade, dispendo de características que os distinguem de outros direitos, em especial a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a indivisibilidade, a universalidade, a interdependência e a complementariedade.”

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 179.

²¹ Nesse sentido ver os autores afirmam que: Direitos fundamentais são direitos públicos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram carácter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.”: DIMOLIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

²² MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional. Tomo IV – direitos fundamentais*. 9 . ed. Coimbra: Coimbra, 2012.

²³ Os direitos fundamentais de primeira geração estão voltados para a proteção dos direitos individuais do indivíduo, tendo como pilar o princípio da liberdade. Bonavides informa que os direitos ditos de primeira geração ou dimensão são aqueles direitos civis e políticos dos cidadãos, que encontram-se consolidados no texto constitucional, atingindo diretamente o cidadão como ser individualmente considerado, portanto, são direitos individuais do indivíduo, e se fundamentam especificamente nos direitos à liberdade. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10 Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p.516.

Os direitos fundamentais de segunda geração estão voltados para a proteção de direitos de carácter social, direitos esses de categorias da sociedade. Assim têm como pilar de sustentação o princípio da igualdade. Já os direitos

hierarquia entre as categorias de direitos fundamentais, mas tem somente o condão de explicitar o momento temporal em que esses grupos, gerações ou dimensões de direitos surgiram.²⁴ A classificação de direitos fundamentais em dimensões pode ser encontrada em Silva,²⁵ dentre outros.

Segundo Nicolau Cardoso Neto e Ricardo Murilo Silva, os direitos fundamentais foram delineados ao longo da história, em momento de crise na sociedade, momento de conturbação social, como diante da Primeira Grande Guerra, da industrialização. Assim esses direitos foram surgindo de acordo com as necessidades da população em decorrência de fatos que marcaram a história mundial.²⁶

1.1.1 *Direito Fundamental à Moradia*

O direito à moradia, desde a Antiguidade vem sendo tratado como um espaço territorial ocupado pela família, portanto, como um local inviolável. Segundo Fustel de Coulanges²⁷, muito embora, as civilizações antigas tratavam o direito de propriedade sob o pálio de princípios diferentes dos concebidos nas “civilizações modernas”, tendo alguns povos antigos que não instituíram a propriedade privada, e outros que só a instituíram de forma “demorada e penosamente”; entretanto, o lar, entendido este como a moradia, era considerado um local sagrado, que abrigava a família e onde realizavam-se os cultos religiosos.

Destacando ainda Coulanges, que as antigas sociedades grega e italiana, encontravam-se assentadas em três pilares interligados e inseparáveis: “a religião doméstica, a

fundamentais de terceira geração voltam-se para à proteção da coletividade como um todo, ou seja, voltam-se para a proteção do gênero humano como um todo. Estando embasados nos princípios da fraternidade e da solidariedade. São direitos difusos. Sobre os direitos difusos, Grinover afirma que “Compreendem interesses que não encontram apoio em uma relação base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato frequentemente acidentais ou mutáveis: habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos. etc.” GRINOVER, Alda Pellegrini. *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 31. E, os direitos fundamentais de quarta geração são o direito à democracia, à informação e o direito ao pluralismo, direitos que surgiram em decorrência dos avanços da tecnologia, da globalização, da universalidade. Os direitos fundamentais de quarta geração fundamentam-se nos pilares da universalidade e da globalização. Sobre as dimensões dos direitos fundamentais, vide CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 6.ed.Coimbra: Almedina, 2002, p. 386. Canotilho afirma que os direitos do homem abarca os direitos a liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9.ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p.138.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.p.179.

²⁶ CARDOSO NETO, Nicolau. SILVA, Ricardo Murilo da. *A necessidade de visualizar o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental e essencial para o desenvolvimento da sociedade*. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Ano XIII- nº 78- Jun.- Jul. 2018. Porto Alegre: Lex Magister, 2018. p. 8.

²⁷ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Hemus, 1975. p. 49-50

família e o direito de propriedade”. Sendo que a ideia de propriedade privada para esses povos “fazia parte da própria religião”, não estando sujeita a expropriação.”²⁸

Na concepção de Aristóteles, em relação a moradia (casa), esta seria bem mais agradável e mais cômoda se seu espaço fosse bem distribuído. E, como condições para a boa localização da cidade, necessário existirem no lugar “salubridade” e “abundância de fontes ou, na sua falta, de amplas cisternas para receber toda a água da chuva, a fim de que não haja falta d’água em caso de cerco.”²⁹

No contexto atual, abraçado pelos Estados Democráticos de Direito, o direito à moradia tem significação que envolve o conteúdo que vai além da “faculdade de ocupar uma habitação, mas também a habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.³⁰

O direito à moradia foi introduzido no rol dos direitos fundamentais sociais do art. 6º da CF/88 pela Emenda Constitucional nº 26, de 14.2.2000, “mas já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais no art. 23, IX,”³¹ da Constituição Federal/88, que assevera ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.³²

A competência comum dos entes estatais prevista no inciso IX, do art. 23 da CF/88 “significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população.”³³

²⁸ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Hemus, 1975. p. 56 “Se o homem não pudesse, ou apenas com muita dificuldade, desfazer-se da sua terra, com muito mais razão não podiam despojá-lo dela, contra sua vontade. Ignorou-se entre os antigos a expropriação por utilidade pública. O confisco só se praticava como consequência da sentença de exílio, isto é, quando o homem, privado do título de cidadão, não podia exercer nenhum direito na cidade. A expropriação por dívidas não se encontrava também no direito das cidades. A Lei das Dozes Tábuas não poupa, naturalmente, o devedor, porém, não permite que a sua propriedade seja confiscada em proveito do credor, O corpo do homem responde pela dívida, mas não a terra, porque esta é inseparável da família. Será bem mais fácil escravizar o homem do que tirar-lhe um direito de propriedade, que pertence mais à família do que a ele próprio; o devedor está nas mãos do seu credor; a sua terra, de algum modo, acompanha-o na escravidão.”

²⁹ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.p.77-78

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.186.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.186.

³² BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. BRASIL, Art. 23. É Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

IX-promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

³³ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.273.

De acordo com Alexandre de Moraes, os direitos sociais são direitos fundamentais, que se caracterizam como “verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social.”³⁴ A Constituição Federal Brasileira de 1988 elencou em seu art. 6º, como direitos sociais fundamentais, os direitos à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à moradia, a proteção à infância e à maternidade, a assistência aos desamparados.³⁵

Os direitos fundamentais sociais, são os direitos de segunda geração ou dimensão, e se voltam para a proteção de direitos de caráter social, assentados no princípio da igualdade, tendo-se em vista que são direitos que pertencem as categorias da sociedade. Esses direitos para tornarem-se efetivos dependem da ação estatal, direta ou indiretamente, segundo os preceitos constitucionais e, com fundamento no princípio da isonomia, possibilitando garantir uma vida digna a todos.³⁶

Assim, o direito à moradia encontra-se consolidado no texto constitucional como direito fundamental social, cabendo pois, ao Poder Estatal o dever de promover o acesso à moradia digna de todos. Trata-se pois, de uma norma constitucional de eficácia limitada, razão pela qual, para sua efetividade, necessita da atuação positiva do ente estatal.³⁷

José Afonso da Silva,³⁸ afirma que o direito fundamental social à moradia apresenta-se com duas faces, sendo uma negativa que implica no fato de que o cidadão não deve ser privado de ter uma moradia e também não pode ser impedido de conseguir uma moradia, neste caso, implica na abstenção por parte do Estado e de terceiros. A outra face é a

³⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.215.

³⁵ Sobre o direito fundamental à moradia vide: SAULE JUNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. IN:FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.103.

³⁶ Segundo José Afonso da Silva: “Direitos sociais, prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.” SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015, p. 319.

³⁷ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. BRASIL, “Art. 6º: CF/88 - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015, p. 319. “Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.

positiva, que tem o significado de propiciar ao cidadão o direito de ter uma moradia digna e adequada. De modo que, o Estado tem o dever de desenvolver ações no sentido de assegurar que referidos direitos ocorram, como é o caso do direito fundamental à moradia.³⁹

Nesse contexto, premente a adoção de ações positivas por parte dos órgãos governamentais, por via de implementação e/ou implantação de políticas públicas de cunho urbanístico e ambiental, de modo que seja assegurado aos indivíduos a plena efetividade do direito fundamental à moradia digna.

1.1.1.1 Considerações preliminares sobre o direito de propriedade

A propriedade no território brasileiro, com o início da colonização, pertencia ao Reino Lusitano (proprietário da nova “terra descoberta”), portanto, era considerada em sua totalidade como terra pública da Coroa Portuguesa. E, pelo Sistema de Sesmarias a propriedade era concedida sob condição resolutive, de modo que, o proprietário perderia a sua propriedade, se no prazo de cinco anos, não tivesse a ela dado destinação produtiva. Na realidade, essa produtividade, era estritamente de caráter voltado para a exploração: inicialmente pela exploração de mata nativa (Pau Brasil), e depois, pela exploração de riquezas minerais. Segundo Sônia Rabello de Castro no sistema de Sesmarias encontrava-se privilegiado “o conceito de propriedade útil, já que esta era distribuída a quem a pudesse tê-la de forma produtiva.”⁴⁰

O sistema de sesmarias perdurou no Brasil por três séculos- de 1505 até 1850, dando origem as terras devolutas, ou sejam terras que foram devolvidas ao Estado e que são consideradas como terras públicas.⁴¹

Sobre a propriedade no tempo, Liana Portilho Mattos, afirma que “o instituto da propriedade sofreu profundas alterações ao longo dos diferentes paradigmas de sociedade e, num segundo momento, de Estado, pelos quais passou a humanidade.”⁴²

Tanto na Constituição brasileira de 1824, como na Constituição de 1891, o direito de propriedade era de forma plena, ou seja, tipicamente absoluta e personalíssima, com os atributos do “*jus utendi*”, do “*jus fruendi*” e do “*jus abutendi*”. E assim também insculpido no

³⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, p.518.

⁴⁰ CASTRO, Sônia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. (organizador). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.p.82.

⁴¹ Para um maior aprofundamento sobre o instituto das sesmarias, vide: CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. Edição Salina, 1954.

⁴² MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. (organizador). Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.56.

Código Civil de 1916⁴³, muito embora, o Código tenha trazido algumas previsões de restrições ao direito de propriedade, especialmente, as restrições ao direito de vizinhança.⁴⁴

A Constituição Imperial Brasileira de 1824 explicitou em seu Título VIII, art. 179, inciso XXII, a garantia ao direito de propriedade em toda a sua plenitude.⁴⁵ Com a proclamação da República, e com a adoção pelo Brasil da Constituição de 1891 foi mantido o direito de propriedade com caráter pleno, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização, conforme disposição contida no art. 72, § 17.⁴⁶

Foi a partir da Constituição brasileira de 1934, que o princípio da função social da propriedade passou a ser contemplado. E daí em diante, foi tal princípio contemplado nas demais Constituições brasileiras.

A Carta Constitucional brasileira de 1934, destacou pela vez primeira no nosso contexto constitucional, o direito de propriedade assentado na função social, de modo que não poderia ser tal direito exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma preconizada em lei. Também, explicitou que a casa como sendo o asilo inviolável do indivíduo.⁴⁷ Enquanto pela Constituição de 1891, as minas pertenciam aos proprietários do solo, salvo as limitações legais estabelecidas para suas explorações, na Constituição de 1934 (Art. 118 e 119), as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, passaram a constituir propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial, e a dependerem de autorização ou concessão federal para serem aproveitadas industrialmente.

⁴³ BRASIL. *Lei nº3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Art.524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. Disponível em http://www.planlato.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 17 julh. 2019.

⁴⁴ BRASIL. *Lei nº3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Art.527. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mal uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam. Disponível em http://www.planlato.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 17 julh. 2019.

⁴⁵ Vide: Constituição Brasileira de 1824. “Art. 179, XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, dará as regras para se determinar a indenização.” NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições brasileiras: 1824*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras. Vol.)

⁴⁶ Vide: Constituição Brasileira de 1891: Art. 72, §17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria. BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.II).

⁴⁷ Vide: Constituição Brasileira de 1934. “Art. 16 A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem o consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei.

Art. 17- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.” POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras: 1934*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.III).

A Constituição de 1937, reafirmou a proteção do direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização (função social). Asseverando ainda que o conteúdo e os limites ao direito de propriedade seriam aqueles definidos nas leis reguladoras de seu exercício. Com a Constituição brasileira de 1946, foi mantida, com redação similar a constante da Constituição de 1934, o direito de propriedade com função social, bem como de forma explícita a casa considerada como o asilo inviolável do indivíduo.⁴⁸ Também na Constituições de 1967 e 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969)⁴⁹, a propriedade com sua função social foi mantida.

Entretanto, foi com a Constituição Brasileira de 1988, que consolidou-se, efetivamente, o princípio da função social da propriedade, com a inclusão das condições para seu atendimento e de sanções cabíveis em caso de descumprimento dos normativos pertinentes, conforme depreende-se da leitura dos artigos 5º, XXIII⁵⁰, 156, § 1º⁵¹, 170, III⁵² e 182⁵³.

⁴⁸ Vide: Constituição Brasileira de 1946 – Art. 141, §15- A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítimas de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

Art. 141, §16 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito de indenização ulterior.” BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras:1946*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.V).

⁴⁹ Vide: Constituição Brasileira de 1969 art. 153, § 10. A casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma que a lei estabelecer.

Art. 153, § 22 É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. BRASIL. *Constituições brasileiras: 1967- Vol. VI a*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.VI a).

⁵⁰ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. Constituição Brasileira de 1988. Art. 5, XXIII –a propriedade atenderá a sua função social;

⁵¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. Art.156,§1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

⁵² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. Art.170,III – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (EC nº 6/95 e EC nº 42/2003)

(...)

III- função social da propriedade;

⁵³BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

Como reafirmado por Liana Portilho Mattos, o Legislador na Constituição de 1988 “regulou ali o princípio como nunca antes havia acontecido, prevendo condições para seu atendimento e estabelecendo as sanções pertinentes, em caso de descumprimento dessas normas.”⁵⁴

A função social da propriedade significa que a propriedade deverá atender aos interesses da coletividade, razão pela qual justifica-se as limitações impostas ao exercício do direito de propriedade; limitações que são assentadas em normas urbanísticas e ambientais.⁵⁵

Assim, de um viés civilista em que o olhar estava centrado nos interesses exclusivamente individuais do particular, o direito à propriedade passou a ter um lugar de centralidade na CF/88, de modo que, sua conceituação encontra-se de forma explícita no arcabouço dos chamados direitos fundamentais. A propriedade não tem mais caráter absoluto, mas deve primar-se em cumprir sua função social, ou seja: na centralidade do ordenamento jurídico o ápice primordial pertence à pessoa humana.

A propriedade em um Estado Democrático de Direito tem um significado de cunho pluralista, mais voltado para uma publicização, para o interesse da coletividade, especialmente, em face das “inúmeras normas restritivas de seus atributos em prol do interesse público às quais a propriedade se encontra submetida”.⁵⁶

Neste contexto de constitucionalização do Direito Civil, a propriedade para cumprir sua função social não é mais um direito absoluto e de cunho privatista, mas ao contrário, encontra-se revestida com a roupagem da função social da solidariedade.

1.1.1.2 Direito fundamental à moradia alicerçado no princípio da dignidade da pessoa humana

Art.182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

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

⁵⁴ MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio, (organizador). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.65.

⁵⁵ Considerações mais aprofundadas sobre a função social da propriedade urbana, vide: FAGUNDES, Miguel Seabra. *Aspectos jurídicos do solo criado*. In: Revista de Direito Administrativo nº 129, 1977, p.4.

⁵⁶ Nesse sentido, é o entendimento de Liana Portilho Mattos. Destacando ainda a autora que: “A propriedade no Estado Democrático de Direito teve de se adequar aos princípios gerais que sustentam um Estado Democrático, vale dizer, a legalidade, a igualdade, a soberania, a justiça social, dentre outros. Não há, pois, dentro de um Estado Democrático de Direito, espaço para o direito de propriedade absoluto e subjetivista”. MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio, organizador. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.61.

Neste subtópico far-se-á uma reflexão sobre o direito à moradia como direito fundamental, atuando como garantidor da prevalência da dignidade da pessoa humana. Assim, o objetivo precípua aqui encontra-se voltado para demonstrar que existe um elo forte entre moradia e dignidade da pessoa humana.

Será abordado o direito à moradia tomando-se como enfoque o princípio da dignidade da pessoa humana e também considerando-se o princípio da função social da propriedade; de modo a demonstrar que o direito à moradia, tratando-se de um direito fundamental social necessário para um vida digna, portanto, indispensável à composição de um mínimo existencial para a própria dignidade humana.⁵⁷

O princípio da dignidade da pessoa humana encontra-se normatizado no artigo 1º, inciso III, da CF/88, nele consubstanciado a obrigatoriedade do ente estatal garantir a todos os indivíduos uma vida com dignidade, o que implica, a garantia do mínimo existencial, e aí fazendo parte deste arcabouço os direitos fundamentais à moradia, à saúde, ao trabalho, etc.⁵⁸

Com embasamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana são contemplados os direitos fundamentais, ou seja, aqueles direitos que se firmam como o mínimo necessário para que cada ser humano possa viver de forma digna. Esses direitos sociais apresentam como característica comum o aspecto obrigacional do Estado.

Em conformidade com o texto constitucional brasileiro de 1988, artigo 5º⁵⁹, tem-se explicitado que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

A concepção à luz dos normativos constitucionais pátrio, o direito à moradia vai além de ocupar um lugar como residência, como habitação, pois exige um mínimo de condições

⁵⁷ Luís Roberto Barroso ao abordar o conteúdo essencial da dignidade da pessoa humana ressalta que “[...] o valor intrínseco da pessoa humana, ligado à natureza do ser, inerente a ele, de modo que não pode ser retirado nem perdido, e sua inviolabilidade está na origem de uma série de direitos fundamentais.” BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. 2010. Mimeografado. Versão provisória para debate público. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto_base_11_dez_2010.pdf>. Acesso em 13 de fev.2019.

⁵⁸ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018. “Art. 1º, inciso III: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:[...]III- a dignidade da pessoa humana”.

⁵⁹BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

que atendam ao princípio fundamental da pessoa humana, da dignidade do indivíduo. Como um direito social fundamental, o direito à moradia encontra-se assentado no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III CF/88)⁶⁰, na garantia constitucional do direito à intimidade e à privacidade, e na inviolabilidade do domicílio (art. 5º, X e XI CF/88)⁶¹, conforme destacado por José Afonso da Silva.⁶²

Em razão da qualidade intrínseca de cada ser humano, individualmente assim considerado, necessário que no Estado Democrático de Direito amparado nos normativos constitucionais, seja assegurado e garantido ao mesmo os direitos fundamentais para que possa desfrutar de uma vida digna. O princípio da dignidade da pessoa humana conclama pela presença de condições existenciais mínimas para uma vida saudável, para se ter uma vida digna.⁶³

Carlos Ayres Britto traz a concepção de que o princípio jurídico da dignidade da pessoa humana está atrelado ao fato de que todo ser humano é um “microcosmo”. “[...] Um ser absolutamente único, na medida em que, se é parte de um todo, é também um todo à parte; isto é, se toda pessoa natural é parte de algo (o corpo social), é ao mesmo tempo um algo à parte.⁶⁴

⁶⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

[...]

III- a dignidade da pessoa humana.

⁶¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

Art. 5º, X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Art. 5º, XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

⁶² SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição* 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 186.

“O Conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoa e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º X), e que a casa é asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido.”

⁶³ SARLET, ao tratar do princípio da dignidade humana, afirma que em razão da qualidade intrínseca e distinta de cada ser humano, faz com que, seja o mesmo merecedor de respeitabilidade e consideração não só pelo Estado, mas também pela comunidade, de modo que, lhe seja assegurado um complexo de direitos fundamentais, levando-o a poder desfrutar de condições “existenciais mínimas para uma vida saudável”. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.

⁶⁴ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1.ed.reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.27.

Onde há vida (vida com dignidade) tem que estar presente a tutela ao direito fundamental à moradia, para que sejam protegidas as condições mínimas para a própria existência da vida humana.⁶⁵ Neste contexto, o direito à moradia considerado como um direito fundamental social merece ser protegido e assegurado a todos os indivíduos, eis que faz parte da sinfonia abraçada pelo princípio da dignidade da pessoa humana.⁶⁶

Eis que, inimaginável pensar que o indivíduo que não tem um teto, que não tem sua moradia esteja vivendo no mesmo patamar de dignidade humana daqueles outros que são detentores de moradias. Não ter um ‘endereço’ próprio, uma moradia digna, implica em desrespeito ao princípio da dignidade humana.

O mínimo existencial encontra-se umbilicalmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, considerando-se que impossível falar-se em dignidade humana sem ter sido garantido ao indivíduo o mínimo existencial como o direito à moradia.

A Declaração da Organização das Nações Unidas de 1948, deu reconhecimento internacional aos direitos fundamentais, direitos estes necessários para a garantia a todo ser humano de uma vida digna, livre e igualitária, incluindo nesse rol o direito de habitação.⁶⁷

Não há dignidade da pessoa humana sem moradia digna, sem condições de habitação, sem um meio ambiente sadio, sem que tenha acesso a um padrão de vida que lhe garanta bem estar, alimentação, serviços sociais indispensáveis, mobilidade, etc., como preconizado no artigo XXV: I, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

⁶⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. Ed. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.21. Destaca que: “ O humanismo como doutrina conserva o seu caráter político de prevalência do reino sobre o rei, o que significa a consubstanciação de três ideias forças, quais sejam: a) o Direito por excelência é o veiculado por uma Constituição Política, fruto da mais qualificada das vontades normativas, que é a vontade jurídica da Nação; b) o Estado e seu governo existem para servir à sociedade; c) a sociedade não pode ter outro fim que não seja a busca da felicidade individual dos seus membros e a permanência, equilíbrio e evolução dela própria.”

⁶⁶ Segundo Letícia Marques Osório :“ O direito à moradia é reconhecido como um direito humano nas seguintes declarações e tratados internacionais de Direitos Humanos: Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, art. 11 (1); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965, art. 5(e) (iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9 (2); na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art. 14 (2) (h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art.27 (3); Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43; e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 19.” OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à Moradia adequada na América Latina*. In ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 31-32.

⁶⁷ “Todo ser humano tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.” Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU- Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: http://www.onu_brasil.org.br/documentosdireitoshumanos.php. Acesso em: 31 agost. 2018..

Assim sendo, e neste contexto, o Brasil abraçou os termos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por via do Decreto 591, de 06 de julho de 1992, que preconiza em seu artigo 11, que os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa ter moradia adequada.⁶⁸

Ao se pensar na dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, tem-se a premente necessidade de se garantir aos indivíduos, o direito fundamental à moradia digna. Inconcebível vislumbrar dignidade da pessoa humana diante da inexistência ou precariedade de moradia para todos os cidadãos. Ora, ao não ter assegurado o direito à moradia digna, conseqüentemente, o indivíduo, estará sendo subtraído de vários outros direitos fundamentais, eis que, inconcebível uma vida digna sem moradia.

1.1.2 *Direito Fundamental ao Meio Ambiente*

O meio ambiente é conceituado como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, segundo José Afonso da Silva.⁶⁹ Asseverando ainda, esse mesmo autor, que “a palavra ambiente indica esfera, círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra meio.”⁷⁰

A Lei nº 6.938/81⁷¹, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, conceitua meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Da mesma forma e com a mesma preocupação, com que se destacou o direito fundamental à moradia, a CF/88 elevou à categoria de direitos fundamentais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁶⁸ Os Estados Partes que firmaram o referido pacto reconheceram o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família. Inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8.ed.São Paulo: Malheiros editores, 2010, p.18.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8.ed.São Paulo: Malheiros editores, 2010, p.17.

⁷¹ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l6938compilada.htm>>. Acesso em 14 jan. 2019.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988⁷² destaca a importância do crescimento sustentável como garantidor da proteção do direito fundamental de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que por sua vez, contribuirá, efetivamente para a propiciar uma existência digna, não só do ser humano individualmente considerado, mas de toda a coletividade; bem como de a natureza. Realça a Constituição Federal Brasileira de 1988, que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem 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.

Trata-se pois, de uma questão que transcende os interesses individuais, que transcende os interesses de determinada comunidade ou localidade; eis que, volta-se para atender aos interesses da humanidade, das presentes e futuras gerações, uma vez que, o meio ambiente a todos pertence.⁷³

Em consonância com o entendimento abraçado pelo Supremo Tribunal Federal, o direito ao meio ambiente trata-se de um direito fundamental de terceira geração, elencado no rol dos direitos difusos, cuja titularidade pertence à própria coletividade.⁷⁴

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de direito fundamental de terceira geração, portanto enquadrando-se no rol dos direitos difusos e coletivos, eis que de titularidade coletiva. Destacam Nicolau Cardoso Neto e Ricardo Murilo da Silva,⁷⁵ que “direitos difusos são os direitos transindividuais que possuem natureza

⁷² BRASIL. *Constituição Federal Brasileira (1988)*. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (EC nº 96/2017).

⁷³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 172.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração- constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente abrangente, à própria coletividade social. MS 22.164, Re. Min. Celso de Mello, j. 30.10.95, Plenário, DJ 17.11.95. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 15 julh.2019.

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.].

Todos os casos citados foram Julgados pelo Supremo Tribunal Federal (disponibilizado no portal do STF) e que se encontram na obra “A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO”.

⁷⁵ Nicolau Cardoso Neto e Ricardo Murilo da Silva .2018, p.17.

indivisível, sendo titulares pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato”.

A Constituição Federal de 1988 realça que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem 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.

1.1.2.1 Considerações preliminares sobre desenvolvimento sustentável

O presente tópico faz uma abordagem teórica e conceitual sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e sua íntima ligação com o desenvolvimento sustentável. E neste contexto, vislumbra-se o desenvolvimento sustentável como fundamental em razão da necessidade de se adequar as ideias de preservação com o direito de desenvolvimento.⁷⁶

Ao se pensar em desenvolvimento sustentável tem-se presente a necessidade de preservação e conservação da natureza, ou seja crescer sem destruir, essa ideia encontra-se assentada no conceito de ecodesenvolvimento.

Ecodesenvolvimento implica em crescer sem destruir, de modo que, é de suma importância a preservação e conservação da natureza e a diminuição dos agentes excessivos com a mesma, eis que, a “conservação e o aproveitamento racional da natureza podem e devem andar juntos.”⁷⁷

A ideia de desenvolvimento sustentável pressupõe a utilização dos recursos ambientais, sem destruir ou causar danos ao meio ambiente. Neste prisma, há que se pensar formas de utilizar o meio ambiente sem no entanto, causar prejuízos à Natureza.

Quando se pensa em desenvolvimento sustentável, necessariamente, pensa-se na conservação e preservação ambiental, com um olhar para um meio ambiente ecologicamente equilibrado a ser garantido para as atuais e futuras gerações. Neste contexto, a ideia de desenvolvimento sustentável tem que estar assentada tanto nas ações voltadas para a preservação, como aquelas voltadas para a recuperação ambiental. As ações humanas tem que

⁷⁶ Como destacado por Alfonsin: Por óbvio a regularização fundiária tem de estar comprometida com a sustentabilidade das cidades. Não se pode permitir a regularização de todo e qualquer assentamento. Os casos têm de ser analisados um a um, com especial atenção às condições ambientais e de habitabilidade do assentamento. ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In FERNANDES, Edésio. (organizador). Belo Horizonte: De Rey. 2000, p. 246.

⁷⁷ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p.32.

ser analisadas no aspecto temporal de incidência de seus efeitos não só para o presente, mas também para o futuro.

A preservação da biodiversidade, do respeito e da gestão territorial como ideal ético; e, a conservação da biodiversidade pelo viés do ecodesenvolvimento, ou seja: utilização dos recursos da biomassa como fonte de renda para a população local, sendo essencial a conscientização da comunidade para a proteção do meio ambiente. E, daí a necessidade de utilização dos recursos naturais de maneira adequada, pois a vida no planeta depende da preservação da biodiversidade.⁷⁸

O desenvolvimento sustentável tem como características o comprometimento e a preocupação com as condições de vida não só das presentes, mas também, das próximas gerações. Segundo Maraluce Maria Custódio e Eriton Geraldo Vieira, o princípio do desenvolvimento sustentável “[..] visa harmonizar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais para as presentes e as futuras gerações, de tal forma que estas possam usufruir de um meio ambiente sadio.”⁷⁹

No bojo do desenvolvimento sustentável encontra-se a assertiva de que inegável a importância e necessidade do crescimento econômico para a existência digna do ser humano, como também inegável a necessidade de ações efetivas que visem a proteção e a conservação dos recursos naturais. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental que tem como escopo assegurar a sadia qualidade de vida das atuais e futuras gerações.

O art. 2º da Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, coloca em relevo que são objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.⁸⁰

Em relação a conceituação do que seja sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável não é pacífica. A noção de sustentabilidade traz em seu bojo o elemento tempo, a duração de efeitos das ações praticadas e ainda, as consequências dessas ações ao meio ambiente no momento presente e no momento futuro, ou seja para as presente e futuras

⁷⁸ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p.29-42.

⁷⁹ CUSTÓDIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. *O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. *Meritum*. Belo Horizonte-v. 10-n. 1-p.159-197 – jan./jun. 2015.

⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/6938.htm Acesso em: 14 julh.2019.

gerações, levando-se em consideração que os recursos naturais são finitos. Segundo Machado, o conceito de sustentabilidade ambiental encontra-se assentado em três elementos: “o tempo, a duração de efeitos e a consideração do estado do meio ambiente em relação ao presente e ao futuro.”⁸¹

Na década de 1980, quando a Organização das Nações Unidas ao retomar os debates em torno das questões ambientais, criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.⁸² A Comissão foi criada pela ONU em 1983 para preparar um relatório intergovernamental sobre as perspectivas ambientais para o ano 2000 e daí em diante. Na elaboração do relatório⁸³ houve a participação de diversos países, tanto aqueles pertencentes ao bloco dos países desenvolvidos como ao do bloco dos países em desenvolvimento, neste último estava o Brasil. O relatório foi apresentado em 1987 tendo como proposta o “desenvolvimento sustentável”, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem às suas necessidades”.⁸⁴

A Lei Federal nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), reafirmou ser o desenvolvimento sustentável um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente em seu art. 4º, I.⁸⁵ Conceito que também foi contemplado pela Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 225.

Na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), ficou asseverado que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.”⁸⁶

⁸¹ Neste sentido ver MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 31.

⁸² A comissão foi criada pela ONU em dezembro de 1983 por via da Resolução nº 38/161 da Assembleia Geral – 38ª Sessão das Nações Unidas. Foi composta por metade de membros de países em desenvolvimento e a outra metade por países desenvolvidos; tendo sido a Comissão presidida pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. A Presidência da Comissão ficou a cargo da Primeira- Ministra da Noruega (Gro Harlem BRUNDTLAND), e, a Vice- presidência com Mansour Khalid (Vice- Primeiro Ministro do Sudão). Os demais Membros foram indicados pelos Presidente e Vice, sendo que, metade desses membros era composta por representantes dos países em desenvolvimento e a outra metade dos chamados países desenvolvidos. O resultado final do trabalho, consolidado no Relatório foi de que: a segurança, o bem- estar e a própria sobrevivência do planeta dependiam de mudanças imediatas de toda a população. BRUNDTLAND, Gro Harlen. *Nosso futuro comum*. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991.

⁸³ Relatório conhecido como “Relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum”. BRUNDTLAND, Gro Harlen. *Nosso futuro comum*. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991.

⁸⁴ BRUNDTLAND, Gro Harlen. *Nosso futuro comum*. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1991.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 6.938/1981. Art. 4º, inciso I.

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 19 julh. 2019.

Ficando ainda destacado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992,⁸⁷ que o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a possibilitar o atendimento equitativo das necessidades das presentes e futuras gerações, bem como, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, portanto, não pode ser considerada isoladamente deste.

Em se tratando de sustentabilidade não se pode ater-se à ideia de imediatismo, de se pensar unicamente nas gerações presentes, mas deve-se buscar ações em prol da preservação e conservação da natureza tanto para as atuais e futuras gerações.⁸⁸

Ao discorrer sobre a temática desenvolvimento sustentável não se pode deixar de lado o fato de que os recursos naturais são limitados, razão pela qual todas as ações humanas em relação à natureza terão consequências não só no presente, mas também no futuro.

Como retratado na obra “Limites do Crescimento – um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade”⁸⁹ por Donella H. Meadows; Dennis L. Meadows; Jorgen Randers; Willian W. Behrens III, o planeta terra é finito e, diante de complexos problemas de toda a humanidade, tais como danos ambientais e ocupação desordenada do solo, dentre outros, poder-se-á chegar a uma situação de catástrofe.

Como alertado por Rachel Carson “O mais alarmante de todos os ataques do ser humano ao meio ambiente é a contaminação do ar, do solo, dos rios e dos mares com materiais perigosos e até mesmo letais.”⁹⁰

Uma das maneiras de encarar o desenvolvimento está em realizar uma reconceituação sob o prisma das três gerações de direitos fundamentais: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais, com destaque para o direito fundamental ao trabalho digno; e, os direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Assim, aí

⁸⁷ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 19 julh. 2019. Rio/92 “PRINCÍPIO 3- O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.”

“PRINCÍPIO 4- Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.”

⁸⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 31.

⁸⁹ O Relatório Limites do Crescimento – um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade” foi objeto de debate na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada entre 05 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo – Suécia.

O denominado “Relatório do Clube de Roma - Limites do Crescimento”, divulgado no ano de 1971, foi objeto de debate realizado durante a Conferência de Estocolmo – Suécia no ano de 1972, tendo sido destacado que o meio ambiente estaria relacionado não só com os aspectos biofísicos, mas também com os aspectos sócio- econômicos; de modo que, o meio ambiente e o desenvolvimento estavam do mesmo lado.

⁹⁰ CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.p.22

estaria embutida nesta reconceituação os princípios da igualdade, da equidade e da solidariedade.⁹¹

1.1.2.2 Princípios norteadores do direito ambiental

Embora não haja entendimento uníssono na doutrina sobre os princípios gerais que norteiam o direito ambiental⁹², no entanto, é imperioso, ainda que de forma sumária, destacar aqueles princípios que apresentam-se como consenso sob o enfoque doutrinário e contemplados pelo acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Nesse compasso, destacam-se os princípios da precaução, prevenção, poluidor pagador, usuário pagador, informação, cooperação internacional em matéria ambiental, participação popular na proteção do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, equidade intergeracional e função social da propriedade.

A título de exemplificação na doutrina, tem-se que, de acordo com Leuzinger e Cureau são apontados como princípios do Direito Ambiental os princípios da preservação e da precaução, os princípios do poluidor pagador e do usuário pagador, o princípio da cooperação, o princípio da informação, o princípio da participação, o princípio da equidade intergeracional.⁹³

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em 1972 em Estocolmo foi elaborada e publicada a Declaração de Estocolmo /1972, a qual trouxe explicitado a existência de degradação do meio ambiente, questão global que clamava a adoção urgente de medidas por todos os membros partícipes. Foram pois, destacados princípios a serem perseguidos pelos Estados, em prol da preservação da natureza.

Na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 (Rio/92), produzida em decorrência da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, (ECO-92), em seu documento final, foram ratificados vários princípios da Conferência de Estocolmo de 1972, e destacados vinte e sete (27) princípios, como o da precaução explicitado no denominado Princípio 15⁹⁴, que deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Ficando aí asseverado que, “[...] quando houver

⁹¹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.p.37.

⁹² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. -22.

⁹³ CUREAU, Sandra. LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 57.

⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 19 julh. 2019.

ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica ou absoluta não será utilizada como razão para adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

Considerando-se que, em se tratando da proteção e da preservação ao meio ambiente, como dever do Poder Público e da coletividade, é aplicada às eventuais situações fáticas de ocorrência de danos ao meio ambiente, a responsabilidade objetiva, segundo a qual a obrigatoriedade de indenizar e de reparar o dano independe de comprovação de culpa, inclusive impondo-se a “obrigação de indenizar a simples exposição do bem ambiental ao risco de dano.”⁹⁵

Em conformidade com as disposições do art. 225 da Constituição Federal impõe-se ao Poder Público e à coletividade a obrigatoriedade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações; dispondo no seu § 3º que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Portanto, a reparação do dano causado ao meio ambiente independe de culpa. A obrigação de responder por atos que causam danos ao meio ambiente é responsabilidade objetiva. O agente causador do dano responderá administrativamente, penalmente e civilmente.

De modo que, quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.⁹⁶

Segundo a Declaração da ONU em Estocolmo em 1972 sobre o meio ambiente, foi destacado o princípio do desenvolvimento sustentável, fundamentado no fato de que o ser humano tem a responsabilidade de buscar preservar e conservar o patrimônio da flora e fauna silvestre e seu habitat.⁹⁷ Neste prisma, deve-se considerar que os recursos não renováveis necessitam ser utilizados de forma racional para evitar sua escassez ou esgotamento, razão pela

⁹⁵ LANNER, Maira Brecht. *Uma análise econômica da responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras*. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanismo.v.77(abr./maio 2018) Porto Alegre: Lex Magister.2018.p.77.

⁹⁶ Segundo o PRINCÍPIO 15 da Rio /92 tem-se que:” De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 19 julh. 2019.

⁹⁷ Nesse sentido vide: Princípio 4 da Declaração da Organização das Nações Unidas sobre o meio ambiente originária da convenção de Estocolmo de 1972.

qual, devem ser utilizados com racionalidade, para a conservação e preservação para uso não só das presentes, mas também, das futuras gerações.

O princípio da precaução diz respeito a situações em que “[...] os atos capazes de apresentar interferência ao meio ambiente devem ser evitados, uma vez que essa atitude impede a ocorrência de perdas que possam prejudicar o equilíbrio ambiental.”⁹⁸ Neste prisma, tem-se que a ausência de certeza científica absoluta não pode ser utilizada para adiamento de medidas pertinentes à prevenção danos ambientais. Neste caso, trata-se de risco de perigo de ocorrência de dano ambiental.

O Supremo Tribunal Federal⁹⁹, reiteradamente tem destacado que o princípio da precaução é um critério de gestão de risco que deve ser utilizado diante de incertezas científicas sobre a possibilidade de um futuro dano ou ameaça ao meio ambiente.

Quanto ao princípio da prevenção tem-se que, considerando-se o fato dos riscos serem conhecidos e previsíveis, nesse sentido, deve-se o responsável adotar as medidas possíveis e cabíveis para evitar a ocorrência do dano ambiental. De modo que, “[...] existe certeza de dano, uma vez que a ciência já demonstrou que ele ocorrerá.”¹⁰⁰

O princípio da prevenção volta-se para adoção de medidas capazes de prevenir, de evitar possível dano ambiental. Já o princípio da precaução implica na garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser identificados. Como bem salientado por Vasques; Santos; Sellmann, “o princípio da prevenção é um princípio

⁹⁸ CUSTÓDIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. *O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Meritum. Belo Horizonte-v. 10-n. 1-p.159-197 – jan./jun. 2015.

⁹⁹ “O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei 11.934/2009.[RE 627.189, rel. min. Dias Toffoli, j. 8-6-2016, P, DJE de 3-4-2017, Tema 479.]

¹⁰⁰ LEMES JÚNIOR, Gilson Soares; Costa, Beatriz Souza. Princípio da Precaução e atividade econômica: uma análise do Recurso Extraordinário 627.189/SP à luz da teoria de Dworkin e Alexy. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. V.75 (dez./jan. 2018) Porto Alegre: 2005. p.9.

basilar do direito ambiental que visa prevenir futuros danos concretos ao meio ambiente, visto que, na maioria das vezes, esses danos podem se tornar irreversíveis e irreparáveis.”¹⁰¹

Os princípios da prevenção e da precaução se diferenciam, especialmente, quanto a certeza ou não do dano. No primeiro existe a certeza do dano ao meio ambiente, e isto devidamente comprovado em dados científicos. No segundo, a certeza não existe, mas tão somente a dúvida sobre os possíveis e eventuais danos.¹⁰²

Quanto ao princípio da precaução segundo Vasques; Santos; Sellmann¹⁰³, tal princípio “não se baseia no efetivo dano como o princípio da prevenção, mas sim na possibilidade de um futuro dano ou ameaça ao meio ambiente, ainda que incertos.”

Outro princípio de consenso a nível doutrinário é o princípio do poluidor pagador, que volta-se para o entendimento de que, aquele que polui tem a obrigatoriedade de arcar com a reparação dos danos ambientais, e, portanto, com os custos decorrente da poluição, como enunciado no documento final da Rio/92¹⁰⁴: “as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”

Édis Milaré¹⁰⁵, em relação ao princípio do poluidor pagador, defende que referido princípio “assenta-se na vocação redistributiva do direito ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo deve ser internalizados”.

As condutas e atividades tipificadas como lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas, a sanções de cunho penal e administrativo, independentemente da obrigação de reparação dos danos causados, por força das disposições constitucionais do artigo 225, § 3º CF/88. Os custos sociais externos vinculados ao processo produtivo, devem ser internalizados, no sentido de que o poluidor tem a obrigação, em

¹⁰¹ VASQUES, Drielly Faria; SANTOS, Luísa Cláudia F.; SELLMANN, Milena Zampieri. *Direito Ambiental Tributário como garantia da Sustentabilidade no Brasil*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.76 (fev/mar. 2018), Porto Alegre: Lex Magister. 2018.p.32.

¹⁰² Sobre os princípios da prevenção e da precaução, vide: : ONU – declaração Rio 92. Vide: Lei Federal nº 6.938/81, art. 9º, inciso III, IV e V. Vide também, art. 225 CF/88, § 1º, incisos IV e V.

¹⁰³ VASQUES, Drielly Faria; SANTOS, Luísa Cláudia F.; SELLMANN, Milena Zampieri. *Direito Ambiental Tributário como garantia da Sustentabilidade no Brasil*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.76 (fev/mar. 2018), Porto Alegre: Lex Magister. 2018. p.32-33: Segundo os autores, o “objetivo desse princípio é proteger o meio ambiente, mesmo que ainda não haja razão científica que comprove a ameaça, pois o argumento da falta de comprovação científica efetiva sempre é motivo para retardações de ações contra agentes poluentes no mundo todo”.

¹⁰⁴ Rio/92 PRINCÍPIO 16. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 19 julh. 2019.

¹⁰⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2007. p. 770-771.

princípio, de arcar com o custo da poluição causada ao meio ambiente, conforme disposição constante do art. 4º, VII, da Lei Federal nº 6.938/81.¹⁰⁶

O princípio da participação comunitária emerge como consequência dos princípios poluidor- pagador e usuário – pagador, conforme preconizado no art. 6º, II, da Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Segundo esse princípio, por meio do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) são disponibilizados incentivos e recursos oriundos das esferas públicas e ou privadas para aqueles que atuarem na proteção e conservação do meio ambiente.

Um exemplo desse princípio no Distrito Federal, tem-se o Programa Adote uma Nascente (PAN), que foi criado no âmbito do Distrito Federal em 2001 pela então Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (SEMARH), e, iniciou com o cadastramento dos primeiros colabores, objetivando a melhoria das condições ambientais das nascentes. O PAN teve sua regulamentação em agosto de 2008 por via do Decreto nº 29.443/2008-DF.¹⁰⁷ O Programa Adote uma Nascente atualmente encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 32.045, de 10 de agosto de 2010¹⁰⁸, do Governo do Distrito Federal, e é coordenado pelo Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM) e tem por finalidade incentivar e apoiar a adoção de medidas de preservação de nascentes no Distrito Federal.¹⁰⁹

O princípio da participação comunitária encontra-se consagrado no caput do art. 225, CF/88, que tem como embasamento o dever do Poder Público e da coletividade de atuarem na preservação e conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Com efeito, em razão da própria abrangência do meio ambiente, inclusive por força em dispositivo constitucional, ficou asseverada a necessidade de participação da coletividade

¹⁰⁶ Vide Lei nº 6.938/81, art. 4º, VII - “[...] a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recompor e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.”

¹⁰⁷ Segundo informações no site de WWF.BRASIL. Adote uma Nascente. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/agua/agua_acoes_resultados/campanha_agua/fase_i_campanha_agua_para/fase_i_campanha_urbana/fase_i_adote_nascente/. Acesso em: 18 julho 2019.

¹⁰⁸ De acordo com o Decreto 32.045/2010- DF, podem participarem do PAN como colaboradores (adotantes ou padrinhos), entidades públicas ou privadas; e indivíduos, pessoas físicas ou jurídicas, que possuam uma nascente em sua propriedade ou estejam dispostos a colaborar, de forma voluntária. Essa colaboração será por via de serviços ou doações de materiais para manutenção de nascentes, preferencialmente em UCs ou para funcionamento do Programa. Os custos com a recuperação das nascentes não estão sujeitos a indenizações e ficarão a cargo do colaborador. Vide: *Decreto nº 32.045, de 10 de agosto de 2010 – DF*. Institui o Programa Adote uma Nascente, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: www.ibram.df.gov.br/wp.content/uploads/2018/05/Decreto_32.pdf. Acesso em: 18 julho 2019.

¹⁰⁹ INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL (IBRAM). *Programa adote uma nascente*. Disponível em http://www.ibram.df.gov.br/programa_adote_uma_nascente. Acesso em: 18.julho 2019.

em ações conjuntas com o Poder Público, com a finalidade de preservação do meio ambiente. Nesse diapasão, encontra-se assentado o princípio da cooperação.

Já o princípio da natureza pública da proteção ambiental significa que o meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se elevado ao patamar de bem de uso comum do povo, ficando o Poder público e a sociedade com o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O princípio do desenvolvimento sustentável pode ser abstraído das disposições emanadas do art. 170, VI da Constituição Federal Brasileira de 1988, que preconiza que a Ordem Econômica tem como um dos fundamentos a defesa e preservação do meio ambiente; bem como do disposto no caput do art. 225 da Constituição Federal/88.¹¹⁰ Ao se focar o princípio do desenvolvimento sustentável, tem-se presente que os recursos naturais são finitos, portanto, necessário a utilização e preservação do meio ambiente na busca pelo desenvolvimento econômico.

Ignacy Sachs¹¹¹ afirma que: “O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica.”

O princípio da solidariedade volta-se para a busca da garantia da solidariedade da geração presente em prol das futuras gerações, de modo que as presentes e futuras gerações possam desfrutar do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nicolau Cardoso Neto e Ricardo Murilo da Silva¹¹², ressaltam que o princípio da solidariedade social é uma emanção dos direitos difusos e coletivos, os quais buscam uma melhor qualidade de vida para a comunidade, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum de uso do povo e essencial à qualidade de vida.

Em relação às questões ambientais, ao meio ambiente, tem-se que, tais questões ultrapassam fronteiras, são pois, transfronteiriças. E, por conseguinte, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade foi colocada no patamar de princípios nas relações internacionais da República Federativa do Brasil, consoante leitura do art. 4º. IX da CF/88.

¹¹⁰ Segundo REIS, 2008.p.: “O princípio do desenvolvimento sustentável encerra em seu conteúdo informador quatro elementos básicos: (a) a necessidade de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações; (b) a exploração racional dos recursos naturais; (c) o uso equitativo dos recursos naturais considerando as necessidades de todos os Estados; e (d) a necessidade de considerar o meio ambiente na definição das políticas públicas e planos de desenvolvimento social”.

¹¹¹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento :includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro; Garamond, 2008. p.36.

¹¹² CARDOSO NETO, Nicolau; SILVA, Ricardo Murilo da. *A necessidade de visualizar o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental e essencial para o desenvolvimento da sociedade*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.78(jun/jul.2018), Porto Alegre, 2018. p.16.

Nos termos dos dispositivos constantes na Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas oriundas de atividades que causem danos ao meio ambiente, tem-se explicitado a possibilidade de cooperação internacional para a preservação do meio ambiente.

1.1.2.3 Direito fundamental ao meio ambiente face ao princípio da dignidade da pessoa humana

A proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se diretamente vinculada à proteção assegurada constitucionalmente para que todo indivíduo tenha uma vida digna. Por conseguinte, ter uma vida digna torna-se necessário que seja assegurado o mínimo indispensável à subsistência, como o direito ao meio ambiente sadio.

Nesse sentido, assevera José Afonso da Silva: “É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.”¹¹³

Partindo da premissa de que a dignidade da pessoa humana é imprescindível quando se discute a sustentabilidade da cidade, uma vez que, o meio ambiente ecologicamente equilibrado tem força preponderante para que tanto o indivíduo como a coletividade, das presentes e das vindouras gerações tenham uma vida digna.

Com respaldo no texto constitucional de 1988, tem-se assegurado a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um 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. E, para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição Federal incumbiu ao Poder Público, dentre outras, a obrigatoriedade de (i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e de prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (ii) de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e de fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação genética; (iii) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo que, a alteração e a supressão permitidas somente mediante lei, e, vedada qualquer utilização que traga comprometimento à integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.¹¹⁴

¹¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70.

¹¹⁴ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018
Vide: CF/88 - Art. 225, § 1º, II, e III.

Portanto, o meio ambiente constitui-se como um patrimônio de interesse público, quer esteja na esfera patrimonial de particulares, quer esteja na esfera patrimonial de entes públicos, devendo portanto, ser preservado e conservado em prol das presentes e futuras gerações e, como elevado à categoria de direito fundamental ou fundante, encontrando-se contemplado no corpo constitucional como de importância para que toda a coletividade tenha uma vida digna.

O art. 225¹¹⁵ da Constituição Federal de 1988 destaca a importância do desenvolvimento sustentável como garantidor da proteção do direito fundamental de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que por sua vez, contribuirá, efetivamente para a propiciar uma existência digna, não só do ser humano individualmente considerado, mas de toda a coletividade; bem como de a natureza. Sendo que, a proteção do meio ambiente é da esfera da competência tanto do Poder Público como dos indivíduos, da coletividade.

A qualidade de vida da população urbana somente atinge satisfatoriedade em termos de dignidade humana, quando há real possibilidade de se viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. O meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe entre outros fatores, o desenvolvimento de políticas públicas capazes de assegurarem o mínimo indispensável a efetividade de proteção ao meio ambiente.¹¹⁶

1.2 Planejamento Urbanístico Como Pressuposto da Ordem Urbana

O planejamento urbanístico¹¹⁷ como pressuposto da ordem urbana desponta como centralidade da temática deste estudo, ao lado dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual, antes do adentramento nas questões dos demais tópicos, necessário abrir-se um parêntese para explanação teórica sobre urbanismo, planejamento urbanístico e ordem urbanística.

De acordo com CARMONA, “[...] quando se fala em Direito Urbanístico examinam-se, inevitavelmente, os instrumentos legais de interferência no espaço urbano e em que medida esses são

¹¹⁵ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹¹⁶ O texto constitucional de 1988, em seu art. 225, explicitou que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e um direito de todos os cidadãos, estando o Poder Público e a coletividade obrigados a preservá-lo e a defendê-lo para as presentes e futuras gerações. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹¹⁷ Considerações mais aprofundadas sobre a conceituação de planejamento urbanístico, vide: FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução*. In. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

voltados para criar ou modificar elementos em um dado território, influenciando diretamente no bem estar do cidadão.”¹¹⁸

Segundo Sundfeld,¹¹⁹ ao se pensar na conceituação de ordem urbanística no Brasil, deve-se vinculá-la aos preceitos elencados no Estatuto da Cidade – Lei ° 10.257/2001, ressaltando que a ordem urbanística apresenta-se no sentido de ordenamento, ou seja, como um conjunto de normas de ordem pública de imposições vinculantes das ações individuais na cidade; e ainda, no sentido de estado de equilíbrio a ser perquirido e preservado por todos.

O pensamento de Sundfeld, em síntese, retrata a ordem urbanística como um conjunto de normas públicas que condicionam a ação individual na cidade e também é um estado de equilíbrio, a ser buscado e preservado por todos os agentes envolvidos.¹²⁰

Como bem lembrado por Carmona,¹²¹ na identificação da ordem urbanística constitucional no Brasil:

“[...] o Direito Urbanístico é a expressão jurídica dos conflitos existentes no meio ambiente urbano, seus pressupostos devem estar obrigatoriamente relacionados à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88), que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Carta Magna), objetivos fundamentais do Estado Brasileiro.

Nos artigos 182 e 183 da CF/88¹²², foi dada relevância à política urbana, que clamava pela necessidade de normatização efetiva na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas desordenadamente com consequentes afetações nefastas ao meio ambiente.

Da presente necessidade de regulamentação dos normativos constitucionais, arts. 182¹²³ e 183 – CF/88¹²⁴, referentes à Política Urbana, foi editado o Estatuto da Cidade- Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001¹²⁵. Com o Estatuto da Cidade houve a normatização de

¹¹⁸ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 20-21.

¹¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI; FERRAZ (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentário à Lei Federal 10.257/2001*, p. 54.

¹²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI; FERRAZ (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentário à Lei Federal 10.257/2001*, p. 54.

¹²¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 22

¹²² BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹²³ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹²⁴ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018

¹²⁵ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF/88, regulamenta a política urbana brasileira.

instrumentos voltados para a regularização fundiária, proclamando-se pela participação não só do Poder Público, mas também de ações de cooperação com o envolvimento da coletividade.

O certo é que, a CF/88, consolidou em seu texto o princípio da função social da propriedade¹²⁶, asseverando que o planejamento urbanístico tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”, conforme exegese do seu art. 182.

Depreendendo-se desse normativo constitucional o destacamento da política urbana não só como garantidora da função social da propriedade, mas também, como mecanismo potencial na efetiva ocupação ordenada do solo com respeitabilidade aos direitos fundamentais da moradia e do meio ambiente, portanto, com limitações.¹²⁷

O plano diretor deve ser considerado como o principal instrumento de política de desenvolvimento urbano das cidades. E como mecanismo de intervenção na propriedade territorial urbana, como destacado por Liana Portilho Mattos¹²⁸: “os planos diretores são espécie de restrições urbanísticas, dado o seu caráter de lei geral e abstrata dirigida a toda a coletividade.”¹²⁹

Segundo Mattos “As imposições urbanísticas são preceitos de ordem pública que nascem como limitações no exercício indiscriminado do direito de propriedade em desconformidade com as normas urbanísticas instituídas em lei.”¹³⁰

1.2.1 Planejamento Urbanístico Como Um dos Princípios do Direito Urbanístico

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou nos seus artigos 182 e 183 a política urbana a ser executada pelo Poder Público Municipal em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, com a finalidade precípua de ordenação do pleno

¹²⁶ O art. 5º, XXIII da CF/88, determina que a propriedade atenderá a sua função social; função esta que encontra-se delimitada em razão das normas urbanísticas e ambientais.

¹²⁷ Sobre limitações urbanísticas à propriedade, ver MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito urbanístico e limitações administrativas urbanísticas*. Revista de Informação Legislativa nº 107, p. 101-110.

¹²⁸ MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio, organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 69. Destacando ainda a autora que: “O plano diretor é o instrumento no qual se encontram definidas as exigências fundamentais para que a propriedade cumpra sua função social.” *Idem*, p. 70.

¹²⁹ CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Edésio Fernandes, organizador. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000.p.82.

¹³⁰ MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio, organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.70.

desenvolvimento das funções sociais da cidade e ainda, objetivando garantir o bem estar de seus habitantes.¹³¹

Para George Louis Hage Humbert¹³², pode-se extrair do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, quatro princípios específicos que norteiam o Direito Urbanístico: (i) o princípio da função social da propriedade urbana, (ii) o princípio da função social das cidades, (iii) o princípio do planejamento urbano e, (iv) o princípio da gestão democrática das cidades.

Segundo José Afonso da Silva são destacados como princípios do Direito Urbanísticos: (i) o princípio da função pública; (ii) o princípio da conformação da propriedade urbana; (iii) o princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização; (iv) o princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas e: (v) o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.¹³³

Sobre os princípios norteadores do Direito Urbanístico, Carmona¹³⁴ destaca os seguintes: princípio da função social da propriedade, o princípio da função social da cidade, a obrigatoriedade do planejamento participativo e, a justa distribuição do ônus decorrente do processo de urbanização.

¹³¹ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

§ 4º. É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

¹³² HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de direito urbanístico e das cidades*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo jurídico, 2017. p.55.

¹³³ SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Maleiros. 2010, p.45.

¹³⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 23.

Da leitura que se faz do disposto no art. 182, § 1º, da CF/88 tem-se que o “plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”¹³⁵ Desse modo a CF/88 assevera que o Plano Diretor, ou seja, o plano urbanístico, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana encontra-se sob o pálio do princípio da legalidade, eis que “[...] depende de aprovação legislativa.”¹³⁶ E para sua aprovação, também se faz necessária a prévia participação da coletividade em audiências públicas possibilitando uma gestão assentada nos princípios democráticos.

O princípio do planejamento participativo, caracteriza-se pela efetiva participação dos interessados, da coletividade em torno das questões alusivas ao plano urbanístico da cidade. De modo que, aí encontra-se presente o princípio da publicidade, uma vez que, na elaboração do plano diretor, como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, a ser aprovado por Lei Municipal, serão garantidos pelo Poderes Públicos Executivo e Legislativo Municipais, a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações e, o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

O princípio da função social da propriedade,¹³⁷ encontra-se normatizado em dispositivos constantes da Constituição Federal Brasileira de 1988, inclusive, possibilitando a intervenção estatal na propriedade privada, com observância ao princípio da legalidade, com a função precípua de prevalência dos interesses da coletividade em detrimento dos interesses individuais.

Neste prisma, e em consonância com o disposto no art. 182, § 2º da CF/88, tem-se que, a propriedade urbana “cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais

¹³⁵ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018. Vide art. 182, § 1º.

¹³⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 736.

¹³⁷ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

Vide: Art. 5º CF/88, em seus incisos XXII e XXIII.

Vide: Art. 6º CF/88 – direito social à moradia.

Vide: Art. 21, inciso IX CF/88- competência da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social.

Vide: Art. 30 CF/88 – competência dos municípios em promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Vide: Arts. 182 e 183 CF/88 – política urbana.

de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.”¹³⁸ Deprendendo-se daí, a fundamentação da doutrina abraçada pela Constituição, conforme destacado por José Afonso da Silva, segundo a qual “[...] a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação.”

O princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios oriundos da norma urbanística, como um corolário do princípio da isonomia preconizado no artigo 5º da CF/88, no sentido de todos tenham o direito de habitarem em uma cidade sustentável.

O princípio da dignidade da pessoa humana, como princípio que rege o direito urbanístico, consubstanciado no preceito constitucional elencado no art. 1º, inciso III, CF/88.¹³⁹ Eis que, todo ser humano deve ser respeitado. Não há dignidade de pessoa humana sem moradia, sem condições mínimas de habitação, sem instrumentos urbanos que garantam a mobilidade, o saneamento básico, os equipamentos atinentes às áreas de saúde, educação, lazer, cultura, dentre outros.

O princípio do urbanismo como uma função pública, assenta-se no fato de que a propriedade urbana caracteriza-se como típico conceito do direito urbanístico, eis que, compete a este “[...] qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana.”¹⁴⁰ Servindo pois, como parâmetro para a atuação do Poder Público no processo de ordenamento da cidade em prol do interesse coletivo, do interesse público.

1.2.2 Implicações do Planejamento Urbanístico na Efetividade dos Direitos Fundamentais à Moradia Digna e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Assim sendo, será dado ênfase neste subtópico, como o planejamento urbanístico atua na harmonização da defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social; objetivando a concretude efetiva das finalidades relevantes voltadas para a promoção da cidade sustentável e para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

¹³⁸ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹³⁹ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 738.

Quando se trata de ocupação do solo, especialmente, em área urbana, emerge o questionamento em torno de como será possível ter um desenvolvimento sustentável, e como poderá ser em sua plenitude, dado efetividade ao direito fundamental à moradia digna, sem que com isto advenha efeitos nefastos ao meio ambiente. A reflexão sobre essa temática deve ser feita à luz dos normativos constitucionais, especialmente das disposições dos arts. 182 e 183 da CF/88.

A política de desenvolvimento urbana preconizada no art. 182, caput da CF/88, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”¹⁴¹ Nesse cenário, devendo estarem presentes a garantia da construção de uma cidade sustentável, com utilização racional dos recursos naturais, com respeitabilidade às normas urbanísticas e ambientais, bem como, garantindo-se a prevalência de gestão democrática por via de participação ativa da coletividade, e assegurando-se a todos de forma isonômica o direito a usufruir de equipamentos urbanos destinados à saúde, educação, cultura, lazer, mobilidade, etc.; ao mesmo tempo em que, em ações cooperativas emanadas do Poder Público e da coletividade seja preservado e conservado o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Com a CF/88 foi consagrada a política de desenvolvimento urbano, sendo que, sua normatização encontra-se contemplada especialmente em face da edição da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e nas demais legislações infraconstitucionais, com explicitação dos instrumentos urbanísticos voltados a darem efetividade à função socioambiental da propriedade, propiciando harmonização entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito fundamental à moradia digna, e isto, especialmente, por via de mecanismos como a utilização pelo Poder Público de planejamento urbanístico.

A construção de uma cidade sustentável, encontra-se assentada na atuação tanto dos órgãos governamentais na implementação de políticas públicas no processo de regularização de ocupações urbanas, bem como da comunidade local interessada, em ações convergentes com a finalidade de efetivação de planejamento urbanístico como mecanismo relevante à garantia dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste compasso, tem-se que, a missão da política de desenvolvimento urbano de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, torna-se efetivo mediante planejamento urbanístico. Consistindo essa missão, em

¹⁴¹ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

“[...] buscar o desempenho harmônico e progressivo dessas funções sociais da cidade e das chamadas funções elementares, que se efetivam no condicionamento adequado do direito à moradia, ao trabalho, à recreação do corpo e do espírito, à circulação”, segundo José Afonso da Silva.¹⁴²

Estabelecidas essas premissas, informa-se que no Capítulo seguinte, pretende-se analisar os fatores prováveis que levam à existência de situação de conflito entre o direito fundamental à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁴² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 737.

2 PRESENÇA DE SITUAÇÃO CONFLITANTE ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA OCUPAÇÃO TERRITORIAL URBANA

[...] uma das características estruturais do processo de urbanização no Brasil é certamente o fato de que a produção social do espaço urbano tem se dado cada vez mais através de processos informais e ilegais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades.

EDÉSIO FERNANDES¹⁴³

A temática referente ao conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado destaca-se como de relevância na questão da ocupação do solo. Assim, neste Capítulo, buscar-se-á responder a seguinte indagação: como se dá a complexa relação entre o direito fundamental à moradia digna e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Quais os prováveis fatores que influenciam a presença de conflito entre os direitos fundamentais: moradia e meio ambiente no processo de ocupação do solo urbano?

Buscar-se-á também a demonstrar que a ausência de ações efetivas por parte do Poder Público, em todas as respectivas esferas de atuações (executivo, legislativo e judiciário) e a inexistência de planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, no processo de regularização de ocupações desordenadas do solo levam à situação de conflito entre o direito fundamental à moradia digna em face do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, será dado destaque a atuação do Poder Público, notadamente, no âmbito do Executivo e do Legislativo no surgimento de situação conflitante entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente.

Para uma melhor compreensão da temática aqui retratada, primeiramente serão apresentados breves comentários sob os enfoques doutrinário, normativo e jurisprudencial em torno dos prováveis motivos determinantes, que levam à ocorrência de situação de conflito entre os direitos fundamentais diante do processo de regularização de ocupações desordenadas do solo, tomando-se como pano de fundo, especialmente a ausência de planejamento urbanístico.

¹⁴³ FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução*. In. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

Entretanto, primeiramente, como enfoque teórico, e, com a finalidade de servir de substrato à temática abordada neste capítulo, far-se-á uma análise sintética da distinção entre regras, normas, princípios e valores, para melhor compreensão sobre a presença de conflito de direitos fundamentais no processo de reordenamento do solo urbano. Embora, a bibliografia sobre a temática seja vasta¹⁴⁴, no entanto, ater-se-á aqui, a realização de breves comentários, de cunho meramente introdutório, por não ser este o objeto principal da dissertação. E, reafirma-se, tão somente com a finalidade de reavivar conhecimentos teóricos, importantes para o presente debate.

A ciência encontra-se assentada em princípios, e neste prisma, tem-se que, o Direito, como ciência, traz no seu âmago uma carga principiológica. Sobre a temática, Sundfeld,¹⁴⁵ afirma que: “Os princípios são ideias centrais de um sistema, no qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organização.”

Reale¹⁴⁶ discorre que “os princípios são, pois, verdade ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos ordenados em um sistema de conceitos relativos a cada porção da realidade”. Miguel Reale¹⁴⁷ entende o direito como tridimensional: normas, fatos e valores.

Para outros doutrinadores do Direito, como Canotilho,¹⁴⁸ os princípios constitucionais são de natureza plúrrima; “princípios definidores da forma de Estado, dos princípios definidores da estrutura do Estado, dos princípios estruturantes do regime político e dos princípios caracterizadores da forma de governo e da organização política.”

Em se tratando de princípios, tem-se que eles possuem uma dimensão de ponderação, e ainda, deve-se considerar que os “princípios não determinam absolutamente a

¹⁴⁴ A bibliografia sobre a temática é bastante vasta. Podem ser destacados, dentre outros, vide: Alexy, Dworkin, Barroso. Assim sendo, a título de sugestão, para maior aprofundamento do enfoque teórico sobre regras, normas, princípios e valores, podem ser destacados, dentre outros, vide: ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros; 2004. Vide DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes; 2002. Vide ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2001. Ver ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2017.

Ver DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Ver BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Segundo ALEXY, Robert. “sempre que alguém possua um direito fundamental, existe uma norma válida de direito fundamental que lhe outorga esse direito.” ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 47.

¹⁴⁵ SUNDFEL, Carlos Ari. Fundamento do Direito Público. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 133.

¹⁴⁶ REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.60.

¹⁴⁷ REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.60.

¹⁴⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Almedina, 2003. p. 178.

decisão, mas somente contém fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios”. É este o entendimento de Ávila.¹⁴⁹

Diante de uma situação colidente de princípios, aplicar-se-á no equacionamento a ponderação, de modo que, o princípio com peso maior se sobrepõe a outro, sem no entanto, que este último perca sua validade, como destaca Barroso.¹⁵⁰

Para Sarmiento, os princípios são efetivamente relevantes, em razão de que, por serem dotados de plasticidade dão “maior flexibilidade à Constituição,” facilitando que a mesma se adapte às mudanças sociais.¹⁵¹

Sobre a distinção de norma, como destacado por Britto,¹⁵² tem-se que, a norma é cogente, no sentido de que é imperativa, porque obriga. Neste prisma, tem-se que o direito não depende da vontade das pessoas, mas ao contrário, ele vincula as pessoas ao que está prescrito na norma, tornando assim, uma obrigatoriedade a observância do preceito normativo.

A norma é o gênero de que os princípios e as regras são espécies. As normas apresentam-se em três modais: positivo, permissivo e obrigatório. O dever ser que ordena, que proíbe ou que permite é norma. As regras são normas com a mesma estrutura que devem ser cumpridas. A norma-regra é cumprida quando, exaurido no mundo fenomênico o fato por ela previsto, tem-se também a consequência jurídica decorrente; descumprida em contrário.¹⁵³

Os princípios são normas, ou seja, não são apenas normas, mas super normas de direito, eis que os princípios são normas a serem cumpridas na maior medida possível dentro de possibilidades jurídicas e reais existentes. Os princípios realizam-se, como se presente, tomando em consideração elementos não previstos: limites fáticos – possibilidades reais, existentes e, jurídicos- possibilidade jurídicas existentes. O mandamento do princípio assenta-se em elementos não previstos: limites fáticos e limites jurídicos. Nos limites jurídicos,

¹⁴⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.28.

¹⁵⁰ BARROSO, Luiz Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidade da Constituição Brasileira. 9 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.33. Para o autor “A teoria dos princípios não importa no abandono das regras ou do direito legislado. Para que possa satisfazer adequadamente à demanda por segurança e por justiça, o ordenamento jurídico deverá ter suas normas distribuídas de forma equilibradas, entre princípios e regras.”

¹⁵¹ SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.88. Destacando ainda o autor, que os princípios “por estarem mais próximas dos valores, eles ancoram a Constituição no solo ético, abrindo-a para conteúdos morais substantivos. Por isso, será inadmissível uma combinação baseada apenas em normas regras”.

¹⁵² BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB_DF, 2008, p. 156-168.

¹⁵³ BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB_DF, 2008, p. 156-168.

determinado pelos princípios e regras colidentes.¹⁵⁴ Os princípios constituem mandamentos de otimização.¹⁵⁵ O cumprimento dos princípios pode se dar em diferentes graus e, depende são só das circunstâncias fáticas, mas também das circunstâncias jurídicas. A norma-princípio admite diferentes medidas de cumprimento, conforme as mencionadas possibilidades. Por exemplo, os princípios da liberdade, da igualdade, do direito à saúde e outros mostram delimitação não só na realidade social e econômica, como também no mundo jurídico.¹⁵⁶

Quando se exige a maior medida possível de cumprimento em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas, se trata de um princípio. Quando se exige uma determinada medida de cumprimento, se trata de uma regra.

Em palestra recente, realizada no UniCEUB, Ana Paula Barcellos (2018)¹⁵⁷, ressaltou que as normas, salvo exceção, não produzem automaticamente aquilo que elas preveem. Em se tratando de norma constitucional, importante que é, ela é tão somente um ponto de partida, não é um ponto de chegada. Tem-se a norma, mas não significa que o que ela prevê esteja acontecendo. A norma inicia o processo, mas apenas isso, uma vez que far-se-á necessidade que outros fatores estejam presentes para que a norma tenha efetividade no mundo fático.

As regras se aplicam na modalidade do tudo ou do nada. Além das regras tem a abertura do direito para a moral (princípios), segundo Dworkin,¹⁵⁸ quando as regras não comportam uma divisão, os juízes têm a obrigatoriedade de lançar mão dos princípios. Neste contexto, ele afirma que diante dos fatos previstos na norma, ou ela é válida ou não é válida. Prevalece a subsunção como modelo adequado de aplicação das regras. Já em relação aos princípios, eles tem por finalidade precípua atuam como condutores na argumentação, cabendo ao julgador fazer a escolha de qual princípio lançará mão para embasar a decisão.

Roberta Alexy tem o entendimento de que os princípios não são comandos definitivos, mas são considerados como mandamentos de otimização na medida, que

¹⁵⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da Constituição de 1988. In Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB_DF, 2008, p. 156-168.

¹⁵⁵ ALEXY, Roberto. Teoria dos direitos fundamentais. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.47.

¹⁵⁶ Ver BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

¹⁵⁷ Palestra realizada pela Professora Dra. Ana Paula Barcellos no UniCEUB em data de 14/05/2018, onde foi abordado o tema da Teoria Jurídica com ênfase na efetivação de políticas pública. Ela ressaltou ainda, que sem verbas, sem a devida efetiva execução dos Recursos Públicos, além de outros fatores, tornar-se-á impossível a implementação de políticas públicas, necessárias para a efetividade dos direitos fundamentais à educação, à saúde, à moradia, etc.

¹⁵⁸ Dworkin, Ronald. The modelo of ruelas. Universsity of Chicago Law Review, 1967, p. 25.

necessitam da ponderação.¹⁵⁹ Para ele regras são comandos definitivos, de modo que, se o comando da mesma não for cumprido estar-se-á violando-a.

A relação entre o direito fundamental à moradia digna e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se mesclada de complexidade: de um lado o fato de que, inegável falar-se em dignidade da pessoa humana sem que esteja assegurado o direito fundamental à moradia digna; de outro lado, premente a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito este que ultrapassa os liames da individualidade, eis que se estende ao interesse de toda a coletividade, e, também das presentes e futuras gerações.

Como uma constância, esses direitos fundamentais alinhavados entram em colisão, de modo a exigir atuação efetiva do Poder Público na equalização da situação conflitante. Momento em que, na compatibilização desses direitos, necessário lançar mão da ponderação, da razoabilidade para otimizar a questão; devendo portanto, não se olvidar que a moradia encontra-se elevada ao patamar de direito fundamental, e também, sob o enfoque constitucional o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem que estar plenamente assegurado para as presentes e para as vindouras gerações.

Foram destacados os seguintes fatores que contribuem para a prevalência de ocupações desordenadas do solo: (i) a inércia do poder público, tanto na fiscalização das ocupações do solo urbano, bem como a falta de política pública em nível preventivo para dar pronto atendimento ao direito fundamental social à moradia digna; (ii) a ausência ou deficiência no planejamento urbanístico, além de propiciar a ocupação desordenada do solo com a construção de moradias precárias, também acarreta efeitos nefastos ao meio ambiente; (iii) a atuação da atividade legiferante por parte dos membros do Poder Legislativo, com a elaboração de leis eivadas de vícios formais e materiais (inconstitucionalidades), relativas aos bens imóveis em desconformidade com os princípios e preceitos norteadores da função social da cidade, da função social da propriedade, e por conseguinte, proliferando a ocupação desordenada urbana, inclusive em áreas de elevada sensibilidade ambiental; (iv) o licenciamento ambiental e prováveis fatores que interferem em sua executoriedade, favorecendo situações fáticas de ilegalidades das ocupações do solo urbano.

Em atendimento aos objetivos delineados no presente estudo, buscar-se-á neste capítulo: (i) identificar os fatores que interferem na implantação do planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana; (ii) analisar a atuação do Poder Público na relação de

¹⁵⁹ ALEXY, Roberto. Teoria dos direitos fundamentais. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.47.

conflito de direitos fundamentais na ocupação do solo urbano; (iii) analisar as implicações da atividade legiferante no processo de ordenamento e reordenamento urbano.

2.1 Colisão Entre Direitos Fundamentais no Processo de Urbanização Decorrente da Ausência de Planejamento Urbanístico

Não é do presente momento que moradia e meio ambiente vivem em situação conflitante. Como já destacado neste estudo, desde o início do processo de ocupação do nosso território vem coexistindo o confronto desses direitos fundamentais, por razões várias, dentre elas a ausência de políticas públicas voltadas à implementação de planejamento urbanístico e, também, a própria inércia dos órgãos governamentais em relação às ocupações irregulares e desordenadas do solo urbano.

Em se tratando do processo de ocupação territorial urbana, tem-se o fato de que, o direito à moradia apresenta-se de relevância sob o ponto de vista econômico, social, cultural e ambiental, especialmente, estando também balizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Pois, todo indivíduo, consubstanciado nos princípios regedores de um Estado Democrático de Direito deve ter assegurado o direito fundamental de se ter uma moradia digna.

De outro lado, tem-se o direito da coletividade, em ter assegurado o direito à cidade sustentável, direito este de toda a coletividade. E, no direito da coletividade, encontra-se na centralidade o direito ao meio ambiente, direito este a ser garantido e preservado para as presentes gerações e também para as futuras gerações, como destacado pelo Constituinte na CF/88, art. 225.¹⁶⁰

Não há hierarquia entre direitos fundamentais. Existe sim, interdependência e a complementariedade, de modo que, em caso de colidência, “[...] deve ser observado o princípio da concordância prática ou harmonização, de forma a coordenar os bens jurídicos em confronto, a partir de uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada um, evitando-se assim, sacrifícios desnecessários.”¹⁶¹

Apesar dos vários debates e das inovações legislativas a respeito do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável das cidades, entretanto, a realidade fática do país tem mostrado a presença constante de ocupações desordenadas do

¹⁶⁰ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 julho 2019.

¹⁶¹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais*. In: Revista de Direitos Difusos Ano VIII- vol: abril/junho/2007. (129-150) . IBAP e APROAB. Curitiba: Editora Arte & Letra. 2007. p. 130.

solo urbano, com construções ilegais em áreas próximas às veredas e nascentes, com devastação e destruição de matas ciliares, somando-se a ausência e a ineficiência de saneamento básico, de serviços nas áreas de saúde, educação, mobilidade, dentre outros; afetando de forma nefasta a vida de toda a coletividade, e o que evidencia-se ainda de maior gravidade, é o fato de que, que tais efeitos nefastos, certamente perdurarão no tempo, de modo a também afetarem as futuras gerações.

Assim sendo, necessário que sejam engendradas ações que busquem assegurar a harmonização entre esses direitos fundamentais na ocupação do solo urbano. A presente dissertação, volta-se para a realização de estudo sobre a utilização de planejamento urbanístico como mecanismo hábil no equacionamento do conflito desses direitos fundamentais, no processo de ocupação do solo, com um olhar especial para demonstrar a possibilidade de se ter um desenvolvimento sustentável das cidades com preservação ambiental, não só para as gerações atuais, mas também, para as futuras gerações.

Neste compasso, abordar-se-á a seguir a questão de que a ausência de planejamento urbanístico culmina como grave problema, que faz por conseguinte emergir situação conflitante na coexistência dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente. Em seguida far-se-á uma análise sobre a passividade do Poder Público em face das ocupações irregulares de áreas urbanas, inclusive em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

2.1.1 Ausência de Políticas Públicas na Implementação do Planejamento Urbanístico

Não sendo por demais destacar, o fato de que, as primeiras cidades brasileiras surgiram nas áreas litorâneas do país “recém descoberto”, com a finalidade precípua de exploração de riquezas florestais e de defesa contra possíveis invasores.¹⁶² De modo que, a ocupação territorial urbana no Brasil foi sem planejamento, sem um aparato normativo com diretrizes para a construção das habitações nos aglomerados urbanos que iam se formando ao longo dos anos.¹⁶³

A predominância da ocupação do território brasileiro, mesmo após a independência em 1822, continuou a ser no âmbito rural. Fato que, somente veio a ser mudado, notadamente, com o período da industrialização, a partir do final do século XIX.

¹⁶² MAGALHÃES, Juraci Perez. *A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. P. 15-22.

¹⁶³ Para um melhor aprofundamento sobre o início da ocupação territorial brasileira, vide: CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. Edição Sulina, 1954.p.71-118.

Entretanto, essa mudança do campo para as áreas urbanas, de modo acentuado ao longo de todo o século XX, ocorreu de forma também desordenada, dando-se azo ao surgimento de ‘favelas’, ‘cortiços’ e ‘invasões’, em áreas sensíveis ambientalmente, como as ocupações nas encostas de morros, às margens de córregos e rios, sem infraestrutura, sem saneamento básico, sem equipamentos públicos. E assim, nesses locais, a população economicamente desfavorecida ia construindo e continua a construir as precárias moradias, especialmente por serem referidos locais de menores custos financeiros.

Nas áreas urbanas onde o Poder Público mais investe em obras de infraestrutura, em urbanização, via de regra, são a aquelas áreas habitadas pela população de melhor renda. Do outro lado, as áreas “irregulares”, com pouco investimento pelo Poder Público, são desprovidas de infraestrutura, de saneamento básico. Nesse contraste das cidades brasileiras, presente e explicitado a desigualdade social, com a população mais carente economicamente exposta às mazelas de moradias precárias, sujeitas a riscos de desabamento, à alta de infraestrutura urbana, e sem o mínimo indispensável para uma vida digna.

Segundo Gislene Pereira “As áreas melhor localizadas e, portanto, com maior valor, são ocupadas pela população de maior renda, restando à parcela de menor poder aquisitivo a ocupação das áreas de menor valor, com restrita acessibilidade a bens e serviços urbanos.”¹⁶⁴

Assevera ainda Gislene Pereira que: “A ilegalidade em relação à posse da terra, além de fator de exclusão social da população de menor renda, é o principal agente do padrão de segregação espacial que caracteriza as cidades brasileiras.”¹⁶⁵

Assim, o cenário da ocupação urbana no Brasil demonstra “a formação de uma cidade irregular ao lado da regular”¹⁶⁶, sendo desprovida do mínimo indispensável à garantia do princípio da dignidade da pessoa humana, e a outra, com as benesses do Poder Público dotada de infraestrutura. Enquanto em uma parte da cidade denota-se a total ‘ausência’, a outra tem ‘presença’ dos requisitos mínimos para se ter uma vida digna.

Essa situação não se coaduna com o princípio da dignidade da pessoa humana, que proclama pela efetividade dos direitos fundamentais à moradia digna, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cidade sustentável.

O direito fundamental à cidade sustentável tem como característica a universalidade, eis que, a sua titularidade pertence a todos, com o usufruto equitativo por todos

¹⁶⁴ PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.3.p.33-51, jan./jun. 2001 Editora da UFPR. 2001.p.38.

¹⁶⁵ PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.3.p.33-51, jan./jun. 2001 Editora da UFPR. 2001.p.39.

¹⁶⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 348.

os habitantes, com a finalidade de que possam obter o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado e digno.¹⁶⁷

O fenômeno da urbanização no Brasil vem tendo aumento significativo, com proliferação de ocupações desordenadas. Como destacado por Toshio Mukai, “Daí a necessidade que temos hoje de proceder a uma série de urbanificações, para tornar a urbanização desordenada em algo disciplinado e conformado a uma existência digna do homem.”¹⁶⁸

Conforme censo demográfico do IBGE, no ano de 2010, 84% (oitenta e quatro por cento) da população brasileira encontrava-se residindo na cidade. Neste compasso, fazendo uma análise comparativa com a situação dos anos de 1940, data do primeiro censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, a população urbana no Brasil era em torno de apenas 31% (trinta e um por cento). A partir de 1970, a população urbana alcançou o patamar de aproximadamente 56% (cinquenta e seis por cento) da população brasileira, sendo essa concentração mais acentuada na Região sudeste.¹⁶⁹

A população se aglomera em proporção cada vez mais considerável nas áreas urbanas, independente de que tais áreas sejam sensíveis ambientalmente, como no caso de Áreas de Preservação Permanentes (APP). Por conseguinte, efeitos negativos de várias dimensões têm sido causados ao meio ambiente, como destacado por Betânia de Moraes Alfonsin.¹⁷⁰

A concentração populacional nas cidades brasileira, como destaca Carmona “fez nascer uma série de problemas socioeconômicos, como a carência de habitação e educação, desemprego, degradação ambiental, ausência de segurança pública e saneamento básico”.¹⁷¹

Um dos fatores que tem contribuído para a ocorrência de ocupações desordenadas do solo urbano está ligado ao fato de que, o Poder Público nas suas diversas esferas governamentais, não orienta, não fiscaliza e não inibe as ocupações irregulares e desordenadas, mas ao contrário, fazem delas “tábuas rasas”, como moedas políticas, em vez de adotarem a

¹⁶⁷ Nesse sentido, encontra-se consignado na CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. V Fórum social Mundial- Porto Alegre:2005.

¹⁶⁸ MUKAI, Toshio. Direito Urbano e Ambiental. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum 2010, p. 117.

¹⁶⁹ IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO 2010- Sinopse do Censo e Resultados Preliminares do Universo. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

¹⁷⁰ Neste sentido, para um aprofundamento da questão ver ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. Direito e Democracia. Universidade Luterana do Brasil – Ciências Jurídicas. Canoas: ULBRA, 2000, p.312.

¹⁷¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p.16.

aplicação de efetivas políticas públicas, que tenham por finalidades precípuas inibirem e estancar tais ocupações.

O que se tem presenciado é que, as cidades vêm tendo áreas sensíveis ambientalmente, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs)¹⁷², com ocupações desordenadas e irregulares, em total desrespeito às normas vigentes, tanto as de cunho urbanístico, como as de cunho ambiental. Decorrentes daí, reais danos ao meio ambiente, não só a curto prazo, mas também, com efeitos que se projetam para o futuro.

O constituinte de 1988, demonstrou preocupação com a realidade urbana brasileira, e fez inserir no texto constitucional, como forma de buscar amenizar essa disparidade, nos artigos 182 e 183, as diretrizes e princípios basilares da política urbana. Entretanto, referidos dispositivos dependiam de regulamentação para tornarem-se efetivos, fato que veio a ocorrer após o decurso de mais de uma década¹⁷³, lapso temporal este, em que as ocupações irregulares iam aumentando, especialmente nos grandes centros urbanos do país.

Diante da ausência de políticas públicas no processo de ordenamento e ou de reordenamento territorial urbano, tem levado a consequências negativas notadamente nas esferas urbanísticas, sociais, econômicas e ambientais. Quando o Poder Público não cumpre o seu dever insculpido nos diversos normativos legais, como o de atuar na preservação e conservação do meio ambiente, o de coibir ocupações desordenadas do solo urbano, o de assegurar aos administrados, indistintamente e de forma isonômica, condições mínimas à uma sobrevivência digna, por conseguinte, direta e indiretamente, a qualidade de vida de toda a coletividade é também negativamente afetada.

A título de reflexão, poder-se-á aplicar por analogia, nessa situação, a Teoria das Janelas Quebradas (Broken windows theory).¹⁷⁴

O planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana é relevante para a garantia dos direitos fundamentais, tanto no processo de ordenamento como no processo de reordenamento de ocupação do solo urbano. Neste diapasão, tem-se que a ausência ou

¹⁷² O atual Código Florestal – Lei nº 12.651/2012, estabelece no seu art. 4º, as áreas de preservação permanente (APPs).

¹⁷³ BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p. 129.

¹⁷⁴ Segundo a Teoria da Janela Quebrada, quando uma janela de um prédio é quebrada e de imediato não é consertada, a grande possibilidade é de que várias outras janelas sejam danificadas (quebradas), e o edifício invadido ou danificado. Essa teoria foi apresentada por James Q. Wilson e George Kelling (Escola de Chicago). Outro exemplo apresentado pelos autores da teoria das janelas quebradas é no caso de uma calçada pública ou passeio que começa a ter acúmulo de lixo. Com o passar do tempo, não só algumas pessoas, mas a maioria ou mesmo todas elas, passam a jogar também os sacos de lixo nas calçadas ou passeios. No entender dos autores, a solução a ser dada aos problemas é quando eles são pequenos. James Q. Wilson, George L. Kelling Broken Windows: the police and neighborhood safety.

ineficiência do planejamento urbanístico fomentam a presença de situação de colidência entre os direitos fundamentais alusivos, em especial, à moradia e ao meio ambiente, ao mesmo tempo que macula e dificulta a adoção de políticas públicas necessárias à melhoria da qualidade de vida de toda a coletividade.

Necessário, portanto, em se tratando das ocupações urbanas, a realização de planejamento urbanístico, de modo a evitar-se degradação do meio ambiente, degradações estas oriundas de ocupações desordenadas do solo. Eis que, os malefícios causados pela ação humana ao meio ambiente ao longo dos anos desencadeia a destruição da natureza, com a contaminação do ar, do solo, do lençol freático, enfim, de toda a vida do Planeta Terra; e aí poderão eclodir situações de colapsos como as retratadas por DIAMOND.¹⁷⁵

A falta de planejamento urbanístico não é um vetor de privilégio do nosso país. Em diversas partes do planeta, em maior ou menor grau, existe o confronto entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o que tem feito surgir organizações diversas no âmbito privado e também no âmbito público no sentido de compatibilização da situação de conflito.

2.1.2 Passividade do Poder Público em Face das Ocupações Irregulares de Áreas Urbanas

A ocupação urbana fora dos parâmetros legais, caracterizado notadamente pela ocupação em áreas periféricas dos centros urbanos pela população de menor renda, acontece, via de regra, porque a legislação urbana não é observada e nem fiscalizada nas periferias onde prolifera um quantitativo expressivo de ocupações desordenadas.

De um lado, nas áreas ocupadas pela população de melhores condições econômicas, a legislação tem maior efetividade; e aí, via de regra, o Poder Público assegura regiões de cidadania plena, dotando de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, mobilidade urbana, etc. Entretanto, em outras regiões tem-se que as mesmas são dotadas de cidadania limitada, caracterizando-se pela ausência de infraestrutura, e pela “segregação urbana”.¹⁷⁶

Ao falar da questão da segregação urbana, Rolnik ¹⁷⁷descreve um cenário em que são identificados “territórios” diferenciados nas grandes cidades:

¹⁷⁵ Ver DIAMOND, Jared M. *Colapso*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

¹⁷⁶ ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1988. p. 40-53.

¹⁷⁷ ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1988.p.40.

[...] ali é o bairro das mansões e palacetes, acolá o centro de negócios, adiante o bairro boêmio onde rola a vida noturna, mais à frente o distrito industrial, ou ainda o bairro do proletariado. Assim quando alguém, referindo-se ao Rio de Janeiro, fala em Zona Sul ou Baixada Fluminense, sabemos que se trata de dois Rios de Janeiro bastante diferentes; assim como pensando em Brasília lembramos do plano-piloto, das mansões do lago ou das cidades-satélites.

A ausência de efetiva fiscalização do Poder Estatal tem sido um dos fatores determinantes para a proliferação de ocupações desordenadas em áreas urbanas.¹⁷⁸

A passividade do Poder Público na fiscalização das ocupações desordenadas do solo, vai contra as disposições constitucionais, especialmente, as constantes do art. 30, inciso VIII, da CF/88, que assevera ser dever do Estado “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”¹⁷⁹

Atualmente no país, existem diversos e significativos instrumentos normativos para que seja construída uma cidade sustentável, onde possa haver compatibilização entre os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, far-se-á necessário que o Poder Público atue na adoção e implementação de políticas públicas, com embasamento na legislação constitucional e infraconstitucional vigente, no ordenamento ou reordenamento territorial, em prol da reforma urbana e do direito à cidade.

Necessário pois, que sejam adotadas ações pelo Poder Público no sentido de impor limites ao uso da propriedade, de coibir a ocupação desordenada do solo, de modo a evitar por conseguinte a ocorrência de danos ambientais irreparáveis que afetam à toda a coletividade – tanto as presentes como as futuras gerações.¹⁸⁰

Outro fator de destaque, como influenciador das ocupações desordenadas do solo, e que será abordado no tópico seguinte, trata-se da elaboração de leis inconstitucionais sobre o ordenamento territorial urbano, leis essas que atuam como matriz fomentadora das ocupações irregulares, levando o caos urbano e degradando o meio ambiente, fato este que, no caso do

¹⁷⁸ “A ineficiência dos sistemas de fiscalização das administrações municipais corrobora as situações de ilegalidades frente às normas urbanísticas, levando as prefeituras a uma prática corrente de implementação de programas de regularização, de anistias e à proliferação de instrumentos corretivos.” ROVENA, Negreiros; SANTOS, Sarah Maria M. dos. In: Edésio Fernandes, p. 133.

¹⁷⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018

¹⁸⁰ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 75 “Não temos o direito de sacrificar a geração presente em prol de um futuro radiante para aqueles que virão depois de nós, da mesma forma que não temos o direito de privar as gerações futuras de herdarem um planeta habitável.”

Distrito Federal, pode ser comprovado pelas inúmeras leis distritais declaradas inconstitucionais pelo TJDFT¹⁸¹.

2.2 Conflito Decorrente da Interferência do Poder Legislativo na Esfera de Execução das Políticas Públicas no Processo de Ordenamento Regular do Solo

Este subtópico tem por objetivo primordial abordar a atuação do Poder Legislativo na elaboração de Leis sobre questões urbanísticas e ambientais, que são via de regra, questionadas, posteriormente, perante o Poder Judiciário, em razão de vícios de inconstitucionalidades formal e/ ou material¹⁸², tendo por consequência influência na proliferação de ocupações desordenadas do solo, contribuindo para o desvirtuamento das políticas públicas e propiciando situação de conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Será dado destaque a questão da utilização da atividade legiferante na fomentação de ocupação do solo em desconformidade com os parâmetros normativos urbanísticos e ambientais, com recorte para parte do acervo legislativo referente às questões fundiárias no âmbito do Distrito Federal, tomando-se como referência as ações de inconstitucionalidades que tornaram sem efeitos referidas leis. E isto com a finalidade de demonstrar, que o contínuo e proliferado processo de ocupação irregular do solo pode sofrer influência direta das ações emanadas pelo Poder Legislativo.

Segundo preconizado na Carta Maior Brasileira de 1988, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos, cada qual, tem por força constitucional, estabelecidas suas respectivas esferas de competências. Para evitar interferências do Poder Legiferante nos assuntos afetos às atribuições típicas do Poder Executivo, com balizamento na doutrina e entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal – STF, tem sido invocado o princípio constitucional da reserva da administração, segundo o qual, é vedada a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência

¹⁸¹ TJDFT- Tribunal de Justiça do distrito Federal e Territórios. Estudo acerca das ADIs julgadas pelo TDFT, que tiveram por objetos normas originárias da CLDF. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas_em_debate/inconstitucionalidades>. Acesso em: 20 jun.2019.

¹⁸²MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.1015-1016.

“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras e princípios estabelecidos na Constituição. A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou excesso de poder legislativo.”

administrativa do Poder Executivo, no sentido de que, em referidas matérias, o Poder Legislativo não se qualifica como instância de revisão.¹⁸³

O controle de constitucionalidade tem por objetivo verificar a adequação de um ato jurídico, quer seja lei ou ato normativo, em relação à constituição, como norma Maior de todas as normas no Estado Democrático de Direito, e envolve tanto os requisitos formais, como os requisitos materiais.¹⁸⁴

Quando as leis referentes às questões sobre a alteração de destinação de áreas públicas, aumento de gabaritos, desafetação de área etc., são originárias do Poder Legislativo, haverá por conseguinte, vícios de inconstitucionalidades, uma vez que tais matérias fazem parte do rol daquelas de competência exclusiva do Poder Executivo. Em assim sendo, quando forem declaradas inconstitucionais na esfera do Poder Judiciário, tem-se o fato de que, enquanto vigentes essas leis contribuíram para a fomentação de ocupações irregulares. De modo que, quando da declaração de inconstitucionalidade, o fato já estará transformado em “fato consolidado”, e dificilmente o Poder Público conseguirá reverter a situação fática.

É necessário refletir sobre a temática de interferência do Poder Legislativo na execução de políticas de desenvolvimento urbano, uma vez que, o controle de constitucionalidade realizado quando a lei já está em vigor, possibilita inúmeras críticas no âmbito doutrinário e no âmbito da comunidade, levando-se ao abarrotamento do Poder Judiciário, face as ações levadas para a sua apreciação, o que poder-se-ia ser evitado, caso fosse adotado um controle prévio de constitucionalidade perante o próprio Poder Legislativo, ainda quando do processo de discussão e apreciação do projeto de lei, ou mesmo pelo Poder Executivo, por via do veto.

E até mesmo, de forma prévia, e de modo excepcional, perante o Poder Judiciário, quando e somente aí, fosse provocado por um dos membros do Legislativo sobre a constitucionalidade do devido processo legislativo.¹⁸⁵

¹⁸³ Nesse sentido, confira-se RE 427574 ED. Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE -030 DIVULG. 10.02.2012. PUBLIC. 13-02-2012. RT v.101, n.922, 2012, p. 736-741.

¹⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito constitucional. 37 ed, Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. p. 30. Afirma que o controle de constitucionalidade verifica a adequação do ato jurídico em relação à Constituição quanto aos requisitos “formais- subjetivos, como a competência do órgão que a editou – objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados em sua edição; - quanto dos requisitos substanciais - respeito aos direitos e às garantias consagrados na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico.”

¹⁸⁵ Nesse sentido, vide: SILVA, Maria Júlia M. O controle de constitucionalidade do processo legislativo perante o Supremo Tribunal Federal: uma defesa. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. 2014, p.14. Trabalho Final curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo brasileiro – ILB. Orientadora: Roberta Simões. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509665>>. Acesso em: 20 mar. 2019. “O controle de constitucionalidade prévio das proposições legislativas ocorre no âmbito do próprio Poder Legislativo, em geral nas Comissões e no Plenário das Casas do Congresso Nacional (Senado

A título de melhor compreensão da temática abordada nesta etapa do estudo, tomou-se como exemplificação, parte do acervo legislativo declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) em relação às leis elaboradas no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, no período de 2010 a 2013, com base em levantamento e relatório constante do Site do TJDFT.

Com a criação e instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, houve um avanço bastante acentuado no surgimento de Leis Distritais, em sua grande maioria, com vícios de inconstitucionalidade, e, com o condão de incentivo à proliferação das ocupações irregulares¹⁸⁶. Neste contexto, as ações do Poder Executivo voltadas para a implantação de políticas públicas atinentes aos direitos fundamentais consolidados na Constituição Federal (moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado), foram cerceadas ou inibidas em face da atuação do Poder Legislativo.

De acordo com estudo acerca das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) julgadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT)¹⁸⁷, que tiveram por objetos normas originárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal no período compreendido entre o ano de 2010 a 2013, foram julgadas inconstitucionais 135 (cento e trinta e cinco) normas, aí incluídas – Emendas à Lei Orgânica, Leis /complementares Distritais, Leis Distritais, Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Decretos Legislativos. Desse total de 135 normas declaradas inconstitucionais pelo TJDFT, tem-se que, conforme Tabela 1: (i) 68 (sessenta e oito) normas declaradas inconstitucionais em 2010; (ii) 30 (trinta) normas declaradas inconstitucionais em 2011; (iii) 33 (trinta e três) normas inconstitucionais em 2012 e, (iv) 04

Federal e Câmara Federal), bem como, no âmbito do Poder Executivo, por intermédio do veto, e finalmente, de modo excepcional, na esfera do Poder Judiciário”.

¹⁸⁶ Conforme levantamento feito no site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no período de 2000 a 2018 inúmeras Leis Distritais foram declaradas inconstitucionais, sendo que grande parte por tratarem de mudança de destinação de áreas, desafetação de área, doação de imóveis. Em geral por vício de iniciativa.

¹⁸⁷ Ver também o link: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/tema-em-debate/inconstitucionalidades>. O TJDFT disponibiliza o produto denominado “Inconstitucionalidades Declaradas pelo Conselho Especial”. Inconstitucionalidades declaradas a partir de janeiro de 2006, tanto em sede de controle difuso quanto em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

De acordo com o estudo realizado pelo TJDFT sobre as ações diretas de inconstitucionalidade no período de 2010 a início de 2013, foram declaradas inconstitucionais 135 (cento e trinta e cinco) Leis Distritais -- Emendas à Lei Orgânica, Leis Complementares Distritais, Leis Ordinárias, Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Decretos Legislativos.

A finalidade da pesquisa voltou-se em atender solicitação do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF ao Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidades- ADIS no âmbito do TJDFT, que tiveram por objeto leis Distritais, nas quais foram eivadas de vícios formal e /ou material, no período de 2010 a 2013.

(quatro) normas em 2013. Em 2013, o período foi até março, quando do levantamento da pesquisa.¹⁸⁸

Portanto, do total de 135 (cento e trinta e cinco) normas, 98 (noventa e oito), ou seja, 72,5 % (setenta e dois vírgula cinco por cento), eram normas que tratavam de imóveis, como alteração de áreas públicas, como desafetação de áreas públicas, criação de áreas residenciais, etc., e por serem eivados de vício de iniciativa¹⁸⁹, eis que, tal matéria pertence a esfera de competência do Chefe do Poder Executivo.¹⁹⁰

Na Tabela 1 são apresentadas o quantitativo das leis distritais declaradas inconstitucionais no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), e isto apenas em um recorte de 2019 a março de 2013, tomando-se como base o levantamento feito pelo TJDFT em atendimento a um pleito formulado pela Câmara Legislativa do DF.

Via de regra, as normas constantes da Tabela 01, foram declaradas inconstitucionais pelo TJDFT, por apresentarem vício de iniciativa, posto que foram propostas por parlamentar, em desacordo com as disposições contidas no art. 71, § 1º, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assevera, para tanto, a competência do Poder Executivo local.¹⁹¹

¹⁸⁸ TJDFT- Tribunal de Justiça do distrito Federal e Territórios. Estudo acerca das ADIs julgadas pelo TJDFT, que tiveram por objetos normas originárias da CLDF. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas_em_debate/inconstitucionalidades>. Acesso em: 20 jun.2019.

¹⁸⁹ A título de exemplificação, no universo dessas normas, por exemplo, a Lei nº 2.215/1998 – que dispunha sobre alteração da destinação de área no Setor de Estaleiros Sul – SET/S, localizado na Região Administrativa do Lago Sul: Vício: inconstitucionalidade de forma por advir de processo legislativo com vício de iniciativa. Violação aos arts 52;100, VI;316, caput, todos da LODF. (Informações extraídas do Acórdão 500181 do TJDFT. TJDFT- Tribunal de Justiça do distrito Federal e Territórios. Estudo acerca das ADIs julgadas pelo TJDFT, que tiveram por objetos normas originárias da CLDF. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas_em_debate/inconstitucionalidades>. Acesso em: 20 jun.2019.

¹⁹⁰ As leis distritais apreciadas e julgadas inconstitucionais pelo TJDFT no período de 2010 a 2013 deu-se em razão do Tribunal reconhecer o vício formal de inconstitucionalidade, em decorrência dessas leis terem sido oriundas de projetos apresentados por Deputados Distritais, e assim não ter sido observado a legitimidade para a propositura de leis que verssem sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e a ocupação do solo no Distrito Federal, competência esta privativa do Chefe do Poder Executivo local nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

¹⁹¹ A Lei Orgânica do Distrito Federal explicita os parâmetros de controle de constitucionalidade para os vícios formais, confira-se art. 71, § 1º, inciso VI:

“Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observados a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:

- I- A qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;
- II- Ao Governador;
- III- Aos cidadãos;
- IV- À Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º;
- § 1º - Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:
- (...)
- V- Plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local;

Assim sendo, tem-se que, por força normativa, especialmente, pelas disposições expressas no art. 71, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, o ordenamento jurídico não confere ao Poder Legislativo a faculdade de apresentação (iniciativa) de Projetos de Lei que interfiram no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, no uso e ocupação do solo,

Tabela 1: Leis declaradas inconstitucionais pelo TJDFT originárias da Câmara Legislativa do DF – 2010 a 2013

ANO	Número de Leis Inconstitucionais	Número de Leis Inconstitucionais (Imóveis)	Leis Inconstitucionais (Imóveis) %
2010	68	60	85
2011	30	18	60
2012	33	20	66
2013	04	-	-
Total	135	98	72

Fonte: Elaborada pela Autora com base em estudo acerca das ADIs julgadas pelo TDFT¹⁹²

no plano de preservação do conjunto urbanístico, nos planos de desenvolvimento local, na mudança de destinação de bem imóvel, eis que, tratando-se de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, como uma decorrência de sua função precípua de administração, gestão, e disposição do patrimônio público.

Trata-se pois, de reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Executivo, desse modo, qualquer ingerência normativa do Poder Legislativo em referidas questões (que são atribuições

¹⁹² TJDFT- Tribunal de Justiça do distrito Federal e Territórios. Estudo acerca das ADIs julgadas pelo TDFT, que tiveram por objetos normas originárias da CLDF. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas_em_debate/inconstitucionalidades>. Acesso em: 20 jun.2019.

¹⁹² TJDFT- Tribunal de Justiça do distrito Federal e Territórios. Estudo acerca das ADIs julgadas pelo TDFT, que tiveram por objetos normas originárias da CLDF. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/temas_em_debate/inconstitucionalidades>. Acesso em: 20 jun.2019.

institucionais do Poder Executivo), representa inegável afronta ao princípio das separações dos Poderes.¹⁹³

Além do vício de iniciativa, também, há grande incidência de inconstitucionalidade das normas serem decorrentes por vício de forma¹⁹⁴, em razão da inobservância de formalidades essenciais, como a ausência de consulta à população, conforme depreende-se da leitura ao art. 364, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

O que se evidencia da Tabela 1, que, embora haja um considerável quantitativo na produção do acervo legislativo anual, quando questionada a constitucionalidade dessas normas no âmbito do Poder Judiciário, parcela significativa da produção legislativa deixa de ter efetividade, de modo que, premente nessa situação, refletir sobre a realização de controle prévio de constitucionalidade.

O certo é que, se houvesse esse controle prévio de constitucionalidade, evitar-se-iam gastos desnecessários com leis que já nascem com máculas e não têm como vigorarem, eis que são leis eivadas de inconstitucionalidades.

2.3 Limitações ao Processo de Regularização das Ocupações do Solo Urbano

A ocupação desordenada do solo propicia o fomento de real conflito entre os direitos fundamentais alusivos à moradia e ao meio ambiente. De modo que, necessárias ações emanadas do Poder Público no sentido de dar efetividade a uma política de desenvolvimento urbano assentada no arcabouço legislativo, objetivando coibir a ocupação irregular e desordenada do solo.

Entretanto, sobremaneira as ações em prol da regularização da ocupação do solo não se tornam efetivas em decorrência de limitações diversas.

Destacam-se como algumas das limitações ao processo de regularização das ocupações do solo urbano, as decorrentes do licenciamento ambiental e as alusivas a não observância das legislações pertinentes à regular ordenação do solo, e necessárias para a compatibilização das questões urbanísticas e ambientais.

¹⁹³ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹⁹⁴ Sobre a inconstitucionalidade formal, vide: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed. Editora Saraiva, p. 108. “Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”

2.3.1 Licenciamento Ambiental

Considerando-se que o meio ambiente encontra-se elevado ao plano constitucional como “[...] 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”, conforme caput do art. 225 da CF/88¹⁹⁵ e como tal, encontra-se revestido dos atributos de indisponibilidade, de indivisibilidade, de indisponibilidade, de indeterminação.¹⁹⁶

Dentro deste contexto, corrobora-se a assertiva de que o meio ambiente necessita ser preservado e conservado, ou seja, o meio ambiente necessita da atuação e conscientização de todos, aí incluídos o Poder Estatal, o indivíduo e a sociedade, no sentido de que os recursos são finitos e portanto, necessário o seu uso racional. Razão pela qual o ente estatal tem a responsabilidade tanto na normatização como na execução de atos no sentido de assegurar que todos tenham o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nas palavras de Márcia Dieguez Leuzinger, “A sujeição de bens ambientais privados a um regime jurídico especial, por se tratar de bens de interesse público, é a causa de grande parte dos conflitos ambientais, eis que, aparentemente, há um choque entre o direito de propriedade e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, à qualidade ambiental.”¹⁹⁷

O Poder Público usa como um dos mecanismos de inibição de degradação ao meio ambiente, do licenciamento ambiental, com o escopo primordial de averiguar os impactos das atividades humanas sobre a natureza, considerando-se portanto, que o licenciamento atua como um instrumento de gestão com a finalidade de ação preventiva em prol da proteção ao meio ambiente, como bem de toda a coletividade.

A realização do licenciamento ambiental ocorre consubstanciada na legislação pertinente, que visa possibilitar os órgãos governamentais competentes analisarem os possíveis impactos que poderão causar ao meio ambiente decorrentes da realização de determinadas atividades, para então, avaliar a viabilidade da referida atividade.

¹⁹⁵ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

¹⁹⁶ Neste sentido vide MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Vide também: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. Malheiros Editora, 2013. e ainda, vide: MORAIS, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

¹⁹⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente – propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p. 53.

Em conformidade com a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, é necessário o licenciamento ambiental como condição para o exercício das atividades empresariais.¹⁹⁸

O licenciamento ambiental encontra-se previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81¹⁹⁹ e atua como instrumento, por via do qual, o ente estatal competente, analisa e avalia em termos ambientais a adequação dos projetos a ele submetidos, em face aos preceitos e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, avaliando também, as consequências decorrentes de sua implantação tendo em vista o bem comum, para então, decidir pela “autorização ou não de sua implantação, formulando as exigências cabíveis para minimização de seus impactos ambientais negativos ou maximização de seus impactos positivos, inclusive do ponto de vista sócio-econômico.”²⁰⁰

Segundo as disposições constantes da Lei Complementar nº 140/2011, o licenciamento ambiental implica em um procedimento administrativo com a finalidade de licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Neste mesmo sentido, encontra-se preconizada na Resolução do CONAMA nº 237/97, que assevera ser o licenciamento ambiental²⁰¹ ato administrativo por via do qual o órgão ambiental competente estabelece condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental a serem plenamente obedecidas pelo empreendedor (pessoa física ou jurídica) para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos

¹⁹⁸ Art. 10 da Lei nº 6.938/81: “a construção e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

¹⁹⁹ O licenciamento ambiental é necessário, nos termos preconizados no art. 9º da Lei Federal nº 6.938/81, em casos de atividade considerada efetiva ou potencialmente poluidora. Tendo a Resolução do CONAMA nº 237/97, regulamentado o licenciamento ambiental em seu Art. 2º. “A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.”

²⁰⁰ OLIVEIRA, Antônio Iragê de Assis. O direito ambiental e os empreendimentos imobiliários. In: Revista de Direitos Difusos. Volume 44 (29-54). Outubro/dezembro/2007. Curitiba: Editora Arte & Letras, 2007. p. 35.

²⁰¹ Segunda a legislação ambiental pertinente, são tipos de licenciamento ambiental: LP (Licença Prévia – Concedida nas etapas iniciais do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas. A LI (Licença para instalação do empreendimento) é concedida antes de iniciar a implantação do empreendimento ou atividade, por via da qual o órgão ambiental competente autoriza a instalação de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e outras condicionantes. A LO (Licença para o início da operação do empreendimento), que autoriza a operação do empreendimento ou atividade, desde que atendidas as condicionantes das licenças prévia e de instalação.

ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Quando da expedição da licença ambiental, nos termos da legislação pertinente, são explicitadas as condicionantes que deverão ser cumpridas pelo empreendedor (na forma e no prazo definidos), como condição de validade à manutenção, à prorrogação ou à renovação do licenciamento ambiental.

Em consonância com as disposições constantes na Lei nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais, encontram-se asseveradas as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Condutas estas tipificadas no art. 60 da referida Lei a saber: construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem o licenciamento ambiental concedido pelos órgãos ambientais competentes, bem como praticando atos contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes.

Por vezes, tem-se como um dos fatores da proliferação das ocupações desordenadas, no Brasil, a burocratização nos procedimentos de licenciamento ambiental. Em razão da demora na liberação das licenças necessárias para a criação e implantação de empreendimentos imobiliários, as construções irregulares avançavam e se consolidam, o que dificulta sobremaneira a reversão, mesmo com decisão judicial transitada em julgado. Diante do “fato consumado”, via de regra, o Poder Público se vê sem outra alternativa a não ser a de manutenção das ocupações irregulares, de modo pois, a ficar proclamada a “legalização do ilegal”, que por conseguinte, leva a situações prejudiciais à toda a coletividade, com influência negativa à qualidade de vida de todos.

Por outro lado, no processo de licenciamento ambiental, quer seja em razão de limitações de ordem burocráticas, quer seja em razão da própria complexidade e de superposições de competências entre os órgãos da esfera local com os das esferas federal e estadual, inviabilizam a legalização de ocupações urbanas, ou retardam o processo de regularização. E, muitas das vezes, decorrendo dessa situação, inclusive, o ajuizamento de ações que se prolongam por anos, com liminares que não são apreciadas.

Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, passou para a esfera municipal a competência para licenciar as atividades que causem ou possam causar, impacto ambiental de âmbito local, considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade.

De certa forma, veio apaziguar o conflito em relação à questão de competência que emperrava sobremaneira o andamento dos licenciamentos ambientais por todo o país, eis que,

em muitas das vezes ocorriam expedições de mais de uma licença por órgãos da esfera federal, estadual, municipal, com condicionantes divergentes, levando inclusive a judicialização dos licenciamentos.

Entretanto, ainda persistem outras questões relacionadas à burocratização nos trâmites do licenciamento, necessitando ainda de revisão da legislação específica, no sentido de agilizar o processo de licenciamento ambiental, e ao mesmo tempo atender os objetivos da política urbana nas reduções das desigualdades sociais, bem como, atuar de forma efetiva na proteção ambiental.

2.3.2 Inobservância das Normas Vigentes Aplicáveis ao Processo de Planejamento Urbanístico

No processo de ocupação do solo, tem-se presente o direito fundamental de segunda dimensão (direito social) a ser assegurado para que os indivíduos possam ter moradias dignas. Também se faz presente, o direito social da coletividade de ter um adequado ordenamento territorial e, isto implica, necessariamente, em ter um efetivo planejamento urbanístico.

E, ainda presente o direito fundamental de terceira dimensão, direito este assentado na fraternidade, direito difuso a ser garantido a toda a coletividade, tanto às gerações presentes como as gerações futuras, no sentido de poderem usufruir do direito ao meio ambiente sustentável.

Neste prisma, o direito individual de se ter uma moradia digna, não pode sobrepor ao direito da coletividade a um adequado ordenamento territorial (art. 182, caput, da CF/88)²⁰², sob pena de grave desequilíbrio do sistema normativo de regulação social.

Muito embora, existem atualmente no contexto normativo brasileiro um feixe significativo de mecanismos e de instrumentos em prol da efetividade da política de desenvolvimento urbano, especialmente, com a edição do Estatuto da Cidade. Entretanto, quando não observadas as normas urbanísticas de uso e ocupação do solo urbano, a cidade transforma-se em verdadeiro caos, com a presença de habitações ao lado de indústrias poluentes, de oficinas mecânicas, a título de exemplificação.

Neste contexto, premente a ação estatal, especialmente do Poder Executivo, no sentido de atuar para fazer prevalecer o direito da coletividade à promoção do ordenamento territorial, dando-se efetivo cumprimento ao feixe legislativo vigente.

²⁰² BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018.

Diante da não observância dos preceitos constitucionais e ou infraconstitucionais que dão embasamento aos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabível a intervenção do Poder Judiciário, sem que com isto fique configurada violação ao princípio da separação dos poderes, para então, determinar a implementação de políticas públicas em defesa desses direitos fundamentais. Sendo este um entendimento firme aclamado pelo do Supremo Tribunal Federal²⁰³

Nessa relação de complexidade entre os direitos fundamentais, vários casos emblemáticos têm sido objetos de judicializações e, submetidos ao crivo do Supremo Tribunal Federal, que por sua vez, fazendo uso da ponderação de princípios, de valores vem ampliando o acervo jurisprudencial alusivo a esta temática, no sentido de que, em se tratando do direito à moradia e do direito ao meio ambiente, ambos encontram-se elevados à categoria de direitos fundamentais.

Muito embora, tenha aumentado o interesse do legislador, no caso brasileiro, em criar instrumentos e mecanismos asseguratórios para a efetividade do direito fundamental da moradia, especialmente, com programas habitacionais para as populações menos favorecidas economicamente, porém, o que se tem verificado em termos de concretude é que, esse direito fundamental, embora reconhecido doutrinariamente e pelos normativos constitucionais e infraconstitucionais pátrios, encontra-se ainda, distante a sua efetividade plena.

O déficit habitacional no Brasil continua ascendente, o que em grande parte, contribui para as ocupações ilegais, irregulares, precárias e clandestinas do solo urbano, e, pessoas morando em condições degradante, sem saneamento básico, sem água potável, enfim, sem o mínimo existencial para se ter uma vida digna.

Segundo Nelson Saule Júnior, o direito à moradia como direito humano reafirmado “na segunda conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, resulta na obrigação dos Estados garantirem esse direito, mediante a promoção de políticas urbanas e habitacionais destinadas a este fim.”²⁰⁴

A efetivação do direito fundamental à moradia não pode ser afastada da esfera de competência estatal, eis que, é obrigatoriedade do Poder Público implementar e desenvolver políticas públicas com o escopo primordial de assegurar a toda a coletividade o acesso a uma

²⁰³Entendimento este abraçado pelo STF. Vide: Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 908144 – Distrito Federal. Rel. Min. Edson Fachin. 2ª Turma. Data Julgamento 17/08/2018. Disponível em: <http://stf.or.br>. Acesso em: 20 jun. 2019.

²⁰⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (organizador). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p.102.

vida digna e a desfrutar do mínimo existencial, sem o qual, não se há que falar em dignidade da pessoa humana.

Um dos fatores de maior influência na ocorrência de ocupações desordenadas do solo está intimamente ligado a não observância das legislações vigentes, pela população de modo geral, bem como, na ausência de políticas públicas de responsabilidade dos entes governamentais, incluindo o poder fiscalizatório dos mesmos.

Sendo certo que, uma das piores consequências da ausência de moradia digna diz respeito aos nefastos e graves danos causados ao meio ambiente, com efeitos diretos para as atuais gerações e também para as gerações futuras. A melhoria da qualidade de vida, necessariamente implica no fato de que, o ser humano como tal, tenha assegurado o mínimo indispensável à uma vida digna, que por sua vez, tem como um dos pressupostos a garantia de ter atendido o direito fundamental à moradia.

Necessário pois, a atuação firme do Poder Público “na promoção de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, e na garantia dos direitos das pessoas que vivem nas cidades.”²⁰⁵

O planejamento e gestão urbanos como ferramentas de promoção do processo de desenvolvimento sócio espacial ocorre “quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social.”²⁰⁶

Segundo Raquel Rolnik:

Mesmo quando não se trata de massa, quando “falamos em cidades menores estão presentes a concentração, a aglomeração de indivíduos, e conseqüentemente a necessidade de gestão da vida coletiva. Esta questão se coloca até para a vida urbana mais simples e rudimentar: mesmo numa cidade perdida nos confins da história ou da geografia há pelo menos uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém, há o lixo que não pode se acumular nas ruas nem pode ser simplesmente enterrado no jardim, há a igreja ou o templo a construir e manter, enfim há sempre na cidade uma dimensão pública de vida coletiva, a ser organizada.”²⁰⁷

Neste contexto, o planejamento urbanístico propicia a produção, estruturação e apropriação do espaço urbano, atuando como mecanismo para que sejam assegurados, efetivamente, os direitos fundamentais da moradia digna e do meio ambiente ecologicamente

²⁰⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Polis. Editora Max Limonad. 1999. p.63.

²⁰⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. p.61.

²⁰⁷ ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1988. p. 19-20.

equilibrado. E para tanto, necessário que seja dado pleno e efetivo cumprimento ao feixe normativo aplicável nas questões urbanísticas e ambiental.

3 PLANEJAMENTO URBANÍSTICO COMO PRESSUPOSTO DA ORDEM URBANA COM ÊNFASE NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CIDADE

Cidade é a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico.

LÚCIO COSTA²⁰⁸

Considerando-se que o planejamento urbanístico atua como equacionador do conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente sustentável, portanto, levando a um desenvolvimento equilibrado e sustentável, que por sua vez, encontra-se em constante mutação, em razão da dinâmica e das transformações sociais, ambientais, culturais, necessário portanto, uma atuação efetiva do Poder Público e da coletividade no sentido de prevenir ou evitar a ocorrência de eventuais situações que possam a vir afetar negativamente ao meio ambiente em face da ocupação do solo (direito à moradia).

Desse modo, buscar-se-á nesta etapa do trabalho, analisar a atuação do Poder Público na efetividade dos direitos de natureza coletiva e difusa, por meio do planejamento e implementação de políticas públicas no processo de ordenamento territorial urbano.

Neste prisma, serão abordados alguns aspectos relativos a atuação dos Poderes Públicos em prol do equacionamento de situação de conflito entre o direito fundamental à moradia digna e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E, com a finalidade de melhor compreensão da importância do planejamento urbanístico no equacionamento de situação de colisão entre direitos fundamentais no processo de ordenamento territorial urbano, coloca-se em relevo, a atuação do Poder Público em parceria com a comunidade local, numa gestão participativa e democrática na tomada de decisões e na implantação de políticas públicas que primam pela construção da cidade sustentável.

A gestão democrática da cidade, através da participação ativa da comunidade, “com poder decisório sobre a implementação de políticas públicas, de mediação e negociação dos

²⁰⁸ COSTA, LÚCIO. Apenas o cerrado, o céu imenso e uma idéia saída da minha cabeça. In: COSTA, Maria Elisa. Com a palavra, Lúcio Costa. Rio de Janeiro: Aeroplano, 201. p.91.

conflitos ambientais urbanos,²⁰⁹ está em consonância com as disposições do artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal Brasileira de 1988.²¹⁰

Neste contexto, são objetivos do presente capítulo: (i) demonstrar a importância da atuação do Poder Público em ações conjuntas com a comunidade na efetividade da implantação e da implementação do planejamento urbanístico na regularização de áreas urbanas; (ii) identificar os mecanismos e ou os instrumentos normativos constitucionais e infraconstitucionais utilizáveis no processo de ordenamento territorial urbano; (iii) demonstrar a relação entre os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob uma perspectiva socioambiental, com utilização do planejamento urbanístico em prol da construção de uma cidade sustentável, justa e democrática; (iv) demonstrar a importância da gestão democrática da cidade na efetivação dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob uma perspectiva essencialmente social; (v) identificar quais os instrumentos da política urbanística antes e pós constituição/88 que atuam na efetividade do direito à moradia digna e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (vi) identificar os instrumentos e mecanismos de política urbanística, que atuam na efetividade da sustentabilidade da cidade no Estado Democrático de Direito.

3.1 Ordenamento Territorial com Utilização de Instrumentos Normativos Efetivos

Segundo Lúcio Costa, “Urbanizar consiste em levar um pouco da cidade para o campo e trazer um pouco do campo para dentro da cidade.”²¹¹

A ocupação do espaço urbano no Brasil vem ocorrendo de forma diferenciada e marcada via de regra, pela divisão da cidade em dois polos.

O que se pode depreender é que, a crescente demanda por habitações nos centros urbanos traz por consequência, um cenário que se apresenta sob dois viés ou polos

²⁰⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Polis. Editora Max Limonad. 1999. p.48-49.

²¹⁰ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018. Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²¹¹ COSTA, LÚCIO. Apenas o cerrado, o céu imenso e uma idéia saída da minha cabeça. In: COSTA, Maria Elisa. Com a palavra, Lúcio Costa. Rio de Janeiro: Aeroplano, 201. p.91.

diferenciados. Retratando um verdadeiro quadro de segregação que “[...] ocorre não apenas em sua expressão material, tangível, da distribuição desigual dos bens e serviços urbanos, mas também em decorrência de processos intangíveis, simbólicos – nem sempre perceptíveis”.²¹²

De um lado tem-se a cidade dotada de infraestrutura e com moradias dignas; do outro lado tem-se uma cidade sem infraestrutura básica e com moradias precárias. De modo que, o mínimo existencial encontra-se contemplado tão somente para uma das parcelas da população, e em geral, para a parcela de maior poder aquisitivo, que por sua vez é a que também recebe obras de infraestrutura, ao mesmo tempo em que tem assegurado o direito a equipamentos e serviços público de qualidade.

A outra parcela da população que vive, em geral, nas periferias e em áreas sensíveis ambientalmente, menos favorecida economicamente, não tem assegurado o mínimo necessário para uma vida digna, para atendimento de suas necessidades básicas; eis que, para esta parcela da população falta saneamento básico, moradia, educação, saúde de qualidade, dentre outros.

Um fato corriqueiro, quando se fala em acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, conforme explicitado por Edésio Fernandes²¹³, é o de que, as ocupações informais e ilegais tem sido características marcantes no processo de urbanização brasileira. E, todo esse cenário de ocupações desordenadas de áreas urbanas, especialmente, até a promulgação da CF/88, foi decorrente da falta de efetividade, tanto na execução e implementação de planejamento urbano, como na fiscalização a cargo do ente estatal. As irregularidades não foram combatidas em tempo hábil transformaram-se, portanto, em fato consolidado e, na maioria das vezes, em judicializações que se alongaram e se alongam por até décadas.

Sobre a conceituação de favelas, afirma Edésio Fernandes que, “Na sua essência, favelas são assentamentos humanos precários que resultam originalmente da invasão de áreas urbanas privas e públicas”.²¹⁴

O respeito ao meio ambiente é basilar para a efetividade do desenvolvimento urbano, para o desenvolvimento sustentável da cidade, onde haverá a conservação, a

²¹² BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. p.56.

²¹³ FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e política Urbana no Brasil*. (organizador) Belo Horizonte: Del Rey: 2001, p.19-20.

“[...] uma das características estruturais do processo de urbanização no Brasil é certamente o fato de que a produção social do espaço urbano tem se dado cada vez mais através de processos informais e ilegais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades.”

²¹⁴ FERNANDES, Edésio. *A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas*. In: SAULER JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Instituto Pólis. Editora Max Limonad. 1999.p.126.

preservação da natureza de modo que as presentes e futuras gerações possam ter assegurado um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

O direito fundamental à moradia digna, assim considerado com suporte na função social da propriedade, ou seja, a propriedade compreendida como um direito fundamental com as limitações ou restrições constitucionalmente impostas em prol do interesse da coletividade, e também, em prol de compatibilização com outros direitos concebidos como fundamentais ou fundantes, como “ o 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”, conforme preconizado no art. 225, caput, da CF/88.²¹⁵

Não obstante estar o direito à moradia consolidado no texto normativo constitucional, entretanto, sua concretização não tem ocorrido de modo efetivo, fato este comprovado pela ausência de moradia para uma grande parcela da população do nosso país; ou ainda, diante da precariedade das moradias a que muitos cidadãos são submetidos. Ao se fazer uma reflexão sobre essa questão, depreende-se ser necessário que o Poder Público desenvolva ações no sentido de que todos possam ter assegurado esse direito fundamental à moradia digna

3.1.1 A Questão da Política Urbana e Ambiental no Brasil Antes da CF/88

A propriedade no Brasil, inicialmente tratava-se de bem público, de modo que, “a propriedade privada no Brasil se firmou através de áreas que foram sendo destacadas do patrimônio público e se incorporando ao patrimônio dos particulares.”²¹⁶

Quando do início do processo de colonização portuguesa no Brasil, a ideia que vigorava era de exploração das terras descobertas, e assim, deu-se começo ao processo de extração do pau Brasil. Como destacado por Márcia Dieguez Leuzinger: “Desde o descobrimento, a partir do momento em que se constatou a existência de pau-brasil na costa brasileira, começou a devastação da Mata Atlântica, que constituía valioso patrimônio para os portugueses.”²¹⁷

²¹⁵ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2017.

²¹⁶ MAGALHÃES, Juraci Perez. A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 16.

²¹⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p.14.

Nesta época, as Ordenações Afonsinas²¹⁸ representavam todo o arcabouço legislativo de Portugal que também era aplicável em suas colônias.²¹⁹

Fato a ser destacado sobre esse arcabouço legislativo em relação às questões ambientais, trata-se da tipificação do corte de árvores frutíferas em Portugal, como crime de injúria ao Rei, e aí neste caso, sendo aplicado a pena ao infrator de degredo para o Brasil. Entretanto, na colônia (Brasil), os infratores (degredados) que aqui chegavam estavam livres para destruição de corte da mata nativa (pau Brasil), bem como das árvores frutíferas.

Após as Ordenações Afonsinas, passaram a vigorar em Portugal, as Ordenações Filipinas²²⁰, quando Portugal passou a proibir, além do corte de árvores frutíferas, a conduta tipificada pela poluição de rios e lagoas que causassem a morte de peixes. Nestes casos, os infratores recebiam a pena de degredo definitivo para o Brasil.

No período Imperial, foi editado em 1830, o Código Criminal, que tipificava como ilícito penal o corte ilegal de madeira; e posteriormente, em 1850, a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que veio a tipificar incêndios como ilícitos.

Vigorava no Brasil, a concentração da maior parte da população em áreas rurais, e em grandes propriedades (latifúndios). Nas áreas urbanas, havia uma concentração da população no litoral.

Segundo Sérgio Buarque de Holanda:

Essa primazia acentuada da vida rural concorda bem com o espírito da dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão. Com efeito, a habitação em cidades é essencialmente antinatural, associa-se a manifestações do espírito e da vontade, na medida em que se opõem à natureza.²²¹

Não existia até então, normatização ou preocupação dos órgãos governamentais e da coletividade de um modo geral, com as questões de ordem urbanísticas e nem com as questões ambientais.

Neste contexto, áreas às margens de rios, pouco a pouco tornavam-se mescladas com ocupações destinadas à moradia, à indústria e ao comércio sem a existência de

²¹⁸vide: CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. Edição Salina, 1954.

²¹⁹ Sobre a política ambiental no Brasil, vide MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

²²⁰ Vide: CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. Edição Salina, 1954.

²²¹ HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*, 27ª edição, 8ª reimpressão, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p.113.

planejamento. Daí, conseqüentemente, emergiram efeitos negativos e danos de várias ordens ao meio ambiente, como a destruição de matas ciliares, a poluição de rios e córregos, a poluição do ar, o desaparecimento de plantas nativas e de animais, dentre outros. Efeitos que se prolongaram no tempo de forma irreversível.

Com a entrada em vigência do Código Civil Brasileiro de 1916, assentado nas ideias liberalistas, por conseguinte, dando primazia à propriedade privada, que foi elevado ao patamar de direito inviolável; de modo que, aquele que era proprietário ou possuidor de bem imóvel, quer seja urbano, quer seja rural, dele fazia uso sem restrições de cunho ambiental, urbanístico ou mesmo social.²²²

Não sendo por demais ressaltar que, a partir da realização em 1972, em Estocolmo, da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano, e tendo como um dos resultados do debate, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a aprovação da Declaração sobre o Meio Ambiente, firmou-se em vários países partícipes da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, incluindo aí o Brasil, a preocupação com as questões ambientais, em um contexto não só de interesses locais e imediatos, mas também, em um contexto internacional, em prol das presentes e futuras gerações.

Com a edição de Leis urbanísticas e ambientais, com destaque para a entrada em vigor da Lei 6.766/76, que normatizou o parcelamento do solo urbano, dando prioridade a competência da municipalidade na aprovação dos parcelamentos em áreas urbanas, entretanto, não foram suficientes para frear as ocupações desordenadas em áreas urbanas no país.

Com a Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981, estabeleceu-se, pois, a Política Nacional do Meio Ambiente com a finalidade de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, e com utilização racional dos recursos da natureza. Vale ressaltar, que até a promulgação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, “apenas alguns recursos naturais, isoladamente, mereciam atenção legal. As águas, as florestas, a fauna, os

²²² Conforme dispositivos constantes do Código Civil Brasileiro de 1916, sobre o direito de propriedade de cunho privatista, destacam-se os seguintes artigos: “Art. 557. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mal uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.” “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.” “Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.” “Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado até prova em contrário.” Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, revogada pela Lei nº 10.406, de janeiro de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 17 julh. 2019.

recursos minerais, eram objeto de legislação específica, com nítido enfoque econômico imediato.”²²³

Na acepção de Edésio Fernandes, antes da CF/88 inexistia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, e por conseguinte, prejudicando o avanço das leis urbanísticas e ambientais, especialmente, em decorrência do conflito entre dois paradigmas quanto à definição dos direitos de propriedade: um assentado na “visão individualista do Código Civil de 1916 e o outro no “princípio da função social da propriedade introduzido pela constituição Federal de 1934.”²²⁴

3.1.2 A Política Urbana Com o Advento da CF/88

A CF/88, trouxe a questão da preservação e conservação do meio ambiente, como uma questão constitucionalmente a ser protegida, tendo-se em vista tratar –se o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, indispensável à sadia qualidade de vida dos indivíduos e da coletividade, tanto para as presentes como para as gerações futuras.

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ficou asseverado que, o desenvolvimento sustentável seria meta a ser abraçada por todos os países, em prol da defesa do meio ambiente, de modo que, para tal desiderato, deveriam desenvolver ações com a finalidade de preservação e conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme enunciados constantes da Declaração do RIO/92 e da Agenda 21.

Com a Emenda Constitucional nº26/2000, o direito à moradia, como um direito fundamental social foi consolidado na Constituição Federal/88, eis que, foram contemplados os mecanismos para sua efetivação. Nos termos consubstanciados no art. 6º da CF/88²²⁵, tem-se explicitado a garantia ao direito à moradia digna, direito esse elevado à categoria de direito social fundamental, que faz parte do mínimo existencial.

²²³ OLIVEIRA, Antônio Iragê de Assis. O direito ambiental e os empreendimentos imobiliários. In: Revista de Direitos Difusos. Volume 44 (29-54). Outubro/dezembro/2007. Curitiba: Editora Arte & Letras, 2007. p. 31.

²²⁴ FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política Urbana no Brasil. (organizador) Belo Horizonte: Del Rey: 2001, p.19-20.

²²⁵BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que deu nova redação ao art. 6º da CF/88: “São direitos sociais, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, conclamada por vários juristas como Constituição Cidadã, representa mais do que a norma fundamental do Estado, eis que, ela representa uma “verdadeira ordem jurídica constitucional da comunidade”, como salientado por Daniel Sarmiento.²²⁶

Em especial, pós- Constituição /88, o Poder Público no Brasil, passou a ter instrumentos urbanísticos consubstanciados em legislações infraconstitucionais, como por exemplo, o Estatuto da Cidade- Lei nº 10.257/2001²²⁷, e ainda, a novel Lei de Regularização Fundiária - Lei nº 13.465/2017²²⁸, portanto, não será por lacuna legislativa a não implantação de efetivas políticas públicas em prol de garantia dos direitos fundamentais emanados da CF/88.

Foi com a Constituição Federal/88, que teve de modo explícito a proclamação de políticas habitacionais voltadas para assegurar o direito fundamental à moradia com respeitabilidade ao interesse coletivo e em prol da proteção e da conservação ambiental para as atuais e futuras gerações, segundo disposições constantes dos artigos 182 a 183, e ainda art. 225 todos da CF/88²²⁹. A regulamentação do artigo 182 e do artigo 183 da CF/88, somente ocorreu em data de 2001, com o Estatuto da Cidade²³⁰, que estabeleceu normas de ordens públicas e interesse social, regulamentado o uso da propriedade urbana para que as mesmas cumpram com sua função social em prol do bem estar da coletividade e do meio ambiente.

Em consonância com as disposições elencadas na Constituição Federal brasileira de 1988, denota-se a existência de destacamento da política urbana, não só como meio garantidor da função social da propriedade, mas especialmente como mecanismo potencial na efetiva ocupação ordenada do solo, bem como com destaque para a ocorrência do crescimento sustentável das cidades, de modo a possibilitar que o direito fundamental à moradia digna e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio fossem assegurados.

²²⁶ SARMENTO, Daniel. Interesse públicos vs interesses privado na perspectiva da teoria da filosofia constitucional. In Constituição e crise política. José Adércio Leite Sampaio (cord.). Belo Horizonte- MG. Del Rey, 2006, p. 327.

²²⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF/88, regulamenta a política urbana brasileira.

²²⁸ BRASIL. Lei nº 13.465/2017 – Regularização Fundiária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 14 mar.2019.

²²⁹ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

²³⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal/88- Estatuto das Cidades. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 2 de junho de 2019. Ver Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, regulamentadoras dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, abarcando as questões atinentes à regulação e uso da propriedade urbana, com respeitabilidade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nos artigos 182 e 183 da CF/88 foi colocada em relevo a política urbana, no entanto, em razão de necessidade de regulamentação, sua efetividade somente veio a firmar a partir do ano de 2001, quando foi editado o Estatuto da Cidade – (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)²³¹, que se consagrou como o primeiro instrumento normativo na esfera federal brasileira de diretrizes para a política urbana.

Com a Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil contemplada nos normativos da Constituição Brasileira de 1988, e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, houve ampliação do espaço da competência jurídica e da ação política municipal. Os municípios passaram a ter papel de relevância nas questões atinentes a ocupação do solo urbano, notadamente, como aquelas ligadas ao planejamento urbanístico, à regularização de áreas ocupadas, à recuperação de áreas degradadas, à coibição de danos ao meio ambiente, mas tudo isto, dependente de ações efetivas da municipalidade.²³²

3.1.2.1 Estatuto da Cidade como marco determinante na efetiva ocupação ordenada do solo urbano

A regulamentação do Capítulo da Política Urbana do texto constitucional de 1988, somente ocorreu em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, que dispõe sobre o significado do cumprimento da função social da propriedade, trazendo inovações, assentadas em três campos, conforme destacado por Rolnik: (i) com novos instrumentos de natureza urbanística, (ii) com a participação direta da comunidade em processos decisórios da gestão da cidade, (iii) em ampliação das possibilidades de regularização fundiária.²³³

Com o Estatuto da Cidade²³⁴, Lei nº 10.257/2001, foram preconizadas diversas medidas com o escopo de dar cumprimento aos preceitos constitucionais alusivos à política de desenvolvimento urbano, bem como ao cumprimento do disposto no artigo 225 da nossa Carta Maior, que impõe a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

²³¹ A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da cidade, que dispõe sobre a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF/88, - regulamenta a política urbana brasileira.

²³² BRASIL, Lei nº 10257/2001- Estatuto das Cidades, Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I-Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

²³³ ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade – novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo. Pólis, 2001 (Caderno Pólis, 4). p.5.

²³⁴ Sobre o Estatuto da Cidade vide: José Roberto Bassul, Raquel Rolnik, Nelson Saule Júnior, Edésio Fernandes.

Neste prisma, houve a normatização de instrumentos voltados para a regularização fundiária, na qual passaram a atuar não só o Poder Público, mas também com o envolvimento da coletividade. Houve aí, considerável inovação na Política Urbana brasileira em prol especialmente do direito à moradia, da gestão democrática da cidade, do planejamento participativo, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da promoção e construção da cidade sustentável.

Como asseverado por Bassul “A par de incluir alguns instrumentos já previstos em lei, ao tempo em que inova ao fixar outros, o Estatuto da Cidade declaradamente não esgota o ferramental à disposição dos municípios, que poderão ainda valer-se de outros.”²³⁵

De forma sintética, tem-se destacados os seguintes instrumentos consolidados no Estatuto para a efetividade da política de desenvolvimento urbano, alguns deles já previstos em leis, outros vieram como inovação: plano diretor; gestão democrática da cidade; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; usucapião especial para fins de moradia; concessão de uso especial para fins de moradia; zonas especiais de interesse social (ZEIS); direito de superfície; contribuição de melhoria; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; consórcio imobiliário; transferência do direito de construir; e estudo de impacto de vizinhança.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001²³⁶, apresentou dentre outras, as seguintes diretrizes para o cumprimento da política urbana, de modo a propiciar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir efetividade aos direitos fundamentais, dentre eles, o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²³⁵ BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*. 1ª ed. Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.p.130-132.

²³⁶ Art. 2º Estatuto das Cidades. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I-Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X -adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

(...)

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

Nos moldes traçados no Estatuto das Cidades, o Planejamento Urbanístico é instrumento que busca evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, decorrendo daí a grande importância desse instrumento na implementação de política de desenvolvimento urbano.

O plano diretor é “[...] o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município, pelo qual se estabelece as exigências fundamentais de ordenação da cidade nos termos do art. 182 da Constituição brasileira”,²³⁷ sendo obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, Por via do Plano diretor são fixadas as diretrizes gerais, de execução do Poder Público do Município, com a finalidade precípua de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como de assegurar o bem estar de seus habitantes, conforme asseverado na CF/88.

Segundo Toshio Mukai, “O Plano Diretor, como atualmente é denominado o plano urbanístico, apresenta como conteúdo um complexo de normas legais, além de diretrizes, objetivos, programas e metas, abrangendo o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período, para a vida municipal.”²³⁸

Segundo Nelson Saule Júnior, o Estatuto da Cidade como instrumento de reforma urbana, deve ser utilizado mediante a aplicação das diretrizes gerais da política urbana, assegurando e garantindo o direito às cidades sustentáveis, à regularização fundiária, a ordenação e controle do uso do solo, à gestão democrática da cidade mediante a participação da coletividade.²³⁹

Sobre o ingresso do Estatuto da Cidade no mundo jurídico, como bem destacado por Bassul que” essa lei consolida os ditames constitucionais referentes à política urbana e amplia a operacionalidade da competência jurídica para a ação municipal, já instituída pela Constituição Federal.”²⁴⁰

²³⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. IN: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.120.

²³⁸ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum 2010, p. 116.

²³⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da cidade – instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade – novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo. Pólis, 2001 (Caderno Pólis, 4). p.11-12.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade – novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo. Pólis, 2001.p.11-12 (Caderno Pólis, 4).

²⁴⁰ BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*. 1ª ed. Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.p.90.

3.1.2.2 O direito fundamental à moradia fortalecido pela função social da propriedade

Da exegese dos dispositivos constitucionais arts. 5º, XXII e XXIII, e art. 170, II e III, tem-se que no direito pátrio, a propriedade, necessariamente, atenderá a sua função social²⁴¹, portanto, embora garantida o direito de propriedade privada, essa garantia encontra-se limitações de ordens urbanísticas e ambientais, que dão substrato para que a propriedade cumpra a sua função social, ou seja, atenda à coletividade, de modo pois, a deixar para trás o caráter individualista e se consubstanciar no caráter publicista.

Segundo Sônia Rabello de Castro, “o conceito constitucional de propriedade tem conteúdo abrangente, englobando coisas e direitos”, de modo que a propriedade conceitua-se como “o objeto, coisa ou direito, sobre o qual o indivíduo exerce o seu direito de domínio.”²⁴²

A Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 182, § 2º preconiza que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade constantes do seu plano diretor. E, em seu artigo 86, a Constituição Federal Brasileira;88, explicita a função social da propriedade rural.²⁴³

O Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2001, em seu art. 1.228, § 1º, consagrou o princípio da função socioambiental da propriedade tanto urbana como rural, proclamando que o direito de propriedade deve ser exercitado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna e as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitado a poluição das águas.

As restrições ou limitações impostas ao direito de propriedade tanto em dispositivos constitucionais como na legislação infraconstitucional, têm o condão de reafirmarem a função social da propriedade, na defesa dos interesses da coletividade.

O direito fundamental social à moradia encontra-se consolidado no texto constitucional, e neste prisma, tem pois, o Estado a obrigatoriedade de promover o acesso à

²⁴¹ Sobre a função social da propriedade, vide: Ermínia Maricato, Nelson Saule Júnior, Sônia Rabello de Castro, Liana Portilho Mattos, Edésio Fernandes, José Afonso da Silva, Celso Antônio Bandeira de Mello e Bethânia Afonsin.

²⁴² CASTRO, Sônia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio, (org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000.p.87.

²⁴³ CF/88. Art. 86 A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, aos seguintes requisitos:

- I- Aproveitamento racional e adequado;
- II- Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III- Observação das disposições que regulam as relações do trabalho;
- IV- Exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

moradia digna a todos. O Estatuto da Cidades – Lei nº 10.257/2001, e a Lei de Regularização Fundiária – Lei nº 13.465/2017 são instrumentos normativos infraconstitucionais que tiveram nascedouro com a motivação de darem efetividade ao direito fundamental à moradia digna. Entretanto, não sendo por si suficientes os feixes de normatização para a plena eficácia do direito fundamental à moradia, pois, premente que haja efetiva implementação de políticas públicas, de modo a ser efetivamente atendido esse direito fundamental.

No Estado Democrático de Direito, a propriedade como direito assegurado constitucionalmente, encontra-se norteado pelos princípios da função social, da solidariedade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, princípios estes que dão sustentabilidade ao arcabouço dos chamados direitos fundamentais ou fundantes, de modo que, a propriedade, neste contexto, deixou de ser de cunho privatista e absoluto, para voltar-se em prol de sua função social, e, atender o interesse da coletividade. Neste compasso, a propriedade urbana, como também a propriedade rural sofre limitações, para relativizar-se e dar atendimento a sua função social.

Consoante disposições constitucionais insculpidas nos artigos 5º, XXIII, 170, inciso III e 182 da Constituição Federal de 1988, tem-se explicitado e reafirmado a função social da propriedade. A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, sob pena de aplicação dos instrumentos urbanísticos a seguir descritos: parcelamento, utilização e edificação compulsórios, seguidos de imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação sanção. (Art. 182, CF/88).

Aliada à função social da propriedade destaca-se a função social da cidade, esta por sua vez, assentada na justiça social e, somente se concretiza com a efetividade de planejamento urbanístico. Ora, de forma concatenada, a efetivação do planejamento urbanístico, com observância dos vários instrumentos colacionados tanto no texto constitucional como nas legislações infraconstitucionais, possibilitam um meio ambiente sadio para as atuais e futuras gerações, de modo a prevalência de uma cidade sustentável, justa e democrática, que prima pela qualidade de vida de seus habitantes.

O art. 182, § 2º da CF/88 assevera que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” O que se depreende do texto constitucional é o fato de que a propriedade urbana, cumpre a sua função social, quando está em estrita conformidade com as normas urbanísticas

explicitadas no plano diretor; que por sua vez, atua como limitações de ordem urbanísticas ao direito de propriedade.

Conforme destaca Márcia Dieguez Leuzinger com a CF/88, “o princípio da função social da propriedade efetivamente consolidou-se em toda a extensão de seu significado, reformulando o conceito e o conteúdo da propriedade e vinculando-a ao atendimento de uma destinação social.”²⁴⁴

Os imóveis urbanos cumprem sua função social, consoante determinação explicitada no ar. 182, § 2º da Constituição Federal Brasileira de 1988, ou seja, dão efetividade às normas urbanísticas consubstanciadas no Plano Diretor, com a finalidade de construção de uma cidade sustentável, e, enfatize-se, justa e democrática.

Desse modo, tem-se a seguinte abstração do direito de propriedade nos moldes traçados na CF/88: a garantia do direito individual, direito de ser titular do domínio concedido ao proprietário; esse direito encontra-se também nas normas infraconstitucionais (art. 524 e 527 do Código Civil Brasileiro de 2001); e de outro lado, a garantia do direito coletivo (direito da coletividade) que se opõe ao direito individual do proprietário, que assegura que a propriedade cumpra sua função social, ou seja, atenda aos interesses da coletividade, que se firma diante das limitações legais impostas ao direito de propriedade, de ordem urbanística, de ordem ambiental.

Nesse contexto, o titular do direito de propriedade não tem o direito de propriedade absoluta, de propriedade de caráter individualista, mas ao contrário, o direito de propriedade é limitado, repita-se, decorrente especialmente das limitações em prol da função social da propriedade e da função social da cidade.

3.1.2.3 O direito fundamental ao meio ambiente como direito difuso constitucionalmente garantido

A defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e para as futuras gerações, direito esse que se caracteriza como direito transindividual de terceira geração, direito difuso, garantido pelo art. 225 da CF/88, faz parte do rol de competência concedida ao Ministério Público com for na Constituição Federal/88.

²⁴⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente – propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p. 61.

Direitos difusos caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos ativos e, a indivisibilidade do objeto. Nos termos constantes da legislação infraconstitucional, tem-se que os direitos ou interesses difusos são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato.”²⁴⁵

Quando se pensa em desenvolvimento sustentável, necessariamente é também preciso pensar na conservação e preservação ambiental, com um olhar para um meio ambiente ecologicamente equilibrado a ser garantido para as atuais e futuras gerações. Neste contexto, a ideia de desenvolvimento sustentável tem que estar assentada tanto nas ações voltadas para a preservação como para aquelas voltadas para a recuperação ambiental

Corroborando o preconizado na CF/88 sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito difuso a ser assegurado a toda coletividade das presentes e futuras gerações, tem sido o entendimento esposado pelo STF, como depreende-se do Mandado de Segurança nº 22.264-0, de relatoria do Ministro Celso de Mello, trata-se²⁴⁶

[...] de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, que incumbe ao Estado e à própria coletividade de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que interrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integralidade desse bem essencial de uso comum de todos quanto compõem o grupo social.

Muito embora, a Administração Pública encontra-se revestida na competência para atuar na fiscalização e na coibição de atividade praticadas pelo cidadão, com escopo de então, evitar e reprimir eventuais danos ao meio ambiente, entretanto, deve respeitabilidade aos interesses dos administrados, aí incluídos tanto o indivíduo como a coletividade; no sentido de que, além de assegurar ao particular o direito fundamental à moradia, o direito à propriedade privada, também, por meio do exercício do Poder de Polícia, fiscaliza e reprime as atividades eventualmente, consideradas como lesivas ao meio ambiente, este considerado como bem de uso comum e importante para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

²⁴⁵ Vide: Art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor.

²⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de segurança nº 22.264-0, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: www.stf.org.br. Acesso em: 24 de julho 2019. Nesse sentido vide também: RE 134.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello

Na consolidação das ocupações do solo urbano far-se-á premente que o Poder Público utilize o planejamento urbanístico, como mecanismo que contribua para a efetivação e prevalência dos direitos fundamentais, como o direito à moradia digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A jurisprudência do STF tem se firmado no sentido de que, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso da segurança e moradia, sem que com isso configure violação do princípio da separação de poderes, porquanto não se cuida de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.

Nos moldes traçados no Estatuto das Cidades, o Planejamento Urbanístico é instrumento que busca evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O crescimento urbano desordenado tem efetivamente provocado a degradação do meio ambiente, de modo, a exigir do Poder Público efetivo planejamento urbano em prol da concretização dos direitos fundamentais: moradia e meio ambiente sustentável.

Neste contexto, denota-se que o planejamento urbanístico, como pressuposto da ordem urbana, na construção de uma cidade sustentável, justa e democrática, apresenta-se como importante mecanismo tanto para a efetivação do direito fundamental à moradia como mínimo existencial, como também para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2 Participação da Esfera Privada na Implementação de Planejamento Urbanístico na Ocupação Ordenado do Solo

Em conformidade com as disposições constitucionais referentes à política urbana no país, ficou determinado que no âmbito municipal fosse elaborado plano diretor, dando primazia aos princípios da função social da cidade, da função social da propriedade, da gestão democrática, da participação da comunidade nas questões de ordenamento territorial urbano, na preservação e conservação do meio ambiente, tudo em prol da construção de uma cidade sustentável.

O princípio da gestão democrática da cidade, assegura a participação de todos os habitantes da cidade a debaterem o plano de ordenamento e reordenamento urbano na defesa

de seus interesses.²⁴⁷ De modo que, a efetivação do direito à moradia em harmonia com o meio ambiente sustentável torna-se plausível com a efetiva e real participação da sociedade civil, de entidades representativas em parcerias com o Poder Público.

O Plano Diretor, aprovado por lei, obriga o Poder Público à sua observância, bem como também obriga aos particulares, de modo que, quanto à eficácia e aos efeitos do plano diretor necessário que sejam observados “dois aspectos distintos: os seus efeitos sobre a Administração Pública e sobre os particulares”.²⁴⁸

Conforme preconizado no art. 40, § 4º da Lei nº 10257/2001- Estatuto da Cidade, a participação popular na elaboração do Plano Diretor é obrigatória.²⁴⁹

²⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal/88- Estatuto das Cidades. Disponível

em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

Art. 43- Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I-órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II-Debates, audiências e consultas públicas;

III-conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IViniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

²⁴⁸ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum 2010, p. 117.

²⁴⁹ Art. 40, § 4º - Lei nº 10.257/2001.

[...]

§ 4] – No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I- A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade;
- II- A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III- O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

4 REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO VARJÃO-DF COM PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

A Nova Capital abre novos horizontes à Pátria, desvenda as nossas inexploradas riquezas, integra o Brasil em si mesmo.

ERNESTO SILVA²⁵⁰

Neste quarto e último capítulo, com suporte no instrumental teórico capitaneado nos capítulos anteriores, bem ainda, com estudo e análise do processo de reordenamento da ocupação do solo urbano do Varjão – DF, como caso ilustrativo, buscar-se-á confirmar a hipótese de que o Planejamento Urbanístico é mecanismo efetivo na equalização de situação de colidências dos direitos fundamentais: moradia e meio ambiente, mesmo em Área de Preservação Permanente – APPs.²⁵¹

O objetivo precípuo nesta parte do estudo, volta-se para realizar uma reflexão crítica sobre o processo de reordenamento das ocupações consolidadas na cidade do Varjão- DF, no desenvolvimento do Programa Habitar Brasil – BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) executado pelo Governo do Distrito Federal, no período de 2002 a 2009, tomando-se como ordenador teórico do tema a efetividade do planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana.

Assim, realizar-se-á uma abordagem em torno do procedimento de regularização desenvolvido na ocupação da cidade satélite do Varjão – DF, no qual pode-se averiguar os parâmetros utilizados pelo Poder Público em face do planejamento urbanístico no equacionamento das ocupações do solo urbano, e como equalizador do conflito entre os direitos fundamentais da moradia e do meio ambiente.

Partindo de forma sintética, com uma explanação em torno do processo consolidação da Nova Capital do País na região do Planalto Central com a criação da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), realizando-se em seguida, uma abordagem sobre o processo de regularização da Antiga Vila Varjão- DF, atual, Região Administrativa do Varjão- DF (RAXXIII).

²⁵⁰ SILVA, Ernesto. História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade. 4ª ed. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999, p.18.

²⁵¹ Sobre a definição de Área de Preservação Permanente, vide: a Lei Federal nº 12.651/2012, inciso II d art. 3º, que define APP como “área protegida, coberta 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.”

Neste compasso, são objetivos deste Capítulo, os seguintes: (i) demonstrar por via de caso exemplificativo de reordenamento territorial urbano – caso do Varjão – DF, a importância do planejamento urbanístico na harmonização de direitos fundamentais; (ii) demonstrar como a participação da comunidade atual de forma positiva na equalização de conflitos de direitos fundamentais no processo de reordenamento territorial urbano em APPs; (iii) apresentar os resultados satisfatórios no processo de reordenamento territorial urbano – cidade do Varjão- DF, com utilização de efetivo planejamento urbanístico, na equalização do conflito entre direitos fundamentais; (iv) destacar o papel do Poder Público em parceria com entes não governamentais e com a comunidade local na harmonização de direitos fundamentais no processo de reordenamento urbano em Área de Preservação Permanente (APPs), o caso do Varjão- DF.

4.1 Consolidação da Nova Capital do País na região do Planalto Central: criação da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP

A ideia mudancista da Capital do Brasil do litoral para a região do Planalto Central foi objeto de debates no meio político, desde os tempos do Império. Sendo que, com a Constituição Republicana de 1891, então, foi contemplada constitucionalmente. A CF/1891, em seu art. 3º²⁵² deixou consignado que ficaria pertencente à União, uma área igual a 14.400 km², a ser demarcada para estabelecimento da futura capital federal.

Segundo Juraci Perez Magalhães:

Em atendimento ao § 1º, do artigo 4º, das Disposições constitucionais Transitórias, da Constituição de 46, foi editada a Lei nº 1.803, de 05.01.53, mandando demarcar uma área de aproximadamente 5.000 Km² entre os paralelos 15º30' e 17º e os meridianos W. Gr. 46º30' e 49º30', adotando os limites naturais ou não. Tomadas essas providências, era preciso viabilizar a construção da nova Cidade. Veio então a Lei nº 2.874, de 19.09.56, que confirmou a demarcação já estabelecida e delineou geodesicamente o perímetro da área. Além disso, a citada lei autorizou a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, cujo capital foi integralizado totalmente pela União mediante a incorporação da nova capital e outros bens móveis e imóveis da União resultantes ou não de ação de desapropriações.²⁵³

²⁵² CF/1891- art. 3º “Fica pertencente à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400km², uma zona de 14.400km², que será oportunamente demarcada para nela estabelecer a futura capital federal”.

²⁵³ MAGALHÃES, Juraci Perez. A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 95.

A transferência da Capital do Brasil para a região central do país, foi promovida como sendo um fator de desenvolvimento, de geração de emprego, de melhorias na área econômica, enfim, de progresso. Neste contexto, muitos brasileiros de diversas regiões do país, especialmente os do interior do centro oeste e sudeste e do nordeste buscaram moradia na nova capital do país, com a esperança de uma vida melhor. Brasília, como capital do país, representando não só o centro do Poder Político, mas também, por sua localização estratégica, no centro demográfico do País, fazia com que as pessoas sentissem motivadas para habitarem a nova capital.²⁵⁴

No caso específico do Distrito Federal²⁵⁵, no âmbito das ocupações urbanas, detectou-se que teve inicialmente um planejamento urbano com o projeto urbanístico de Lúcio Costa, mas que ao longo dos anos foi-se desfigurando referido projeto de planejamento, com a proliferação de ocupações desordenadas do solo, e seus respectivos efeitos reflexivos nefastos ao meio ambiente. De acordo com Lúcio Costa, “Urbanizar consiste em levar um pouco da cidade para o campo e trazer um pouco do campo para dentro da cidade”²⁵⁶.

A inauguração de Brasília- DF como capital do Brasil em abril de 1960 trouxe mudanças significativas em todo o processo de migração no território brasileiro. Antes da inauguração da Nova Capital do Brasil, o processo de migração estava concentrado especialmente na região sudeste, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro.

No entanto, a partir da década de 1960, o fluxo migratório passou-se para a região Centro- Oeste, de forma concentrado no Distrito Federal, onde encontra-se situada a Capital do País, de modo que, vieram para ocupar o espaço urbano e o espaço rural do Distrito Federal, pessoas de todas as regiões brasileiras, que migravam para a Nova Capital, em busca de emprego, de moradia e melhores condições de vida.

²⁵⁴ Como assevera Ernesto Silva: “Comparando-se as distâncias que vão de Brasília aos quatro cantos do Brasil, verifica-se que a Nova Capital ocupa o centro demográfico do País e se situa a um ponto praticamente equidistante das diversas capitais estaduais, principais polos do desenvolvimento nacional: 725 quilômetros de Belo Horizonte; 890, de São Paulo; 940, do Rio de Janeiro; 925, de Cuiabá; 1750 km de Natal; 1.650 km de Porto Alegre; 1.940 km de Manaus; 1.450 km de Belém; 2250 de Rio Branco. O desenvolvimento do país se intensificará através da incorporação efetiva dessas áreas à nossa economia e podemos, então, com esta oportunidade, passar da monocultura à policultura, da economia local à economia nacional. Ao arquipélago deve suceder uma unidade nacional integrada.” SILVA, Ernesto. História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade. 4ª ed. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1999, p.17-18.

²⁵⁵ O Distrito Federal foi criado em 1957, e inaugurado em 1960 com a inauguração de Brasília como sede dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A criação do Distrito Federal foi objeto de planejamento, ficando território sob o controle do Poder Público, com a desapropriação das terras para a formação do seu espaço territorial, que ficaram em quase sua totalidade pertencendo à Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP). Vide: BRASIL. *Lei nº 2.874/59- Transferência da Capital Federal*. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1959/L2874.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

²⁵⁶ Vide: COSTA, Maria Elisa. Com a palavra, Lúcio Costa. Roteiro e seleção de textos. Maria Elisa Costa. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 91.

É importante destacar que, nessa época o Poder Público lançou mão de uma política de incentivos para aceleração do processo de consolidação da ocupação das terras do Distrito Federal por via de instrumentos jurídicos, como a concessão de uso e a retrovenda.²⁵⁷

Com a edição da Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, foi criada a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)²⁵⁸, empresa pública que substituiu a NOVACAP na área imobiliária. Sendo que, o capital social desta nova empresa pública partícipe do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal, passou a ser de 49% pertencente à União e 51% ao Distrito Federal.²⁵⁹ Neste prisma, passaram para o seu acervo patrimonial da Companhia Imobiliária de Brasília, os bens imóveis antes pertencentes à NOVACAP; de modo que, por força normativa, a TERRACAP passou a deter com exclusividade a competência de gestão de seu patrimônio imobiliário, bens estes públicos, e estando seus atos submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Distrito Federal.²⁶⁰

A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), ostenta, por força normativa, conforme art. 173, § 1º, inciso II, da CF/88, natureza jurídica de direito privado e, sujeita-se ao regime próprio dos entes particulares. Subsidiariamente, encontra-se regida pelas disposições da Lei das Sociedades Anônimas. Entretanto, seus imóveis, são públicos e como tais, não estão sujeitos a serem usucapidos.

²⁵⁷ A utilização da retrovenda tinha por finalidade a consolidação da ocupação do espaço urbano do Distrito Federal. Muito Embora institutos diversos, no entanto, a retrovenda no contexto da consolidação da Nova Capital do País apresentava, certa similitude com o sistema de feitorias do período colonial, tão somente quanto à finalidade de ocupação das novas terras descobertas e aqui no DF, da nova capital inaugurada. No Brasil, o primeiro sistema de terras foi baseado nas “feitorias”, sistema adotado por Portugal na colonização da Costa Africana. Nesse sistema, o Reino de Portugal, na qualidade de proprietário das terras brasileiras (recém descobertas) deu em arrendamento pelo período de três anos a um grupo de comerciantes portugueses que recebiam o monopólio comercial para exploração da terra, devendo nela construir “feitorias”. Esse sistema teve como liderança o português Fernando de Noronha, e durou até 1505, quando então, a Coroa Portuguesa retomou as terras e adotou em seguida o sistema de Sesmarias, predominava o princípio da obrigatoriedade de exploração da terra para o exercício da posse. Que culminou com a degradação ambiental, com a destruição do pau Brasil. De modo similar, com o desejo de ocupação do território no Planalto central com a transferência da Nova Capital, o governo desde o ano de 1957, quando foi criado o Distrito Federal (DF) com a Lei de criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), até início da década de 1980, incentivava a ocupação do território do DF, com a finalidade de consolidação da Capital Brasília na área central do País.

²⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 5.861/72*- Criação da companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

Lei nº 5.861/72. “Art. 2º. O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais.”

²⁵⁹BRASIL. *Lei nº 5.861/72*- Criação da companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

²⁶⁰ BRASIL. *Lei nº 5.861/72*- Criação da companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

A Empresa Pública TERRACAP tem papel fundamental no desenvolvimento do Distrito Federal. Considerando-se que, os recursos financeiros obtidos com as atividades desenvolvidas pela referida empresa pública, são revertidos na execução de obras públicas pelo acionista majoritário (Governo do Distrito Federal- GDF), portanto, no interesse público e em benefício de toda a coletividade. Obras voltadas, especialmente, para as áreas urbanísticas e ambiental, e ainda na esfera social.

Com a consolidação da Nova Capital do Brasil, a partir da década de 1980, o poder público, passou a conviver com a acelerada ocupação irregular no território do DF, especialmente nas áreas adjacentes a área central – Plano – Piloto.²⁶¹

O processo de ocupações irregulares no Distrito Federal se proliferou especialmente, a partir da década de 1980, com surgimento de várias novas cidades satélites, como Samambaia, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II, dentre outras.

Apesar de o processo de crescimento urbano na maioria das cidades brasileiras ter sido por via de um processo de ilegalidade urbana, como pode ser observado, em grande medida, no caso da ocupação do quadrilátero do Distrito Federal, com o surgimento das ocupações desordenadas e irregulares do solo, notadamente com a criação dos denominados condomínios irregulares.²⁶²

Diante do aumento das ocupações irregulares, de parcelamentos irregulares do solo de áreas ambientalmente sensíveis, houve uma alerta dos órgãos institucionais como Ministério Público, Poder Executivo, Poder Judiciário na busca de adoção de uma política habitacional do âmbito o Distrito Federal.

Na defesa do patrimônio público e em prol do desenvolvimento sustentável, a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, tem envidados esforços no sentido de combater as ocupações desordenadas do solo, especialmente nas ocupações irregulares em áreas sensíveis ambientalmente. Buscando também, a implementações de ações no sentido de haja compatibilização entre os direitos

²⁶¹ Nesse sentido vide: PAVIANI, Aldo. (org.). *A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade?* Brasília Moradia e Exclusão - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

Colocar pesquisado IBGE sobre as populações de Brasília-

²⁶² No Distrito Federal, “condomínios irregulares” são denominadas as ocupações, em geral, que tiveram origem em parcelamentos de áreas rurais, dadas em concessão de uso, que foram parceladas irregularmente em lotes de feição urbanas, via de regra, ocupações de áreas de propriedade do poder público, especialmente em terras de propriedade da TERRACAP e da União (terras públicas), em terras de particulares, em geral pro população da “classe média”, sem as observâncias das legislações urbanística e ambiental aplicáveis. No Distrito Federal, o termo “favela” é designado de “invasão” como sendo a ocupação ilegal de terras de propriedade do poder público, e em geral, ocupada por parte da população de baixa renda, com habitações precárias e sem infraestrutura, sem rede de esgoto e de água, sem asfaltamento, bem como desprovidas de equipamentos públicos nas áreas de saúde, educação, segurança, etc.

fundamentais à moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, com respeitabilidade ao princípio da função social da propriedade e da função social da cidade, fomentando o processo de ocupação ordenado do solo; bem como, com real preocupação com o meio ambiente, este considerado como bem de uso comum de toda a coletividade a ser preservado para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, a empresa pública TERRACAP, ao disponibilizar seus imóveis em certames licitatórios, passou a inserir nas alienações, cláusula de obrigação de construir, com a finalidade precípua de que a propriedade cumpra sua função social, ao mesmo tempo, evitando-se eventual especulação de cunho imobiliário. E, no âmbito ambiental, além de dispender ações no sentido de coibir ocupações irregulares do solo urbano, destinou do seu acervo imobiliário diversas áreas para criação de Unidades de Conservação (UCs).

Como gestora e proprietária de quase a totalidade, à época de sua criação, das terras formadoras do território do DF, embora, no exercício de atividade tipificada no art. 173, da CF/88; entretanto, suas terras por tratarem de bens públicos, são insuscetíveis de usucapião.

4.1.1 Fenômeno da “Desfavelização”: Criação de Novas Cidades Satélites

O processo de reordenamento urbano, de regularização fundiária deve implementar ações de abrangência das questões atinentes à moradia, à habitação e também, das questões atinentes ao meio ambiente; ações que se firmam em um efetivo planejamento urbanístico que melhore a qualidade de vida de toda a comunidade, com implantação de infraestrutura urbana e preservação e conservação do meio ambiente.

É de importância para a fomentação da melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, a atuação cooperativista entre o Poder Público e a comunidade interessada, na construção de uma cidade realmente melhor e sustentável, com melhorias dos padrões de habitabilidade.

Uma das modalidades explícitas de exclusão social está assentada na ausência ou precariedade das condições mínimas para a garantia do direito fundamental à moradia digna. A segregação, a exclusão de uma parcela maior da população para as áreas periféricas das cidades, onde perduram as más condições de moradia, a “ausência” de infraestrutura básica, a “ausência” de educação de qualidade, de saneamento público, de saúde, ou seja, nos locais típicos do que se denominam “favelas”, que se caracterizam pela ausência – ausência de meios

que assegurem a todos os direitos a terem uma moradia digna e um ambiente ecologicamente equilibrado.²⁶³

A ocupação de áreas urbanas, via de regra, ocorre nas periferias urbanas, de forma irregular, caracterizando-se por uma ocupação desordenada e sem a presença efetiva de infraestrutura nas áreas de saneamento básico, mobilidade urbana, educação, saúde, segurança pública. Sendo que, na maioria dos casos essas ocupações ocorrem em áreas “inadequadas para a ocupação humana devido a fatores geológicos ou ecológicos, especialmente dadas as condições precárias de ocupação típicas das favelas.”²⁶⁴

Alguns autores afirmam, que a conceituação de favela é feita pelo que a favela não é, e também, pelo que a favela não tem, ou seja, a definição se faz pela noção de ausência dos instrumentos e condições mínimos para a vida urbana de forma digna. “Nesse caso, é apreendida como um espaço destituído de infra-estrutura urbana: sem água, luz, esgoto e coleta de lixo, sem arruamento, sem ordem, sem lei, sem regras, sem moral, globalmente miserável.”²⁶⁵

Segundo Edésio Fernandes, favelas “são assentamentos humanos precários que resultam originalmente da invasão de áreas urbanas privadas e públicas.”²⁶⁶

No Distrito Federal, ocorreu o fenômeno da ‘desfavelização’, ou seja: ao longo dos anos, os governos locais criaram cidades satélites para abrigarem as chamadas ‘invasões’ ou ocupações irregulares. Enquanto na grande maioria de áreas urbanas no Brasil, as invasões foram consolidadas pelo Poder Público, com políticas públicas voltadas à regularização das áreas ocupadas desordenadamente e de forma contrária à legislação urbanística e ambiental.²⁶⁷

No Distrito Federal, de modo geral, as áreas invadidas foram objetos de desocupações, por via de ações governamentais, voltadas para a transferência daqueles que se encontravam irregularmente ocupando áreas públicas, para as áreas das novas cidades satélites. Este fenômeno de ‘desfavelização’, de certa maneira, também, teria contribuído para incentivar o aumento de novas e crescentes ocupações irregulares no quadrilátero do Distrito Federal.

²⁶³ Nesse sentido vide Fernandes, Alfonsin, Sauler Júnior e Rolnik,.

²⁶⁴ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULER JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis. Editora Max Limonad. 1999. p. 129.

²⁶⁵ SILVA, Jailson de Souza e; BARBOSA, Jorge Luiz. Favela: alegria e dor na cidade, Rio de Janeiro. Editora SENAC Rio (X) Brasil, 2005, p.24.

²⁶⁶ ²⁶⁶ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULER JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis. Editora Max Limonad. 1999. p. 127.

²⁶⁷ Vide VARELA, Laura Beck. Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo da história do direito brasileiro. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 19-22.

Segundo Varela, na sesmarias tornava obrigatório que todos os proprietários realizassem a exploração agrícola, caso não “lavrasse suas terras”, deveriam dá-las aqueles que as quisessem lavar.

Atualmente no Distrito Federal, as cidades satélites passaram por força normativa a serem denominadas por Regiões Administrativas (RAs), e para alguns autores essas cidades somente existem em função do Plano Piloto, setor central de Brasília, e com a finalidade de mantê-lo.²⁶⁸

Por outro lado, as áreas rurais, no âmbito do Distrito Federal, em razão do parcelamento irregular do solo com a criação de condomínios irregulares nessas áreas, as mesmas transformaram-se em verdadeiros aglomerados, sem qualquer planejamento urbanístico. Como foi o caso da antiga Vila Varjão, atual Região Administrativa do Varjão-DF.

A retirada das ocupações irregulares em locais próximos aos centros urbanos, para novas áreas periféricas, fato que ocorreu ao longo da ocupação do Distrito Federal, a partir especialmente dos anos de 1980, com o surgimento de várias novas cidades satélites, representativo do discurso “higienista”, predominante nos grandes centros urbanos, onde o Poder Público, em nome do “desenvolvimento”, transferia as ocupações irregulares para áreas distintas da área central, realizando demolições.

E, com a retirada e “higienização”, realocando os ocupantes para outra cidade satélite, tem-se que, nesse caso, pode ter sido um dos fatores determinantes para o aumento no fluxo de novas invasões e de adensamentos das cidades satélites no DF. Fenômeno que faz lembrar o “discurso higienista” retratado por Foucault ao discorrer sobre a “Lei dos pobres” adotada pelos ingleses na área da saúde que consistia em tratar os pobres com assistência gratuita para não proliferar doenças para os ricos.²⁶⁹

Neste contexto, o direito à moradia para a população menos favorecida de recursos econômicos, nasce via de regra das ocupações irregulares e desordenadas nas periferias urbanas, com ausência de infraestrutura e de equipamentos públicos, com ausência de saneamento básico. Essas ocupações irregulares nascem como solução ao problema decorrente da necessidade de moradia, direito este fundamental de todos, “já que, ao longo do processo de urbanização, tanto os empreendedores privados quanto o poder público não têm oferecido

²⁶⁸ LÚCIO, Magda de Lima. *O lugar da juventude na Vila Varjão: política pública de intervenção urbana integrada e implicações educacionais*. In: Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v.1n.1, p. 43-60, jan./jun.2009.p.45.

²⁶⁹ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro. Edições Graal. 3ª ed. 1982, p.95.

Vide Jailson de Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa. *Favela alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora Senac: (X) Brasil, 2008. p.24 . Para os autores, “o eixo da representação da favela é a noção de ausência. Ela é sempre definida pelo que *não tem*.”

alternativas adequadas de moradia para os pobres nas áreas urbanas.” Como destacado por Edésio Fernandes.²⁷⁰

No Distrito Federal, a política remocionista, pela qual a população era removida para uma nova cidade dotada de infraestrutura mínima, como escolas, centro de saúde, rede de água e de esgoto, segurança pública, asfaltamento, mobilidade urbana com linhas de ônibus, por exemplo, de modo que, as áreas do entorno da área central do Plano Piloto eram desocupadas.

Prevalencia no Brasil na década de 1970, o fenômeno da “desfavelização” assentado no movimento “higienista”, que se consubstanciava na retirada dos moradores das áreas centrais das cidades, especialmente, das grandes cidades, sendo os mesmos obrigados a irregularmente e de forma desordenada a habitarem as áreas periféricas das cidades.

No Distrito Federal, as ocupações irregulares do solo urbano, em terrenos públicos ou particulares, com habitações precárias, erguidas com madeirites, lonas plásticas ou papelão, em locais sem infraestrutura, e com população de baixa renda, são denominados tanto pelo Poder Público, comunidade local a sociedade de um modo geral como sendo “invasões”, terminologia que se firma como sinônimo de “favela”.²⁷¹

Já as ocupações irregulares e desordenadas em áreas públicas ou particulares pela população de classe média ou elevada, onde predominam construções horizontais (casas) estilo sobrados, maioria delas com garagem, jardins, piscina e áreas verdes, inclusive com guaritas na via de entrada principal da área ocupada, são denominados de “condomínios irregulares”.

Enquanto nas áreas de “invasões”, no Distrito Federal, predominou o fenômeno da ‘desfavelização’ com a remoção da população para outras cidades satélites criadas ao longo do tempo. Por outro lado, nas áreas ocupadas pelos “condomínio irregulares, o Poder Público, de modo geral, adotou a política de manutenção da população nas referida áreas. Com a edição da Lei nº 13.465/2017- Lei de Regularização Fundiária, o Governo do Distrito Federal por intermédio da TERRACAP, vem regularização essas ocupações irregulares, fazendo nos termos da legislação aplicável, a venda direta do imóveis aos atuais ocupantes, desde que atendimentos os requisitos legais.

²⁷⁰ ²⁷⁰ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULER JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis. Editora Max Limonad. 1999. p. 129.

²⁷¹ GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. **“Favelas teimosas:” lutas por moradia. Brasília: Thesaurus, 1998, p. 13-14.** A autora realça que: ““Favela” ou “invasão” são termos que apresentam um dos recursos utilizado pela população de baixa renda para, com as suas minguadas posses, solucionar, à sua maneira, o problema de moradia. Ambos são expressões de um modo de viver que violenta a dignidade da pessoa humana e ressalta a desigualdade social.”

No Distrito Federal, desde a data da inauguração de Brasília como Capital do País, verificou-se um fenômeno, em que as áreas periféricas foram gradativamente ocupadas, com o agravamento de que, em geral, eram ocupações irregulares de terras públicas, pertencentes à NOVACAP e depois, à TERRACAP.

No ano de 1971, o Poder Público criou a CEI – Companhia de Erradicação de Invasões, com inspiração do modelo higienista adotado em larga escala pelos Governos do Rio de Janeiro e de São Paulo, fazendo surgir “cidades satélites” como Santa Maria, Riacho Fundo, Samambaia e Ceilândia.²⁷²

As ocupações desordenadas do solo no distrito Federal, além dos problemas fundiários, trouxeram também, sérios problemas de ordem ambientais, como a devastação de áreas sensíveis ambientalmente, como APPs.

No Varjão, também ocorreu o fenômeno de ocupação desordenada, entretanto, não foi feito o processo de desocupação da área, e muito embora o Varjão tenha como característica marcantes o fato de que, a ocupação irregular deu-se em Áreas de Preservação Permanente, e que toda a área, por força legal, tratava-se de terras desapropriadas e incorporadas ao patrimônio da TERRACAP- Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal; portanto, tratava-se de ocupação irregular e desordenada em imóvel público, que por sua própria natureza, não pode ser objeto de usucapião, entretanto, o Poder Público optou por manter a ocupação com implantação de um projeto de reordenamento urbano.

4.1.2 Criação de Parques Ecológicos Como Ação Inibidora de Ocupações Desordenadas do Solo

Premente a necessidade de defesa do meio ambiente, bem de uso comum de todos, de modo que, ações várias devem ser implementadas pelo Poder Público em todas as suas esferas governamentais no sentido de preservação e conservação da natureza.

O Poder Executivo, na maioria dos casos, mediante provocação do Ministério Público e também de parcela da população, foi conclamado a voltar um olhar para as questões ambientais, com criação de diversas Unidades de Conservação (UCs), com destaque para a criação de Parques Ecológicos, buscando assim, além da preservação e conservação do meio ambiente, também, atuar como instrumento de inibição, de contenção dos graves problemas oriundo com as ocupações desordenadas do solo no âmbito do Distrito Federal.

²⁷² Ceilândia foi criada para contemplar diversas “invasões” de terras, i.e públicas, daí o nome CEILÂNDIA. A terminologia usada no âmbito do Distrito Federal foi de “invasão”, para substituí o termo “favelas”.

As Unidades de Conservação são áreas criadas com a finalidade precípua de garantir a sobrevivência de animais e plantas, proteção dos recursos genéticos, da biodiversidade, proteção de montanhas, serras, cachoeiras, cânions, lagos, rios; e ainda para contribuir para regular o clima e propiciar qualidade de vida em um ambiente ecologicamente equilibrado, servindo também para a promoção do desenvolvimento sustentável, enfim, para a proteção e conservação dos recursos naturais.²⁷³

As Unidades de Conservação (UCs), são Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs), previstos na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), e se subdividem em Unidades de Conservação de proteção integral e Unidades de Conservação de uso sustentável. Nas primeiras, de modo geral, não é permitida extrair qualquer recurso natural, mas tão somente, o desenvolvimento de educação ambiental, turismo ecológico e pesquisa científica. Nas segundas, nelas são permitidas desenvolvimento de atividades voltadas à exploração de recursos naturais, desde que realizadas em observância aos normativos atinentes e em prol da sustentabilidade.

São Unidades de Conservação de Proteção Integral: (i) estação ecológica, (ii) reserva biológica, (iii) parque nacional, monumento natural e, (iv) refúgio da vida silvestre. E, são Unidades de Conservação de Uso Sustentável: (i) as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), (ii) as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs), (iii) a Floresta Nacional, (iv) a Reserva Extrativista (RESEX), (v) a Reserva de Fauna, (vi) a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e (vi) a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Segundo José Afonso da Silva, unidades de conservação são concebidas como “espaços ou porções do território nacional, incluindo as águas jurisdicionais, de domínio público, instituídos pelo Poder Público com objetivo e limites definidos, geralmente fechados, sujeitos à administração especial, a que se aplicam garantias de proteção total dos atributos naturais que tenham justificado sua criação, efetuando-se a preservação dos ecossistemas em estado natural com um mínimo de alterações e admitido apenas o uso indireto de seus recursos, excetuados os casos previstos em Lei.”²⁷⁴

A Lei 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) que traz a previsão de dois tipos de áreas protegidas (públicas e privadas): (i) as Unidades de Conservação de proteção integral (manutenção dos ecossistemas onde não

²⁷³ Nesse sentido, para um maior aprofundamento em torno das Unidades de Conservação, vide: LEUZINGER, Márcia Diegues. Meio ambiente – propriedade e repartição de competência. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. p.92-104.

²⁷⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental constitucional. São Paulo Malheiros, 2010. p.163.

tem a interferência humana. Admite-se unicamente o uso indireto dos seus atributos naturais, como por exemplo as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques, Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre. ; (ii) as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que são aquelas em que é permitida a exploração, mas mantendo a biodiversidade, como no caso das áreas de Proteção Ambiental (APAs), Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Sobre as Unidades de Conservação- UCs, tem-se que são Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs, “definidas por lei, com seus respectivos recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais e as características naturais importantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos definidos de conservação, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, I, da Lei Federal nº 9.985/00).”²⁷⁵

Segundo Márcia Dieguez Leuzinger,²⁷⁶ Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP) significa “qualquer espaço ambiental instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, total ou parcial, de seus atributos naturais. ETEP é, portanto, gênero, que inclui as unidades de conservação, as áreas protegidas e os demais espaços de proteção específicas.”

As Unidades de Conservação são espaços territoriais especialmente protegidos, regulados pela Lei nº 9.985/00. “Unidades de Conservação são, portanto, espécies de ETEP expressamente arroladas na Lei do SNUC, sujeitas, assim, a um regime específico, determinado.”²⁷⁷

No âmbito do DF, a Lei Complementar Distrital nº 803/2009, em seu art. 13, I, conceitua Unidade de conservação como “espaço territorial, com seus recursos ambientais, incluídas as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

²⁷⁵ SOUZA, Lorene Raquel de. *A gestão das unidades de conservação do DF*. Brasília: A Autora, 2017. Disponível em <http://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso em: 26 jun.2019. p.13.

²⁷⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura: Unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Leitura da Lei, 2009, p.119.

²⁷⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura: Unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Leitura da Lei, 2009, p.120.

No Distrito Federal, em conformidade com a Lei Complementar Distrital nº 827/10²⁷⁸, ficou estabelecido dois grupos de Unidades de Conservação- UCs- no território do Distrito Federal: (i) as Unidades de Conservação Distritais de Proteção Integral (Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Distritais, Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre), e (ii) as Unidades de Conservação Distritais de Uso Sustentável (áreas de Proteção Ambiental – APAs, Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, Floresta Distritais, Reservas de Fauna, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e os Parques Ecológicos²⁷⁹.

Os Parques Ecológicos no Distrito Federal são categorizados como Unidades de Conservação Distritais de Uso Sustentável.²⁸⁰ E, como foi no caso específico do Varjão – DF, quando do processo de reordenamento territorial urbano, e com a finalidade de preservação e

²⁷⁸ DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 827/2010, que instituiu o Sistema Distrital de Unidade de Conservação – SDUC, estabelece como sendo objetivos de Parque Ecológico no Distrito Federal

Art. 18: “O Parque Ecológico tem como objetivo conservar amostras dos ecossistemas naturais, da vegetação exótica e paisagens de grande beleza cênica; propiciar a recuperação dos recursos hídricos, edáficos e genéticos; recuperar áreas degradadas, promovendo sua revegetação com espécies nativas; incentivar atividades de pesquisa e monitoramento ambiental e estimular a educação ambiental e as atividades de lazer e recreação em contacto harmônico com a natureza.

§ 1º O Parque Ecológico é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriados, de acordo com o que dispõe a lei.

§2º - O Parque Ecológico deve possuir, no mínimo, em trita por cento da área total da unidade, área de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou manchas representativa de qualquer fitofisionomia do cerrado.

§3º - A visitação pública é permitida e incentivada e está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua supervisão e administração e àquelas previstas em regulamento.

§4º - A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

²⁷⁹ SOUZA, Lorene Raquel de. *A gestão das unidades de conservação do DF*. Brasília: A Autora, 2017.

Disponível em <http://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>.

Acesso em: 26 jun.2019.

Ainda, segundo SOUZA (2017. P. 14): “No caso dos Parques Ecológicos, eles surgiram no DF com a edição da Lei Complementar Distrital nº 265, de 14 de dezembro de 1999, que regulamentou também os Parques de Uso Múltiplo. Com o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal- SEMARH – teria consultado, em 2007, o CONAMA sobre a possibilidade de enquadramento dos Parques Ecológicos como Unidades de Conservação. O Ministério do Meio Ambiente – MMA, por meio do CONAMA, respondeu que os Parques Ecológicos, por terem objetivos similares aos dos Parques previstos no art. 11 da Lei Federal nº 9.985/00 (Parque Nacional/Parque Distrital), deveriam ser categorizados em conformidade com as categorias já previstas, qual seja, Parque Distrital. Na mesma resposta, o MMA considerou que os Parques de Uso Múltiplo são áreas verdes afetadas à legislação urbanística, e, portanto, não equivalem às UCs. Em que pese à orientação dada pelo CONAMA, a Lei Complementar Distrital nº 827/10, que instituiu o SDUC, replicou o conceito de Parque Ecológico dado pela Lei Complementar Distrital nº 265/99, transformando essa espécie de Espaço Territorial Especialmente Protegido em categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável”.

²⁸⁰ Para um maior aprofundamento sobre a temática Unidades de Conservação – Ucs no Distrito Federal, vide SOUZA, Lorene Raquel de. *A gestão das unidades de conservação do DF*. Brasília: A Autora, 2017. Disponível em <http://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso em: 26 jun.2019.

conservação do meio ambiente, criou-se também um Parque Ecológico, denominado de Parque Ecológico do Varjão.

4.2 Considerações Sobre Ocupação e a Regularização Fundiária da Cidade do Varjão – DF

Nesta etapa do estudo, far-se-á uma abordagem em torno do procedimento de regularização desenvolvido no Varjão – DF, no qual pode-se averiguar os parâmetros utilizados pelo Poder Público no processo de reordenamento territorial urbano em Áreas de Preservação Permanente (APPs), com utilização de efetivo planejamento urbanístico como precursor da ordem urbana na compatibilização de direitos fundamentais.

Assim, para os efeitos desse estudo, as considerações sobre a ocupação e a regularização fundiária da cidade do Varjão- DF, será feita de forma sintetizada, com a finalidade precípua de demonstrar, com base em uma situação fática de ocupação irregular do solo, ocupação essa em área de considerável sensibilidade ambiental, com ocorrência de situação conflituosa entre direitos fundamentais, a importância da utilização do planejamento urbanístico como mecanismo hábil na compatibilização do direito fundamental à moradia digna e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E para tanto, demonstrar-se-á como se deu o processo de regularização e consolidação da ocupação do solo na Vila Varjão – DF, hoje Região Administrativa do Varjão – DF (RA XXIII), e, como e quais foram as ações do Poder Público, da sociedade civil organizada e da coletividade nesse processo de reordenamento da ocupação do solo urbano em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

4.2.1 A Região Administrativa do Varjão – DF – RA XXIII

O Varjão- DF, antiga Vila Varjão, de início, ainda na década de 1960, logo após a inauguração de Brasília, encontrava-se como área de ocupação rural, entretanto, na década de 1980, acompanhando o processo de ocupação desordenado do DF, também não fugiu à regra geral e, proliferou lá a ocupação desordenada em área onde existem grandes impactos ao meio ambiente, uma vez que encontra-se situada na APA do lago Paranoá²⁸¹.

²⁸¹ Sobre a APA do Lago Paranoá vide: Distrito Federal (Brasil). Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Guia de Unidades de Conservação do Distrito Federal/Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, -Brasília, DF: IBRAM, 2014, p. 22. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Guia-de-Unidades-de-Conservação>. “A APA do Lago Paranoá visa preservar parte da

Sendo que, as primeiras ocupações do Varjão ocorreu ainda no início da década de 1960, com características de imóvel rural, em área pública, com chácaras. Em seguida os moradores começaram a efetuar parcelamentos irregulares do solo. Esta área de propriedade então, da NOVACAP, mas que com a criação da empresa pública TERRACAP, passou para a propriedade desta última, portanto trata-se de imóvel público.²⁸²

Na década de 1970 a área já apresentava-se com feições de aglomerado desordenado junto ao Ribeirão do Torto. Tendo no ano de 1984 sido realizado o primeiro estudo para averiguar a possibilidade de fixação da população no local, pelo Grupo Executivo para Assentamento de Favelas (GEPAFI). Nesta época do estudo realizado pelo GEPAFI, a antiga Vila Varjão – DF, contava com um núcleo urbano desordenado, concentrado na via que atualmente é a via principal da cidade. (Figura 5).

Em 1989, o Governo do Distrito Federal criou o Setor Habitacional Taquari (SHTQ), incorporando a área onde encontra-se o Varjão – DF, de modo que a cidade pertencia à poligonal da Região Administrativa do Lago Norte (RAXVIII).

No ano de 1990, foi apresentada a primeira versão do Estudo de Impacto ambiental (EIA) do SHTQ, quando então, ficou definido que a área da Região do Varjão, por questões de alta sensibilidade ambiental, era inadequada para assentamentos urbanos, e com a sugestão para a desocupação da área com a realocação da população para outras localidades. Entretanto, em face da mobilização da população local, o Governo do Distrito Federal (GDF), decidiu pela permanência dos moradores, desde que atendidas as restrições técnicas, de modo a possibilitar a viabilidade da ocupação. Em 19 de abril de 1991, foi publicado o Decreto nº 13.132/91 pelo Governo do Distrito Federal, contemplando a permanência dos moradores na área, bem como determinando a elaboração de respectivo projeto urbanístico (URB 108/91) para fins de regularização da área, mantendo-se a configuração do traçado urbano, ao mesmo tempo em que definia os espaços para preservação e conservação de área de sensibilidade ambiental.

Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, garantindo a qualidade e a perpetuidade das águas que abastecem o reservatório. Naturalmente protegida pelas encostas íngremes de parte norte do lago, esta unidade apresenta vegetação remanescente de Cerrado bem conservada e matas ciliares que protegem córregos e ribeirões, onde aninham diversas espécies de aves aquáticas. Esta APA soma-se ao Parque Nacional de Brasília, à APA das Bacias do Gama e Cabeça-de-Veado, à ARIE da Granja do Ipê, ao Parque Ecológico do Ezechias Heringer e à Reserva Biológica do Guará, formando um grande corredor ecológico que ajuda a proteger quase a totalidade da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá”.

²⁸² As terras nas quais ocorreu a invasão da chamada “Vila Varjão”, pertenciam à Fazenda Brejo ou Torto do município de Planaltina de Goiás, antes da criação do quadrilátero do Distrito Federal. Foram as mesmas objetos de desapropriação para a transferência da capital do País para a Região do Planalto Central, e, passaram a pertencer ao acervo imobiliário da NOVACAP. Sendo que, com a criação da TERRACAP- Companhia Imobiliária de Brasília, essas terras expropriadas passaram para o acervo patrimonial da referida empresa pública.

No ano de 2000, o Projeto da Vila Varjão passou a integrar o Programa Habitar Brasil/BID, com a participação da União e do Banco Interamericano (BID), tendo como órgão gestor o Ministério das Cidades e como agente financeiro a Caixa Econômica Federal. O GDF como participe do programa, por intermédio da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação SEDUH, que ficou com a função de coordenadoria do Projeto Integrado da Vila Varjão – DF. A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, na qualidade de proprietária da área ocupada irregularmente, participou disponibilizando a área para atendimento do projeto, bem como atuando para desocupação das áreas que foram consideradas inadequadas para ocupação.

E, no ano de 2000 foi dado início a implantação do Projeto Integrado Vila Varjão quando foi realizado o primeiro estudo para definir sobre a fixação do Varjão pelo Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões – GEPAFI. Para atendimento ao Projeto Integrado Vila Varjão- DF, foi elaborado novo projeto urbanístico de parcelamento URB 106/2002, provado pela Lei Complementar nº 528, de 08 de janeiro de 2002, cujo o registro ocorreu somente em 19 de março de 2009.

Para atendimento do Projeto Integrado Varjão, foi elaborado novo projeto urbanístico de parcelamento URB 106/20001, aprovado pela Le Complementar nº 2002/2002, cujo o registro Cartorário somente aprovado em 19 de março de 2009.

Com a edição da Lei Distrital n 3.153, de 6 de maio de 2003, o Varjão deixou de fazer parte da Região Administrativa do Lago Norte, e passou a ser uma Região Administrativa no âmbito do Distrito Federal²⁸³, como RAXXIII.

A Região Administrativa do Varjão – DF, embora sendo uma área de APP, foi ao longo dos anos objeto de parcelamentos irregulares, e de ocupação desordenada. Somente, por volta do ano 2000, o Governo local, iniciou-se a implantação de projeto urbanístico objetivando a regularização das questões de ordem fundiária e ambiental.

O Varjão- DF, antes da implantação do Projeto Integrado Vila Varjão, passava por diversos problemas socioambientais e urbanísticos, com destaque para o problema relacionado ao setor de oficinas situado em área à direita a da via que dá acesso à cidade do Varjão, que estava pois, em área de fragilidade ambiental, e com o desenvolvimento da atividade de oficinas mecânicas, por conseguinte, somente aumentaria a degradação do meio ambiente.

De um lado, o desenvolvimento de atividade laboral por parte dos donos de oficinas mecânicas, como fonte de geração de renda e de emprego, local considerado pelos mesmos de

²⁸³ O Distrito Federal com atualmente com 31 (trinta e uma) Regiões administrativas.

importância estratégica para atendimento da clientela (especialmente os moradores do Lago Norte), mostraram-se resistentes em serem retirados da área; de outro lado, o interesse da coletividade, em razão de necessidade de se evitar a degradação ambiental.

Outro problema, estava relacionado no fato de que a área do Varjão, por encontrar-se localizada em encostas de morro, abaixo do Setor Habitacional Taquari- SHTQ, na APA do Paranoá, sensível no período de chuva a existência de construções na localidade, portanto, área de risco.

As moradias foram edificadas, em geral, de forma precária, em áreas com grotões, sem rede de esgoto, sem pavimentação, sem o mínimo de infraestrutura para que se pudesse falar em moradia digna. E ainda, tinha o fato de que a comunidade vivia, portanto, em uma situação de caos, com ausência de quesitos mínimos tanto para a garantia de se ter uma moradia digna, como a garantia de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em 2003 foi criada a Região Administrativa do Varjão – DF (RA XXIII), por via da Lei nº 3.153/2003 do DF. Antes estava na Região Administrativa do Lago Norte.²⁸⁴

4.2.1.1 Localização

A antiga Vila Varjão, atual Cidade do Varjão – DF (RA XXIII) encontra-se localizada na APA do Paranoá.²⁸⁵

²⁸⁴ Vide: www.anuariodf.com.br/região.administrativas/ra-xxiii-varjao/. Acesso em 09dez.2018. Conforme informações constantes do Estudo Urbano Ambiental do Varjão- DF – RA XXIII (DEURA- Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais da CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal), disponível em www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano0Ambiental-Varjão.pdf. Acesso em 13 de junho de 2019, a ocupação da “Vila Varjão”, atual RAXXIII – Varjão- DF teve início, ainda com caráter rural, na década de 1960, em área pública. No início da década de 1970, iniciou-se o “parcelamento” da área rural. Sendo que, na década de 1980, existiam no local o número de 120 famílias, oriundas em sua maioria da região sul da Bahia. Ainda na década de 1980 (no ano de 1984) foi realizado o primeiro estudo pra definir a fixação da Vila Varjão. Esse estudo foi realizado pelo Grupo Executivo Para Assentamento de Favelas e Invasões – GEPAFI. Com um novo levantamento realizado no ano de 1989, foi constatado a existência de 378 residências com 550 famílias e 3.200 habitantes na Vila Varjão. Somente no ano de 1991, por via do Decreto Nº 13.132/1991 do Governo do Distrito Federal foi definida a fixação da população no local e determinada a elaboração de um projeto urbanístico visando a sua implantação definitiva. Entretanto, a implantação, com reordenamento urbano, teve início no ano de 2000 com o Projeto Integrado Vila Varjão, com o Programa Habitar Brasil /BID (projeto em parceria entre o Governo do Distrito Federal – GDF, o Ministério das Cidades e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Pelo projeto de reordenamento territorial do Varjão, foram criados 1.500 lotes e construídos 208 apartamentos (verticalização das construções) , e 97 casas. Com destaque também para a criação do Parque Ecológico do Varjão. No ano de 2003, com a Lei nº 3.153/2003, o Varjão – DF, antes pertencente à Região Administrativa do Lago Norte – RAXVIII, tornou-se Região Administrativa – RAXXIII.

²⁸⁵ Sobre a APA do Lago Paranoá vide: Distrito Federal (Brasil). Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Guia de Unidades de Conservação do Distrito Federal/Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, -Brasília, DF: IBRAM, 2014, p. 22. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Guia-de-Unidades-de-Conservação>. “ A APA do Lago Paranoá visa preservar parte da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, garantindo a qualidade e a perpetuidade das águas que abastecem o reservatório. Naturalmente protegida pelas encostas íngremes de parte norte do lago, esta unidade apresenta

O Varjão- DF, localiza-se na porção norte do Distrito Federal; encontra-se situado a 11 km da área central de Brasília- DF (Plano Piloto), situando-se na Unidade de Planejamento Territorial²⁸⁶ Central Adjacente 1- UPTII, da qual também fazem partes as Regiões Administrativas do Lago Sul (RA), do Park Way (RA) e do Lago Norte (RA), segundo o PDOT/2009. Limita-se ao Norte com a RA XVIII – Lago Norte (Setor Habitacional Taquari); a Sul com a RAXVIII Lago Norte (Centro de Atividades – CA); ao Leste com a RAXVIII – Lago Norte (Setor de Mansões do Lago Norte); e, a oeste com a EPIA – Estrada Parque e Indústria e Abastecimento.

4.2.1.2 Características ambientais

A cidade do Varjão – DF (Região Administrativa do Varjão – DF- RAXXIII) encontra-se inserida nas Áreas de Proteção Ambiental- APA do Paranoá e circunscrita na Área de Proteção Ambiental – APA do Planalto Central. Também, no Varjão-DF encontram-se o Ribeirão do Torto e o Córrego do Urubu, que compõem a Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá.

Em 22 de abril de 1996, por via da Lei Distrital nº 1.053 foi estabelecida como área de 44,53 hectares do Varjão como Unidades de Conservação e Parques, objetivando a preservação das características ambientais de área do Bioma Cerrado, a proteção do acervo genético representativo da flora e da fauna nativos, possibilitar a realização de estudos e pesquisas de cunho científicos, bem como, proporcionar à população acesso às áreas específicas de educação ambiental, associativas, esporte e lazer.

O Parque Ecológico do Varjão – DF, trata-se de Unidade de Conservação Distrital de Uso Sustentável com fundamento na Lei Complementar Distrital nº 827/10, que instituiu o Sistema Distrital de Unidades de Conservação.

4.2.1.3 Aspectos populacionais e culturais

vegetação remanescente de Cerrado bem conservada e matas ciliares que protegem córregos e ribeirões, onde aninham diversas espécies de aves aquáticas. Esta APA soma-se ao Parque Nacional de Brasília, à APA das Bacias do Gama e Cabeça-de-Veado, à ARIE da Granja do Ipê, ao Parque Ecológico do Ezechias Heringer e à Reserva Biológica do Guará, formando um grande corredor ecológico que ajuda a proteger quase a totalidade da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá”.

²⁸⁶ A Unidade de Planejamento Territorial Central Adjacente 1, é composta pelas RAs do Lago Sul, do Lago Norte, do Park Way e do Varjão. Com exceção do Varjão – DF, as outras três Regiões Administrativas da UPT Central Adjacente 1, encontravam-se previstas no Relatório do Plano Piloto de Brasília, elaborado por Lúcio Costa, no qual foi proposta a ocupação da margem oeste da Orla do Lago Paranoá com pequenas quadras residenciais, dando origem aos Setores Habitacionais do Lago Sul e do Lago Norte

A cidade do Varjão apresenta em seu traçado viário uma via principal que corta toda a cidade, com início na Praça central (Figura 3) e vai até o Parque Ecológico do Varjão (Figura 2).

Com a finalidade de ordenamento e gestão territorial, o Plano Diretor de Organização Territorial do Distrito Federal estabeleceu a divisão do DF em Unidades de Planejamento Territorial (UPT)²⁸⁷, as quais agregam as Regiões Administrativas contíguas. (Figura 1).

A Unidade de Planejamento Territorial – UPT- Central Adjacente 1 ((UPTII) encontra-se formada pelas Regiões Administrativas RAXVI - Lago Sul, RAXVIII - Lago Norte, RAXXIV - Park Way e RA XXIII - Varjão²⁸⁸. Em conformidade com a Lei Complementar do Distrito Federal- LC nº 803, de 25 de abril de 2009, com as respectivas alterações introduzidas pela Lei Complementar Distrital nº 854, de 15 de outubro de 2012 (institui o Plano Diretor de Organização Territorial do Distrito Federal- PDOT), o território do Distrito Federal encontra-se dividido em 07 (sete) Unidades de Planejamento Territorial – UPT. Sendo que, para cada Região Administrativa (RA) necessário a elaboração de respectivo Plano de Desenvolvimento Local (PDL), em conformidade com as características peculiares de cada localidade/região.²⁸⁹

²⁸⁷ Sobre a conceituação de Unidade de Planejamento Territorial – UPT, vide:

PAVIANI, Aldo. Caracterização Urbana e Ambiental Unidade de Planejamento Territorial – UPT Central Adjacente 1. 2018 . Brasília- DF, 2018. p. 6 “ O Conhecimento do território é um dos temas basilares do estudo geográfico. É no território que o espaço é constituído e usado. E mais do que o substrato físico da paisagem, ele só existe com a presença humana e as relações sociais que nele ocorrem. As Unidades de Planejamento Territorial (UPT) são porções territoriais do Distrito Federal (DF) que agrupam regiões administrativas contíguas, definidas pelo Plano Diretor de Organização Territorial do Distrito Federal (PDOT). Os Estudos de Caracterização Urbana e Ambiental das Unidades de Planejamento Territorial visam conhecer com mais detalhes e analisar os aspectos urbanos e ambientais dessas unidades territoriais, com base em dados socioeconômicos gerados pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD), elaborada pela CODEPLAN, e órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF). Disponível em: www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Caracterização-Urbana-e-Ambiental-da-UPT-Central-Adjacente-1-2018.pdf. Acesso em 03 de junho de 2019.

²⁸⁸PAVIANI, Aldo. Caracterização Urbana e Ambiental Unidade de Planejamento Territorial – UPT Central Adjacente 1 . 2018 . Brasília- DF, 2018, p.98. “A UPT Central Adjacente 1 , composta pelas RAXVI – Lago Sul, RAXVIII- Lago Norte, RAXXIV – Park Way e RAXXIII- Varjão, possui 93,631 habitantes, correspondendo a 3,92% do total do DF, o menor percentual no DF. Sua área territorial é de 326,58km², o que representa 5,67% da área total do DF. Três das RAs que a compõe já estavam previstas por Lúcio Costa no Relatório do Plano Piloto de Brasília e somente o Varjão surgiu depois, com um enclave irregular no Lago Norte, mas atualmente regularizado. Além do histórico, o Varjão se diferencia das demais RAs da UPT pro seu perfil socioeconômico e pela sua morfologia urbana compacta.” Disponível em: www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Caracterização-Urbana-e-Ambiental-da-UPT-Central-Adjacente-1-2018.pdf. Acesso em 03 de junho de 2019.

²⁸⁹ Art. 150 da Lei Complementar Distrital nº 803/2009, com as alterações carreadas com a Lei Complementar nº 854/2012 – (PDOT), dispõe que cada UPT far-se-á necessário a elaboração de respectivos PDLs (Planos de Desenvolvimento Local) das respectivas RAs (Regiões Administrativas).

“Os Planos de Desenvolvimento Local serão desenvolvidos para permitir a definição e planificação de obras públicas, resultando em estratégias de ação, diretrizes e projetos.” Disponível em: www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Caracterização-Urbana-e-Ambiental-da-UPT-Central-Adjacente-1-2018.pdf. Acesso em 03 de junho de 2019.

A população do Varjão – DF, embora tenha tido significativo crescimento a partir da década de 1980 até a década de 2010, entretanto, tem tido nos últimos anos crescimento negativo.²⁹⁰

Conforme Tabela: 4, a Região Administrativa do Varjão – DF, RA- XXIII, possuía no ano de 2013, 9.292 (nove mil, duzentos e noventa e dois habitantes), de acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Quando foi no ano de 2015, a população do Varjão- DF, passou para 9.215 (nove mil, duzentos e quinze), segundo os dados da PDAD realizada pela (CODEPLAN). Já para o ano de 2018, dados da última Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios feita pela (CODEPLAN), a população do Varjão era de 8.802 (oito mil, oitocentos e dois habitantes), o que tem mostrado que está ocorrendo de forma gradual, diminuição no número de habitantes da cidade do Varjão – DF.²⁹¹

Da análise dos dados constantes da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD) de 2018²⁹², realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), tem-se que, a população urbana do distrito Federal era de 2.881.854, (dois milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e cinquenta e quatro) habitantes. Sendo que, a cidade mais populosa era Ceilândia com 432.927 (quatrocentos e trinta e dois mil, novecentos e vinte e sete) habitantes, o que corresponde a 15% (quinze por cento) da população de todo o Distrito Federal. Por outro lado, o Varjão- DF tinha em 2018, de acordo com a pesquisa referida o número de 8.802 (oito mil, oitocentos e dois) habitantes, o que corresponde a 03% da população do Distrito Federal.

O que se observa da análise dos dados constantes da Tabela: 4, é o fato de que, a população do Varjão – DF, tem tido crescimento negativo. Esse fato, provavelmente, esteja relacionado às restrições administrativas que tornam os bens situados em Áreas de Preservação

²⁹⁰ CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019.

²⁹¹ CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019.

²⁹² A pesquisa é realizada pela CODEPLAN a cada dois anos e em conformidade com o Decreto nº 39.403, de 26 de outubro de 2018. A pesquisa investiga aspectos referentes a migração, condições sócio econômicas, situação de trabalho, aspectos demográficos, renda, condições de infraestrutura urbana, entre outras informações. CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019. A pesquisa é realizada pela CODEPLAN a cada dois anos e em conformidade com o Decreto nº 39.403, de 26 de outubro de 2018. .

Permanente, impostas no Projeto de Planejamento Urbanístico elaborado e implementado pelo Poder Público para a regularização da área.

Outro fator de realce diz respeito à conscientização, participação e engajamento da população local no desenvolvimento sustentável da cidade; e, ainda, na atuação do Poder Público em prol da efetividade na execução do planejamento urbanístico nos moldes traçados no projeto de regularização da área (Processo de reordenamento territorial urbana da Vila Varjão do Torto- DF – Projeto Integrado Vila Varjão – Habitar Brasil/BID).

Tabela 2: População do Varjão – DF (RA XXIII) no período de 2013-2015-2018.

Ano	População
2013	9.292
2015	9.215
2018	8.802

Fonte: Elaborada pela Autora com base nos dados da CODEPLAN (PDAD de 2013, 2015 e 2018). Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2019.²⁹³

Quanto a questão de saneamento básico, segundo dados da CODEPLAN (PDAD de 2013, 2015 e 2018), o Varjão – DF, está em condições de excelência, eis que com o percentual de 100 % (cem por cento) em abastecimento de rede de água e de energia elétrica, e em mais de 99% (noventa e nove por cento) de atendimento em ligações na rede de esgoto, conforme comprova-se com os dados constantes nas Tabelas 3 e 4.

²⁹³ CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019.

Tabela nº 02 :Infraestrutura (rede água, esgoto e energia elétrica) – Varjão –DF - 2015

Tipo de infraestrutura	%
Rede de água – rede geral – CAESB	100,00
Rede de esgoto- rede geral – CAESB	99,80
Fossa Séptica	0,20
Rede de energia elétrica- rede geral CEB	100 ,00

Fonte: Elaborada pela Autora com base nos dados da PDAD de 2015 realizada pela CODEPLAN.²⁹⁴

Tabela 3 :Infraestrutura (rede água, esgoto e energia elétrica – Varjão –DF - 20118

Tipo de infraestrutura	%
Rede de água – rede geral – CAESB	100,00
Rede de esgoto- rede geral – CAESB	99,80
Fossa Séptica	0,20
Rede de energia elétrica- rede geral CEB	100 ,00

Fonte: Elaborada pela Autora com base nos dados da PDAD de 2018 realizada pela CODEPLAN.²⁹⁵

4.2.2 Presença de Conflitos de Direitos Fundamentais na Ocupação Desordenada em Áreas de Preservação Permanente (APPs)

Em consonância com o disposto no art. 3º, II do Código Florestal, tem-se que, as Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e

²⁹⁴ PDAD – Pesquisa de amostra por domicílio 2015- Realizada pela CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Planalto Central.

DISTRITO FEDERAL – Governo do Distrito Federal. CODEPLAN- Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. PDAD-2015- Varjão. Brasília- DF, 2016. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Varjão-1.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2019.

²⁹⁵ PDAD – Pesquisa de amostra por domicílio 2015- Realizada pela CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Planalto Central.

DISTRITO FEDERAL – Governo do Distrito Federal. CODEPLAN- Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. PDAD-2015- Varjão. Brasília- DF, 2016. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Varjão-1.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2019.

a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

A Áreas de Preservação Permanente (APPs)²⁹⁶, receberam do Direito Ambiental um regime diferenciado de proteção, decorrente de restrições administrativas impostas ao pleno exercício do direito de propriedade, por via da obrigação de manutenção integral de sua vegetação pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.²⁹⁷

Na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos-Habitat II, realizada em Istambul, por via da Agenda Habitat no Capítulo IV, parágrafo 44, consignou que “(...) a provisão de moradia adequada para todos requer ações não somente dos Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, as organizações não governamentais, comunidades e autoridades locais, bem como pelos parceiros, organizações e entidades da comunidade internacional.”

Quando da implantação do Projeto Integrado da Vila Varjão do Distrito Federal do Programa Habitar Brasil /BID (HBB) tratava-se de uma área urbana ocupada desordenadamente (invasão), por uma população de baixa renda, ocupação em áreas de APA e de APPs.

O atual Código Florestal Brasileiro, Lei Federal nº 12.651/2012, define como Área de Preservação Permanente a área urbana ou rural protegida, coberta ou não por vegetação nativa, e que tem 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.

Áreas de Preservação Permanente já se encontravam-se previstas no ordenamento legal pátrio na Lei nº 4.771/1965 (art. 2º) antigo Código Florestal Brasileiro²⁹⁸, como sendo os

²⁹⁶ Diante da importância das Áreas de Preservação Permanente, o Direito Ambiental estabeleceu um tratamento diferenciado de proteção, dentre outras finalidades, destacando-se a proteção do solo, da biodiversidade e o bem estar das populações humanas. Confira-se Art. 7º e seus parágrafos 1º a 3º da Lei nº 12.651/2012.

²⁹⁷ Conforme teor do art. 7º e seus parágrafos 1º a 3º, da Lei nº 12.651/2012- Código Florestal, tem-se que: “Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado
§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recuperação da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos em Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º. “

²⁹⁸ O Código Florestal brasileiro de 1965, Lei Federal nº 4.771/65 foi revogado pela Lei nº /2012 (Código Florestal atual).

espaços a serem considerados de proteção permanente as áreas de florestas e demais formas de vegetação natural de relevância ambiental.

Shäffer,²⁹⁹ ressalta a importância da manutenção das Áreas de Preservação Permanente nas áreas urbanas, pois, contribuem para garantir o direito da população a desfrutar de um ambiente aprazível em cidades sustentáveis.

O conceito de Áreas de Preservação Permanente (APPs), conforme exegese do art. 225, § 1º, III da Constituição Federal/88, são espaços territoriais e seus componentes, especialmente protegidos, sendo que a alteração e a supressão somente serão permitidas mediante lei, vedadas atividades que possam causar comprometimento a integridade dos atributos justificadores da proteção.³⁰⁰

As APPs, como espaços territoriais especialmente protegidos, abrangem a proteção de áreas, independentemente da cobertura vegetal, que tenham como atributos preservação da biodiversidade, de recursos hídricos, da paisagem, da fauna e flora, do solo, bem como assegurar a qualidade de vida e bem estar do ser humano. Neste contexto, por força de previsão constitucional e infra-constitucional, são objetos de proteção entre outras, as bordas de tabuleiros ou chapadas, os topos de morros, montanhas, serras, montes, as margens dos cursos d'água (rios, nascentes, veredas, lagos ou lagoas), as encostas com alta declividades, independente da região de localização, pois, as APPs abraçam uma função ambiental de importância não só para a preservação e proteção da vegetação ou da biodiversidade, mas também para a proteção e preservação do meio ambiente, da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações.

A ocupação irregular e desordenada em área de preservação permanente, por habitações ou outros usos antrópicos, conseqüentemente, trazem efeitos nefastos ao meio ambiente, de difícil reparação, como a destruição de mata ciliares, a poluição de mananciais, nascentes, etc.

No início da ocupação do Varjão – DF na década de 1960, a atividade principal da população ocupante era voltada para a agricultura e criação de animais como porcos, galinhas,

²⁹⁹ BRASIL, 2011 Áreas de Preservação Permanente e.... p.14

³⁰⁰ Sobre APPs, vide: BRASIL- Ministério do Meio Ambiente. Áreas de Preservação Permanente e Unidade de Conservação x Áreas de risco. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das Chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro/Wigold Bertoldo Schäffer; [et al.]. Brasília: MMA, 2011p.14. “A manutenção da vegetação das APPs das áreas urbanas transforma as cidades em um ambiente aprazível, com a inserção de elementos naturais no cenário urbano, garantindo o direito da população a cidades sustentáveis, aclamado pelo Estatuto da Cidade.” Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_publicacao/202_publicacao01082011112029.pdf. Acesso em 04 de junho de 2019.

portanto, com feições típicas de ocupação rural. Entretanto, a evolução da ocupação ali passou-se a partir da década de 1970, com feições urbanas, com construções de moradias (barracos de madeirites), de forma precária, sem rede de água, esgoto, além da ausência de equipamentos públicos.

A antiga Vila Varjão – DF, atual RAXXIII – Varjão – DF, encontra-se inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central, caracterizada à época por ocupação desordenada do solo urbano, em Áreas de Preservação Permanente (APPs), por uma população de baixa renda, com moradias precárias, sem infraestrutura básica. Portanto, tratava-se de assentamento informal, “invasão”, localizado em local de risco e ambientalmente sensível, com ausência de equipamentos públicos, como típico exemplo da denominada cidade ‘ilegal’.

A Vila Varjão – DF, foi ocupada de forma desordenada, em Áreas de Preservação Permanente – APPs, com a presença de significativos efeitos nefastos de cunho social (precariedade de moradias) e de cunho ambiental (degradação do meio ambiente); portanto, a ocupação não foi contemplada por planejamento urbanístico, e também sem a observância dos normativos legais alusivos aos licenciamentos ambientais. A ocupação aí se deu totalmente, à margem dos preceitos constitucionais e ou infraconstitucionais aplicáveis às questões urbanísticas e ambientais.

A ocupação deu-se em áreas de Preservação Permanente, merecendo pois, por parte dos gestores público e da comunidade, um efetivo engajamento na implementação de ações em prol de que seja assegurada a sustentabilidade da cidade: de um lado garantida a habitabilidade de forma digna, e do outro a mitigação ou redução dos impactos ambientais, ou seja, a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a atual e futuras gerações.

Neste prisma, o Governo do Distrito Federal, lançou mão dos instrumentos legais emanados das normas constitucionais e infraconstitucionais, especialmente, do Estatuto das Cidades, para implantação no Varjão- DF de um projeto planejamento urbanístico, para viabilização do processo de reordenamento do solo na cidade de Varjão –DF.

Um dos instrumentos norteadores do processo de regularização da ocupação do Varjão – DF e utilizados foi o licenciamento ambiental que se caracteriza por ter como finalidade servir de instrumento que dá sustentação à Governança Ambiental.³⁰¹

Em síntese, a situação da Vila Varjão no final da década de 1990 era de áreas ocupadas irregularmente (ocupação de imóvel público de propriedade da TERRACAP, áreas

³⁰¹ Licenciamento ambiental encontra-se normatizado pelos dispositivos elencados na Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)

de risco socioambientais, sem saneamento básico, com grande parte da população de baixa renda, “habitando” em condições precárias, convivendo com esgoto escorrendo pelas vias públicas, ao lado de lixo amontoado, vias sem asfalto, grotões etc. De modo que, o Poder Público teve de recorrer a elaboração e a implantação de projeto urbanístico como pressuposto da ordem urbana, e assim, com a função de atuar como mecanismo hábil no equacionamento dos conflitos socioambientais, para que, os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pudessem tornarem-se efetivos e plenamente assegurados; e por conseguinte, assegurada e garantida a prevalência de uma cidade sustentável, justa e democrática, ou seja, com condições mínimas de habitabilidade e sustentabilidade.

A RAXXIII- Varjão – DF, encontra-se localizada em áreas de APPs, mais precisamente entre as encostas da Chapada da Contagem e as regiões do vale do córrego do Torto.

O momento da elaboração do Projeto da Vila Varjão – DF, foi assentado nos princípios elencados na novel Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, e portanto, com observância de aplicação dos institutos e instrumentos de regularização ali explicitados, especialmente, Plano Diretor, bem como, Licenciamento Ambiental, EIA- RIMA, RIVI, dentre outros.

4.2.3 Projeto Urbanístico Como Modelo Determinante no Processo de Regularização da Ocupação do Solo

Neste subtópico far-se-á uma abordagem sobre as ações executadas no âmbito do denominado “Projeto Integrado Vila Varjão- DF”, que teve como objetivo primordial, o processo de reordenamento urbano da Vila Varjão- DF, para implantação de infraestrutura urbana e recuperação ambiental em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Sendo relevante, destacar o fato de que, quando da implantação do Projeto Integrado Vila Varjão, pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH/DF), tendo parceria da TERRACAP³⁰²- Companhia Imobiliária de Brasília- Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, empresa pública do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal, na qualidade de proprietária da área da Vila Varjão, cuja ocupação desordenada do solo iniciou-se ainda nos primados da mudança da Nova Capital do Brasil para o Planalto Central.

³⁰² BRASIL. *Lei nº 5.861/72*- Criação da companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

O Projeto Integrado Vila Varjão- DF , integrou o PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID, onde ficou estabelecida como finalidade precípua a melhoria do ambiente da cidade, assegurando a convivência harmoniosa entre os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a participação ativa da comunidade interessada na implementação do planejamento urbanístico da área, de modo que, a população ali residente – formada por famílias de baixa renda, em áreas de sensibilidade ambiental (APPs), áreas estas que se encontravam à época, sendo efetivamente degradadas. Assim, com a parceria da comunidade, buscou-se com o Projeto Integrado da Vila Varjão, uma melhoria na qualidade de vida da população local, com harmonização entre os direitos fundamentais, com ações efetivas em prol tanto da moradia digna, como da preservação e conservação do meio ambiente, como também, a construção de equipamentos públicos comunitários, praças esportivas, centro comunitários, realização de infraestrutura com obras de saneamento básico, etc., enfim, na busca de construção de uma cidade sustentável.

4.2.3.1 Projeto Integrado da Vila Varjão do Distrito Federal do Programa Habitar Brasil/BID

O Programa Habitar Brasil /BID, abrange dois subprogramas: o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) e o de Desenvolvimento Institucional (DI). Sendo que, o Projeto Integrado do Varjão- DF do Programa Habitar Brasil /BID, foi elaborado em conformidade com o Subprograma (UAS), ou seja, de execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção socioambiental, no atendimento de famílias de baixa renda, na faixa de até três salários mínimos e, residentes em assentamentos precários, tais como, favelas, ou “invasões”³⁰³.

A gestão do Programa ficou a cargo da União por intermédio do Ministério das Cidades. A operacionalização do Programa ficou com a Caixa Econômica – empresa pública da União. Os Municípios e o Distrito Federal e também os Estados ficaram como executores do Programa, bem como responsáveis pela elaboração e implementação do projeto urbanístico e da parceria com a comunidade beneficiária e órgãos não governamentais.

O objetivo principal do Programa Habitar Brasil – BID é voltado para a melhoria qualitativa dos assentamentos urbanos precários e irregulares, ocupados por população de baixa

³⁰³ As favelas no Distrito Federal são denominadas de “invasões”, caracterizando-se pela ocupação desordenada e irregular do solo, por assentamentos precários, onde ausentes infraestrutura básica, rede de esgoto, equipamentos públicos, asfaltamento, etc.

renda, por intermédio de ações integradas de regularização fundiária e planejamento urbanístico, com a participação da comunidade local e de entes não governamentais.³⁰⁴

A escolha da Vila Varjão no Distrito Federal, para implantação do Projeto de Urbanização Integrada – Programa Habitar Brasil/ BID, foi em decorrência, em especial, pelo fato da ocupação estar inserida em áreas de risco, com comprometimento ao meio ambiente e à saúde da população, da ausência de infraestrutura básica, como rede de esgoto, coleta de lixo, etc., por ser ocupada população de baixa renda, por tratar-se de área com sensibilidade ambiental - Áreas de Preservação Permanente (APPs), por estar inserida em APA do Paranoá, e ainda, em razão de que existente um bom nível de organização da comunidade local.

O Programa Habitar Brasil/BID-PHBB implantado em 1999, é um programa destinado a intervir em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais do País por meio de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com participação de recursos provenientes do orçamento geral da União, com contrapartida dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Tabela:6 encontram-se os números de lotes existentes, quando da implantação do programa, os lotes novos criados, as casas e apartamentos construídos, o que veio sobremaneira a trazer melhoria na qualidade de vida dos habitantes do Varjão.

Tabela nº 6: Programa Habitar Brasil – BID. Ministério das Cidades-GDF/BID 2000-2004

TIPO DE UNIDADE IMOBILIÁRIA	QUANTIDADE
Lotes existentes	521
Lotes novos criados	770
Casas construídas	97
Apartamentos construídos	208
Total	1.499

Fonte: Elaborada com base nos dados da PDAD de 2015 realizada pela CODEPLAN.³⁰⁵

³⁰⁴ Sobre o PROGRAMA HABITAR BRASIL /BID, vide ANDRADE, Maria Ester Lemos de. Regularização Fundiária de Favelas: o caso HBB. 157, p.297 mm. (UnB-PPG/FAU, Mestre. Planejamento Urbano, 2008.

³⁰⁵ CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2015. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019.

Atuação do Poder Público no espaço urbano, com a participação do Programa Habitar Brasil/ BID (PHBB)³⁰⁶, com ações voltadas para a formulação e a implementação de política de ocupação ordenada do solo com sustentabilidade, por via de Planejamento urbanístico, no caso do Varjão- DF, tinha como finalidade propiciar o reordenamento das ocupações urbanas mediante planejamento urbanístico, este por sua vez, considerado como pressuposto da ordem urbana e, de importância como mecanismo hábil no processo de harmonização de direitos fundamentais, notadamente, moradia e meio ambiente.

Os resultados com a implantação do Projeto Habitar Brasil/BID na cidade do Varjão – DF, efetivamente contribuíram para o pronto atendimento do direito fundamental à moradia digna e ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quando da implantação do projeto de reordenamento da cidade do Varjão, o cenário era negativo, com ausência de infraestrutura, com moradias precárias, com lixo a céu aberto, sem asfaltamento, sem serviço de coleta de lixo.

Na atualidade, conforme demonstram as figura 3,4,5,6, e 7, a cidade do Varjão – DF encontra-se com equipamentos públicos diversos (escolas, centro de saúde) dentre outros. Portanto, a cidade mudou para um cenário que espelha-se em uma cidade sustentável.

No processo de reordenamento houve a participação da comunidade local, do Poder Público e de órgãos não governamentais, somando-se à relevância do planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana e dando efetividade aos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente.

O Projeto consistiu no reordenamento territorial urbano a partir da utilização de planejamento urbanístico voltado para a participação da coletividade, do Poder Público e de órgãos não governamentais, com utilização de ações voltadas para a sustentabilidade, buscando a preservação e conservação do meio ambiente, e, por conseguinte, melhorias na qualidade de vida da população.

O Projeto foi uma parceria firmada entre a União por meio do Ministério da Cidade, o Governo do Distrito Federal por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considerando-se que a ocupação desordenada estava assentada em Área de Preservação Permanente – áreas de

³⁰⁶ O POPROGRAMA HABITAR BRASIL BID- (PHBBID) destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do subprograma de Urbanização de Assentamento Sub normais (USA) – Ministério das Cidades, 2006

veredas e nascente, encostas de morros, bem como inserida na Sb- bacia do Ribeirão do Torto – Bacia do Lago Paranoá³⁰⁷.

No processo de reordenamento do solo urbano do Varjão – DF, com a participação da comunidade interessada (ocupantes irregulares da área), bem como de entes não governamentais e do Poder Público, buscou-se priorizar a permanência dos ocupantes na área objeto da regularização, garantindo-se nível adequado de habitabilidade com melhorias das condições de vida da população, de modo que, asseguradas condições de sustentabilidade da cidade e a compatibilização dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente.

Neste contexto, atualmente, após a implantação do plano urbanístico de reordenamento territorial do Varjão em parceria com o BID, no lugar das moradias precária, tem-se moradias com nível adequado de habitabilidade, conforme Figura 3, com ruas pavimentadas e sinalizadas, inclusive com passagem para pedestre, conforme figura 10.

Somando-se aos equipamentos públicos, praças de lazer, praças de esportes, e manutenção de áreas verdes, respectivamente, comprovadas pelas figuras 4, 5,6,7,8 e 9. Foi também criado o Parque Ecológico do Varjão – DF, conforme Figura 2.

O cenário de construções na área urbana do Varjão, tem sido voltado para a verticalização, em especial, na avenida central (via de acesso à cidade), conforme Figura 11 e 12). Entretanto, esse fato não significa que a população esteja aumentando, ao contrário, conforme resultados das três últimas Pesquisas Distritais por Amostras de Domicílio (PDAD), realizadas pela CODEPLAN, e que encontram-se sintetizadas na Tabela 2, está ocorrendo diminuição no número de habitantes da cidade do Varjão- DF. Um dos prováveis fatores para isto decorre do fato de que as invasões foram reprimidas. Outro fator, possivelmente esteja ligado ao fato de que, quando da implantação do projeto Habitar Brasil/ BID, foram realocadas em outras Regiões do DF, especialmente em Santa Maria em torno de 300 moradores. Foi também, desenvolvido no Varjão foi desenvolvido como um dos projetos sociais com a participação da comunidade e do Poder Público foi o projeto BIGUÁ/CAESB.³⁰⁸

³⁰⁷ A APA do Paranoá foi criada pelo Decreto Distrital nº 12.053, de 14 de dezembro de 1989, tendo por objetivo, a proteção da bacia do Lago Paranoá, dos mananciais e matas ciliares necessários à qualidade das águas que formam o Lago.

³⁰⁸ A Companhia de Saneamento do Distrito Federal (CAESB), em parceria com a Administração Regional do Varjão – DF e da Associação de Moradores, deu início no ano de 2007, ao Projeto BIGUÁ pelo qual, o óleo de cozinha usado passou a ser reutilizado na preparação de sabão (sabão biguá) em uma oficina no Varjão por um grupo de aproximadamente 40 mulheres. Da região com objetivos de inserção social, geração de renda, além de evitar que os resíduos do óleo usado fosse descartado na rede de esgoto, causando degradação ambiental. A população do Varjão em 2008, de acordo com dados do Projeto Biguá / CAESB/2008 era de 9.700 habitantes. CORREIO BRAZILIENSE . *Projeto Biguá/CAESB* . Resto de óleo de cozinha abastecerá frota da CAESB. Brasília: 2010. Correio Brasileiro. Disponível em <

Também encontram-se no cenário atual da cidade do Varjão – DF, presença de indicadores de saneamento básico, aí inclusos a rede de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo, rede de energia, asfaltamento de vias públicas, mobilidade urbana, habitações de padrão de viabilidade, de habitabilidade.

A análise dos dados constantes da PDAD alusivos ao crescimento populacional nas Regiões Administrativas do DF, que compõe a UTC 1, no período de 201, 215 e 2018, indica que o Varjão – DF houve diminuição do número de habitantes, de modo pois, a confirmar que o projeto de reordenamento territorial urbano implantado na localidade por via do Projeto Habitar Brasil/BID de limitar ou reduzir a ocupação da área foi alcançado.

Mesmo com tendência atual à verticalização nas construções, conforme demonstra a Figura 4., o número de habitantes da cidade do Varjão – DF tem diminuído.

Fato a se realçar foi o de que, pelo Projeto de reordenamento, algumas família foram realocadas para outras cidades, especialmente para a Região Administrativa de Santa Maria-DF. Existiam à época mais de uma família residindo no mesmo lote, com barracos nos fundos, portanto mais de uma família no mesmo imóvel, como algumas foram transferidas para outras cidades, possivelmente este tenha sido um dos fatores de interferência na diminuição do número de habitantes.

Fator este que pode ter relação com a diminuição do número de habitantes na cidade; mas que necessitaria de um estudo e de pesquisas mais aprofundados para sua efetiva comprovação e, por razão de não ser objeto central desta dissertação, fica aqui lançado apenas a título de ressalva e de observação.

A cidade do Varjão- DF, conforme mostra a Figura 2, fotografia do Parque Ecológico, mantém áreas verdes com vegetação natural.

Em conformidade com informações constantes do documento intitulado Varjão é modelo de conscientização ambiental tem-se que, a cidade conta com uma Central de Reciclagem e coleta de lixo, além do Projeto Biguá que realiza a reciclagem de óleo de cozinha e coleta para biocombustível, como ações voltadas para a preservação do meio ambiente.³⁰⁹

A comunidade conta com um Centro de Reciclagem, uma biblioteca no Centro de Convivência do Idoso, um Ponto de Encontro Comunitário (PEC), uma creche comunitária,

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/03/26/cidade/i=182082/Resto+de+oleo+de+cozinha+abastecera+frota+da+caesb.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³⁰⁹ DISTRITO FEDERAL GDF. Anuário do DF. Regiões Administrativas RAXXIII- Varjão. Varjão é modelo de conscientização socioambiental. Disponível em <http://www.anuariododf/ra-xxiii-varjao>. Acesso em: 09 dez 2018.

uma praça, um parque ecológico, um centro de saúde, uma escola da rede pública de ensino fundamental e um posto policial.³¹⁰

Com a implantação do Projeto Urbanístico por via do Programa Habitar Brasil/BID, o Varjão – DF, transformou-se em exemplo tanto na área urbanística como na área ambiental.

No aspecto ambiental, foram recuperadas as áreas degradadas, criado o Parque Ecológico do Varjão – DF, mantidas as áreas verdes com preservação e conservação do ambiente natural. Além de que, o Varjão – DF, dentre outras ações voltadas à preservação e conservação com o meio ambiente, destaca-se ainda a Central de Reciclagem que coleta em torno de cinco toneladas por deia de lixo não só do Varjão, mas também da Região Administrativa do Lago Norte.

A área em que se encontrava inserida a Vila Varjão- DF, caracterizava-se por ocupação desordenada e irregular do solo, sem rede de saneamento básico, com significantes degradações ambientais, com esgotos e lixos expostos nas vias de circulações, e estas sem asfaltamento e cheias de erosões, somando-se às precariedades das moradias ali existentes. Era o retrato típico de uma favela no sentido traçado por Jailson de Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa³¹¹, onde falta tudo, onde tudo estava ausente, como infraestrutura básica, equipamentos públicos, moradias dignas, segurança pública, etc.

No entanto, com o Projeto Habitat Brasil- BID, a participação do Poder Público, comunidade e entes não governamentais, foi realizada a regularização dessas ocupações desordenadas no Varjão- DF, de modo a conservar e preservar o meio ambiente, com utilização de efetivo planejamento urbanístico.

4.2.3.2 Um resultado satisfatório de harmonização entre os direitos fundamentais: moradia e meio ambiente em Áreas de Preservação Permanente (APPs)

Nesta etapa do estudo far-se-á uma abordagem sobre os resultados satisfatórios alcançados em decorrência da presença de planejamento urbanístico como pilar preponderante no regramento e eliminação de conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

³¹⁰ DISTRITO FEDERAL GDF. Anuário do DF. Regiões Administrativas RAXXIII- Varjão. Varjão é modelo de conscientização socioambiental. Disponível em <http://www.anuariododf/ra-xxiii-varjao>. Acesso em: 09 dez 2018.

³¹¹ SILVA, Jailson de Souza e; BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro. Editora SENAC Rio (X) Brasil, 2005. p. 24.

A cidade do Varjão – DF, como centro de ocupação urbana, foi escolhida como caso paradigmático, especificamente, por situar-se no Distrito Federal, em área que apresenta grandes sensibilidades ambientais, onde por mais de cinco décadas, desde a inauguração da Nova Capital do Brasil no Planalto Central (Brasília- DF), na década de 1960, foi objeto de ocupações desordenadas do solo, em Áreas de Preservação Permanente, com presença de cursos d'águas, portanto, ocupações que afetaram negativamente o meio ambiente.

Embora tratando-se de ocupação desordenada de Áreas de Preservação Permanente, a adoção de um efetivo Planejamento Urbanístico pelo Poder Público, com a participação da comunidade e de órgãos não governamentais, em parceria com o Governo Local (GDF), com o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Projeto Integrado Vila Varjão – DF , integrante do Programa Habitar Brasil /BID, alcançou resultados efetivamente satisfatórios em termos de harmonização dos direitos fundamentais – moradia e meio ambiente, com a presença real de uma cidade sustentável.

A antiga Vila Varjão – DF, quando do início da implantação do Projeto Habitar Brasil/ BID, apresentava-se com um cenário de degradação ambiental, com moradias precárias e ausência de infraestrutura e, falta de equipamentos públicos nas áreas de saúde, educação, cultura, lazer, segurança pública, mobilidade urbana. Portanto, um cenário de favelização, além de que, tratava-se de ocupação desordenada em APPs.

Na atualidade, fato que tornou-se diferenciado no âmbito do processo de ocupação do Distrito Federal, e também do País de modo geral, no Varjão- DF nos últimos anos, de acordo com as pesquisas por amostra de domicílio do ano de 2015 e de 2018, feitas pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) foi o fato de que a população tem diminuído, conforme depreende-se dos dados constantes da Tabela nº 4.

O caso tomado como paradigma (reordenamento da ocupação do Varjão –DF), abordado no último capítulo desta dissertação, demonstra que o planejamento urbanístico atua de modo eficaz como pressuposto da ordem urbana, como um mecanismo na harmonização entre os direitos à moradia digna e ao meio ambiente.

Pode-se analisar os parâmetros utilizados pelo Poder Público em face do Planejamento Urbanístico no equacionamento das ocupações desordenadas do solo urbano, e como, equacionador desse conflito de direitos fundamentais.

Em visitas “in locu” durante a realização desse estudo, pode-se constatar que a cidade do Varjão – DF, na atualidade, após o Projeto de reordenamento da ocupação do solo urbano,

tem equipamentos públicos em diversas áreas como, educação, cultura, praças de esporte e lazer, saúde, segurança pública, dentre outros.

O princípio da função social da propriedade e o princípio da função social da cidade, no caso do processo de reordenamento da ocupação urbana do Varjão – DF, com a implantação do Projeto Integrado do Varjão integrante do Programa Habitar Brasil/BID, foram observados na implementação de políticas públicas, onde buscou-se a participação da população local, na busca pela mitigação de conflitos entre direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente., de modo a assegurar a prevalência da cidade sustentável.

Foram destacados os seguintes fatores positivos no processo de reordenamento territorial urbano do Varjão DF, que podem ser utilizados como modelos a serem utilizados em processos de reordenamento de ocupação urbana, inclusive ocupações em Áreas de Preservação Permanente (APPs), para que seja harmonizada situação de eventual conflito de direitos fundamentais (direito à moradia digna e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) em prol da construção de uma cidade sustentável, justa e democrática, a saber: (i) efetividade dos direitos fundamentais na ocupação ordenada do solo por via de processo de planejamento urbanístico com respeitabilidade aos direitos à moradia e ao meio ambiente; (ii) importância do papel do Poder Público na ocupação ordenada do solo; (iii) utilização da atividade legiferante na fomentação de ocupação do solo em conformidade com os parâmetros urbanísticos e ambientais; (iv) atuação do Poder Executivo na implementação de Políticas Públicas na busca do equacionamento do déficit de moradia com a questão ambiental; (v) atuação do Poder Judiciário na efetividade no cumprimento das decisões judiciais como fator inibidor das ocupações irregulares; (vi) atuação do Ministério Público na fiscalização do efetivo cumprimento dos instrumentos normativos asseguradores dos direitos fundamentais – moradia e meio ambiente; e (viii) participação da esfera privada na aplicação e implementação de planejamento urbanístico na ocupação ordenada do solo: participação da coletividade em ações cooperativas / parcerias com órgãos governamentais e não governamentais.

Portanto, com os resultados do Projeto Habitar Brasil/BID no Varjão- DF, pode-se constatar melhorias de habitabilidade e de sustentabilidade, e assim, uma harmonização entre o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente, de modo ficar demonstrada a comprovação da hipótese levantada e que deu substrato a este estudo.

De modo que, pode-se concluir que, no caso tomado como exemplificação no presente estudo, ou seja, processo de ocupação, de consolidação e de regularização da “Vila Varjão” - DF, atual Região Administrativa XXIII- Varjão- DF, ficou evidenciado que diante do

planejamento urbanístico, torna-se possível a diminuição considerável do conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente. De um lado, houve a manutenção das áreas naturais em harmonização com o direito fundamental à moradia. E por conseguinte, ficou garantido o direito à cidade sustentável.

Assim, em seguida, de forma geral, apresenta-se as conclusões dessa dissertação.

CONCLUSÕES

A ideia de que os direitos à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais e de que, perante a situação colidente entre tais direitos no processo de ordenamento ou reordenamento territorial urbano, especialmente, em Áreas de Proteção Permanente (APPs), premente a utilização de políticas públicas assentadas em ações que envolvam a participação efetiva de órgãos governamentais e da coletividade, tendo como mecanismo o planejamento urbanístico, representaram a centralidade de discussão do presente estudo.

Como evidenciado e destacado ao longo da pesquisa, o fato de que o planejamento urbanístico, como pressuposto da ordem urbana, atua como mecanismo eficaz na equalização de conflito entre direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos esses indispensáveis para que se possa ter assegurado o princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, ao se destacar o planejamento urbanístico como mecanismo hábil na regularização de ocupação do solo, não implica, necessariamente, a exclusão de outros fatores influentes e determinantes em relação a efetividade do direito fundamental à moradia e do direito fundamental ao meio ambiente.

O problema de pesquisa consistiu em demonstrar que de modo geral, nas ocupações de áreas urbanas, o processo ocorre de forma desordenada, de modo a trazer efeitos nefastos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em colisão com o direito fundamental à moradia digna.

Neste contexto, buscou comprovar a hipótese de que o planejamento urbanístico atua como mecanismo eficiente na harmonização entre os direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no processo de regularização fundiária de áreas urbanas. Para comprovação da hipótese levantada, realizou-se estudo e análise da ocupação e da regularização da cidade do Varjão- DF, em APPs, com destaque para as seguintes ideias: (i) a implementação de políticas públicas na regularização fundiária de áreas urbanas por via de planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, atuando como equacionador na situação de colidência entre direitos fundamentais; (ii) a relevância da participação da comunidade local e de órgãos não governamentais no processo de regularização da ocupação do solo; (iii) a relevância da participação de entes públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) no processo de viabilização da regularização das ocupações desordenadas do solo.

A relevância do trabalho consistiu em demonstrar que na regularização fundiária de áreas urbanas, a implementação de políticas públicas, embasadas no planejamento urbanístico propicia o equilíbrio e a harmonização entre os direitos fundamentais: moradia digna e meio ambiente sustentável.

O trabalho de pesquisa, em síntese, apresentou como hipóteses a premissa de que o planejamento urbanístico é primordial na eliminação de conflitos de direitos fundamentais, devendo ser utilizado como parâmetro na regularização fundiária de outras áreas urbanas ocupadas desordenadamente.

E para tal desiderato, na primeira parte da pesquisa, buscou-se fazer uma revisão bibliográfica, com abordagem conceitual em torno de “direitos fundamentais”, “moradia”, “meio ambiente”, “princípio da dignidade da pessoa humana” e “planejamento urbanístico”, dando-se ênfase aos princípios norteadores dos direitos fundamentais- moradia e meio ambiente, e aos princípios referentes ao planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, tomando-se como embasamento a dignidade da pessoa humana para a implementação de uma cidade sustentável, justa e democrática.

Neste prisma, o foco inicial da pesquisa voltou-se para realização de abordagem sobre o conceito, as características e dimensões dos direitos fundamentais à luz dos diversos enfoques doutrinários, com ênfase no direito fundamental à moradia e do direito fundamental ao meio ambiente. Buscou-se não apenas explicitar, mas também, lançar um olhar crítico sobre o enfoque do princípio da dignidade da pessoa humana. Ainda na abordagem conceitual, dedicou-se a analisar o significado de planejamento urbanístico, como pressuposto da ordem urbanística e sua atuação no equacionamento de conflito entre direitos fundamentais, objetivo central deste estudo.

Após ultrapassar este prévio enfoque conceitual, de importância para uma melhor compreensão da problemática do estudo, concentrou-se em investigar e em analisar as interferências da ausência de planejamento urbanístico, oriundas de ações emanadas do Poder Público por via de suas respectivas esferas governamentais, provocam no crescimento sustentável das cidades, e, também, no meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para alcançar referido desiderato o estudo dedicou-se a analisar a influência do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Poder Executivo no processo de regularização das ocupações desordenadas do solo.

Assim que, na segunda parte do estudo, realizou-se uma análise em torno de alguns fatores determinantes para a geração de conflitos de direitos fundamentais no processo de

ordenamento e reordenamento territorial urbano, com destaque para os efeitos negativos oriundos especialmente da atuação do Poder Legislativo na produção de leis inconstitucionais alusivas às questões urbanísticas e ambientais, bem como, a atuação do Poder Executivo, especialmente, na implementação do planejamento urbanístico, tomando-se como paradigma, a inércia na fiscalização de ocupações desordenadas e ainda, a ausência ou ineficiência de aplicação dos instrumentos normativos aplicáveis às questões socioambientais.

Em seguida, realizou-se estudo analítico sobre como devem ser utilizadas as políticas Públicas para que se tenha efetividade na implementação de planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbanística na harmonização de direitos fundamentais em prol da cidade sustentável.

De modo que, na terceira etapa do estudo, foram explicitadas e analisadas as soluções possíveis ao problema levantado, dando-se primazia a efetividade do planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, atuando no desenvolvimento da cidade sustentável, justa e democrática, com a utilização dos diversos instrumentos normativos constantes do Estatuto da Cidade. Destacando a importância da participação da comunidade no processo de deliberação sobre a ocupação do solo urbano, a utilização de mecanismos disponibilizados para regularização fundiária, de modo a legalizar aquilo que estava às margens da legalidade.

Na última parte do estudo, foi abordado o caso do processo de reordenamento territorial urbano do Varjão – DF (RA XXIII), por via do projeto Habitar Barsil/ BID, como caso exemplificativo, com a finalidade de confirmar a hipótese levantada de que o planejamento urbanístico atua como mecanismo ímpar na equalização de conflito entre direitos fundamentais na ocupação do solo urbano.

Para tanto, realizou-se estudo e análise em torno do processo de reordenação da ocupação do Varjão – DF, com a finalidade de averiguar e, também, com a finalidade de demonstrar, que a implementação de políticas públicas voltadas para a conscientização da comunidade local nas ocupações urbanas, possibilita uma considerável convivência harmônica entre os direitos fundamentais, melhorando a qualidade de vida da população e o grau de bem estar de toda a coletividade.

Na etapa final do estudo, buscou-se analisar o processo de regularização da Cidade do varjão – DF, com a finalidade de demonstrar a importância de utilização do planejamento urbanístico como mecanismo equacionador de conflito de direitos fundamentais: moradia e meio ambiente.

O caso tomado como paradigma no presente estudo foi em razão de que a cidade do Varjão – DF foi a mesma ocupada de forma desordenada ao longo de sua formação, fato que teve início logo após a inauguração da Capital do Brasil na Região do Planalto Central, e ainda, pela razão de tratar-se de ocupação desordenada em Áreas de Preservação Permanente, mas que, por ter sido na localidade implantado um projeto de reordenamento urbano, (Projeto Integrado Vila Varjão), no qual houve a parceria do Governo do Distrito Federal, do BID, bem como da comunidade local, dando-se prioridade ao Planejamento Urbanístico, pode-se verificar uma harmonização entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, com significativa melhoria na qualidade de vida da população ali residente, primando-se de forma engajada a comunidade por viver e conviver em uma cidade sustentável.

Inegável que, no processo de ocupação desordenada do solo, a presença de conflito de direitos fundamentais e por conseguinte, efeitos nefastos são carreados ao meio ambiente, efeitos estes que afetam tanto a qualidade de vida das presentes e das futuras gerações.

Que necessário a utilização racional dos recursos da natureza, de modo a compatibilizar o desenvolvimento social com a preservação e conservação do meio ambiente em prol das atuais e das vindouras gerações, conscienciosas de que os recursos naturais são finitos, e de que, impossível pensar em sadia qualidade de vida sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Que no processo de reordenamento territorial urbano, o planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, efetivamente atua como mecanismo hábil na mitigação e eliminação de conflito entre direitos fundamentais.

Que ao tomar o caso do processo de reordenamento urbano do Varjão – DF, para comprovação da hipótese levantada, e temática central do presente estudo, qual seja, o de que o planejamento urbanístico atua como mecanismo na harmonização de direitos fundamentais, por si só não pode ser tomado como generalização, mas como caso exemplificativo.

Em síntese, pode-se concluir que o planejamento urbanístico como pressuposto da ordem urbana, contribui de modo eficaz para o desenvolvimento sustentável da cidade, garantindo-se a plenitude dos direitos fundamentais à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. E ainda, que com a efetiva participação da comunidade local no processo de reordenamento territorial urbano aliada ao planejamento urbanístico adequado fomentam a gestão democrática da cidade.

Neste contexto, constata-se que ambos os direitos fundamentais devem ser consolidados com respaldo no interesse difuso da realização efetiva do planejamento urbanístico

Portanto, tem-se que, o planejamento urbanístico revela-se como mecanismo para compreensão e equacionamento dos conflitos tansindividuais e coletivos, requerendo adoção de políticas públicas por parte do Poder Estatal em cooperação com a coletividade e sociedade civil organizada, de modo que haja atenuação ou eliminação na relação colidente entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Exemplo, pode-se citar o projeto de reordenação da Cidade do Varjão- DF.

Assim, são apresentados os resultados apurados e discussão, tudo com a finalidade de que possam servir de parâmetro auxiliando na tomada de decisão pelo Poder Público em situação similar de regularização de ocupações de áreas urbanas. Ficando ressaltado, pois, que o estudo e análise do caso apresentado por si só, não permitem generalização.

Espera-se que a pesquisa possa contribuir como subsídio à formulação de políticas públicas no processo de ordenamento e/ou reordenamento da ocupação territorial urbana, dando-se primazia ao planejamento urbanístico como precursor da ordem urbana, com a participação do Poder Público em suas diversas esferas governamentais, da comunidade local e de órgãos não governamentais, objetivando a convivência harmônica dos direitos fundamentais, notadamente moradia digna e meio ambiente ecologicamente equilibrado, mesmo que tais ocupações incidam em Áreas de Preservação Permanente, como foi o caso paradigmático (Varjão- DF) objeto desse estudo.

REFERÊNCIAS

- AFONSIN, Betânia de Moraes. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. Direito e Democracia*. Universidade Luterana do Brasil. Ciências Jurídicas. Canoas: ULBRA. 2000.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim. *Planejamento Urbanístico- Gestão Democrática e Inserção Social*. 2007. P 1. Disponível em:<http://www.2.senado.leg.br/bdsf/item/id/191791>. Acesso em 2 de junho de 2019.
- ANDRADE, Liza Maria S. de; GOUVÊA, Luiz Alberto de. *Vila Varjão: o problema da habitação como uma questão ambiental*. In: I Conferência latino-americana de construção sustentável. X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente construído. Anais. São Paulo: USP, 2004.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.II)
- BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras:1946*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.V)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *Manual do Programa Habitar Brasil*. 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/hbb/biblioteca/normativos-do-programa-hbb/2-1%20-ManualHBBUAS.pdf>. Acesso em: 14 jun.2019.
- BARROSO, Luís Roberto. *Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade da pessoa humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional*. Revista dos tribunais: 919:127-196, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 7ª.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

BRASIL. *Constituições brasileiras: 1967- Vol. VI a*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.VI a).

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dezembro 2018

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em 04 dez. 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>. Acesso em 14 jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal/88- Estatuto das Cidades. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dezembro 2018.

BRASIL. *Lei nº 2.874/59-* Transferência da Capital Federal. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1959/L2874.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. *Lei nº 5.861/72-* Criação da companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. *Lei nº 6015/ 73-* Lei de Registros Público. Disponível em: http://www.planlato.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.766/79-* Parcelamento de solo urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em:< <http://wwwplanalto.gov.br/ccivil03/leis/16938compilada.htm>>. Acesso em 14 jan. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9605.htm>. Acesso em 2 de junho de 2019.

BRASIL. Lei nº 11.977/09 – Programa minha casa minha vida e regularização fundiária de áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 23 jun.2019.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017 – Regularização Fundiária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 14 mar.2019.

BRASIL. Censo demográfico 2010 – Sinopse do censo e resultados preliminares do universo. Rio de Janeiro, 29 de Abril de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em 14 mai.2019.

BRTTO, Carlos Ayres. *O regime Constitucional do racismo. Estudos de direito público: em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Melo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1.ed.reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da Constituição de 1988*. In Anais:VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB_DF, 2008, p. 156-168.

BRUNDTLAND, Gro. Harlen. *Nosso futuro comum, 1987. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CAIO TÁCITO. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras; v.7).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ° ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CARDOSO NETO, Nicolau; SILVA, Ricardo Murilo da. *A necessidade de visualizar o direito ao meio ambiente equilibrado como fundamental e essencial para o desenvolvimento da sociedade*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.78(jun/jul.2018), Porto Alegre, 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Qualidade de vida e princípios do Direito Urbanísticos*. In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ROCHA, Lilian Rose Lemos. (org.) *Urbanismo e saúde ambiental*. Brasília: Gazeta Jurídica. 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Instrumento de Intervenção Urbanística*. Revista Diálogo Jurídico. Nº 16 – maio/junho/julho/agosto. Salvador: 2007. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf. Acesso em 2 de junho de 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x Cidade: O Papel do Direito Urbanístico na violência Urbana*. 1ª ed. – São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. 2014.

CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.

CASTRO, Sônia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio, (org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Constituições brasileiras: 1967*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleção, Constituições Brasileiras; Vol. VI).

CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas*. Edição Sulina, 1954.

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo do Distrito Federal. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.gov.br>. Acesso em 30 de jun.2019.

CORREIO BRAZILIENSE. *Projeto Biguá/CAESB*. Resto de óleo de cozinha abastecerá frota da CAESB. Brasília: 2010. Correio Braziliense. Disponível em <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/03/26/cidade/i=182082/Resto+de+oleo+de+cozinha+abastecera+frota+da+caesb.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

COSTA, LÚCIO. Apenas o cerrado, o céu imenso e uma idéia saída da minha cabeça. In: COSTA, Maria Elisa. *Com a palavra, Lúcio Costa*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 201.

COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. *Temas de Direito Urbanístico- 2*. Coord. Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

COSTA PORTO, Walter. *Constituições brasileiras:1937*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.IV)

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução: Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUREAU, Sandra. LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana (art. 4º). In: *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em 22 ago. 2018.

DIAMOND, Jared M. *Colapso*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

DIMOLIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL - PROJETO HABITAR BRASIL/BID. Volume III. *Projeto e Participação Comunitária, Administração Regional do Varjão. Conheça o Varjão*. Disponível em: <http://www.varjao.df.gov.br/>. Acesso em: 14 julh. 2018.

DISTRITO FEDERAL *Política Habitacional*. Secretaria de Estado de Gestão Territorial e Habitação. Governo do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br?habitacao/politica-habitacaoanl.html>. Acesso em: 3 jun.2019.

DISTRITO FEDERAL. *Administração do Varjão RA XXIII*. Disponível em: <http://www.varjao.df.gov.br>. Acesso em 2 de junho de 2019.

DISTRITO FEDERAL (2008). *Lei Complementar nº 785/2008*- Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=59079. Acesso em 2 de junho de 2019.

DISTRITO FEDERAL (2009). *Lei Complementar Nº 803/2009*. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT – Governo do Distrito Federal. Atualizada pela Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=60298. Acesso em 2 de junho de 2019.

DISTRITO FEDERAL (2012). *Lei Complementar nº 854/2012*. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DownloadNorma/9195626b-7d92-38b4-9bbf-2574abc9bafb/068c085e.htm>. Acesso em 2 de junho de 2019.

DISTRITO FEDERAL. SEDUH/GDF. *Projeto Integrado da Vila Varjão – Programa Habitar Brasil/ BID*. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação- SEDUH, 2002.

DISTRITO FEDERAL. *Lei de Uso e Ocupação do Solo*. Disponível em ;<http://www.luos.df.gov.br/downloads/teextos/cartilha.pdf>. Acesso em 2 de junho de 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em :<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em 2 de junho de 2019.

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULER JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Pólis. Editora Max Limonad. 1999.

FERNANDES, Edésio. *A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte*. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 1ª ed.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço*. Belo Horizonte; Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a regularização fundiária à luz do Estatuto da Cidade*. Direito Urbanístico/FREITAS, José Carlos. (coord) et al.. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. – vol.III.- Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Procuradoria Geral de Justiça do Estado.CAOHURB.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1913 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: *Estatuto da Cidade Comentado*. MATTOS, Liana Portilho (org.). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. *Reformulando a ordem jurídico-urbanística no Brasil*. Brasília. 2004.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.) *Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed.São Paulo: Saraiva, 2013.

GALVÃO, Olímpio. *Externalidades e desenvolvimento urbano*. Reflexões a partir do Estatuto da Cidade. 2005. Disponível em:<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/143>. Acesso em: 2 de junho de 2019.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. *As funções sociais da Cidade*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Ed. unibrasil. 2008. Disponível em :<http://www.revistaeletronicardfd.unirasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>. Acesso em 2 de junho de 2019.

GDF. Anuário do DF. Regiões Administrativas RAXXIII- Varjão. Disponível em <http://www.anuariododf/ra-xxiii-varjao>. Acesso em: 09 dez 2018.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. *“Favelas teimosas:” lutas por moradia*. Brasília: Thesaurus, 1998.

GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27ª . São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de direito urbanístico e das cidades*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo jurídico, 2017.

IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO 2010- Sinopse do Censo e Resultados Preliminares do Universo. Rio de Janeiro, 29 de abril de 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4ª ed. Editora Fórum; 2010.

LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: constituição, racismo e relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2005.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 6, ed, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LANNER, Máira Brecht. Uma análise econômica da responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras. In: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanismo*.v.77(abr./maio 2018) Porto Alegre: Lex Magister.2018.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

LEMES JÚNIOR, Gilson Soares; Costa, Beatriz Souza. Princípio da Precaução e atividade econômica: uma análise do Recurso Extraordinário 627.189/SP à luz da teoria de Dworkin e Alexy. In: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. V.75 (dez./jan. 2018) Porto Alegre: 2005. p. 5-20.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais*. In: *Revista de Direitos Difusos* Ano VIII- vol: abril/junho/2007. (129-150) . IBAP e APROAB.Curitiba: Editora Arte & Letra. 2007. p. 130

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. Malheiros Editora, 2013.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio, organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p.70.

MEADOWS, Donella H.; MEADOUWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. *Limites do Crescimento. Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2007.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAIS, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições brasileiras: 1824*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.I).

OLIVEIRA, Bárbara Nazareth; GOMES, Carla de Marcelino; SANTOS, Rita Páscoa dos. *Os direitos fundamentais em Timor-Leste: teoria e prática*. Coimbra: Coimbra Editora, 2015.

PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.3.p.33-51, jan./jun. 2001 Editora da UFPR. 2001.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras: 1934*. 2ª ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Coleções Constituições Brasileiras; Vol.III).

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID. Projeto Integrado da Vila Varjão – Relatório de Avaliação de Impacto Ambiental e Diagnóstico Integrado. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.- SEDUH. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.varjão.df.gov.br/sites/.../PROJETOHABITARBRASILBID.doc>>. Acesso em 20 julh.2019.

PROJETO HABITAR BRASIL. Volume III. Projeto de Participação Comunitária. Administração Regional do Varjão. Conheça o Varjão. Disponível em: <<http://www.varjão.df.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.ed.São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Jair Teixeira dos. *Resumo de Direito Ambiental*. 4ª ed., revista e atualizada.Niterói: Editora Impetus, 2008.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo. Stúdio Nobel: Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1988.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SACHS, Ignacy: *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. In: STROH, Paula Yone (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2000, 96p.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento :inclusente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro; Garamond, 2008.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *A influência dos Direitos Fundamentais no Direito Privado: o caso Brasileiro, Direitos Fundamentais e Direito Privado: uma perspectiva de Direito Comparado*. Coimbra: Almedina, 2007. Orgs. Antônio Pinto Monteiro, Jörg Neuner, Ingo Sarlet. (p.111-144)

SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In FERNANDES, Edésio (organizador). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade – novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo. Pólis, 2001 (Caderno Pólis, 4).

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Polis. Editora Max Limonad. 1999.

SILVA, Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade* .4ª ed. Brasília: Linha gráfica Editora, 1999.

SILVA, Jailson de Souza e; BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro. Editora SENAC Rio (X) Brasil, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3ªed. São Paulo: Malheiros editores, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 41ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Maleiros. 2010.

SILVA, Maria Júlia M. da. *O controle de constitucionalidade do processo legislativo perante o Supremo Tribunal Federal: uma defesa*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. 2014, p.14. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509665>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SILVA, Wellington Carlos da. *As fazendas que Goiás perdeu*. Disponível em: <http://www.dm.com.br/cotidiano/2015/11/as-fazendas-que-goias-perdeu.html>. Acesso: 2 de junho de 2019.

SOUZA, Lorene Raquel de. *A gestão das unidades de conservação do DF*. Brasília: A Autora, 2017. Disponível em <http://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso em: 26 jun.2019.

SOUZA, Maria Duarte Valéria de. *Brasília e a mudança da capital para o Planalto Central*. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/128067-64>>. Acesso: 2 de junho de 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In. PAVIANI, Aldo. (org.). *Brasília- gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamento do Direito Público*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI; FERRAZ (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentário à Lei Federal 10.257/2001*

TESSER, Luciana Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio – ambiente*. São Paulo: RT 2004, v. 9.

VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo da história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 19-22

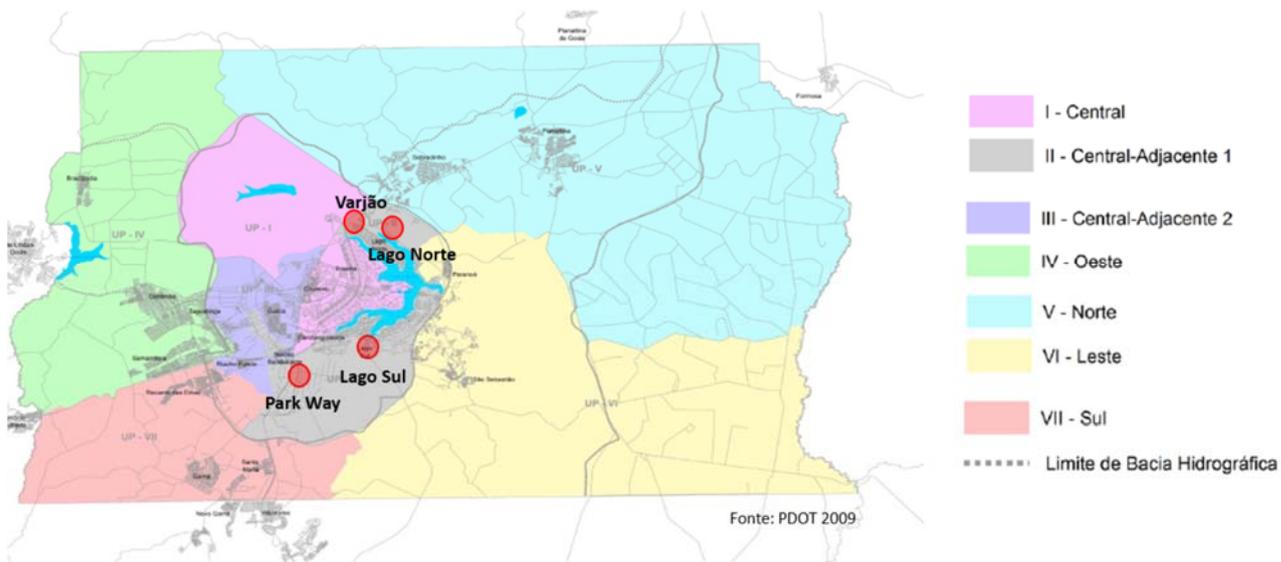
VASQUES, Drielly Faria; SANTOS, Luísa Cláudia F.; SELLMANN, Milena Zampieri. *Direito Ambiental Tributário como garantia da Sustentabilidade no Brasil*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.76 (fev/mar. 2018), Porto Alegre: Lex Magister. 2018.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2ªed. Campinas: Autores Associados, 2003.

ANEXO

ANEXO A: Figura 1: Mapa do Distrito Federal – Unidades de Planejamento Territorial- UPT Central Adjacente 1

Unidades de Planejamento Territorial – UPT Central Adjacente 1



APÊNDICE

APÊNDICE A: Figura 2: Parque Ecológico do Varjão (vegetação natural).

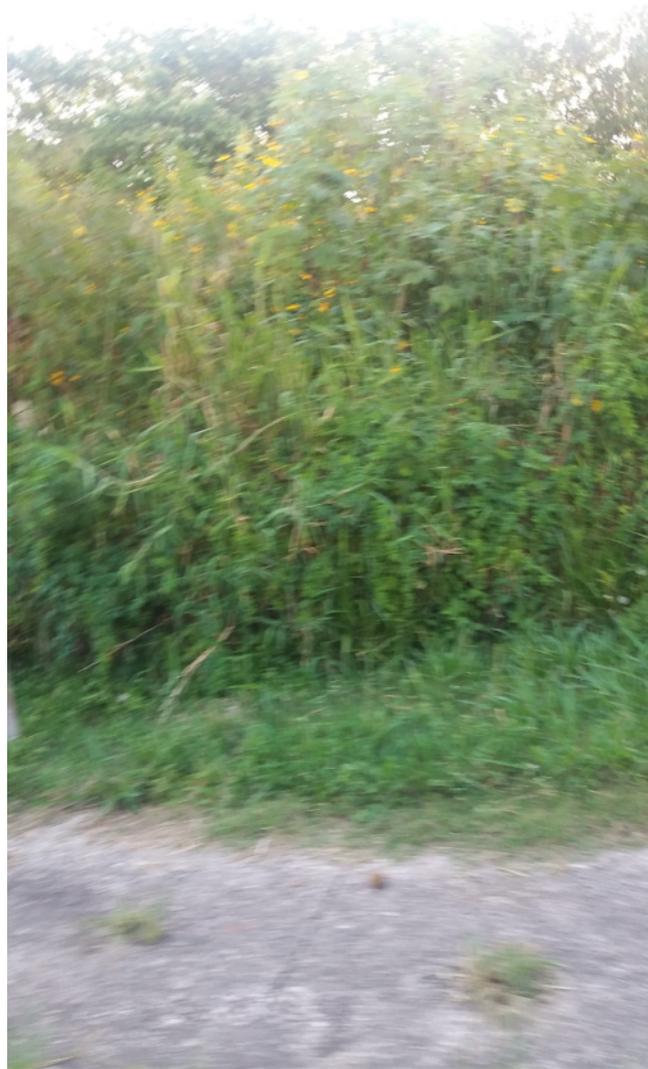


Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE B: Figura 3: Galpão Social do Varjão -DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE C: Figura 4: Área verde na parte central da cidade do Varjão- DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE D: Figura 5: Entrada da cidade do Varjão- DF.

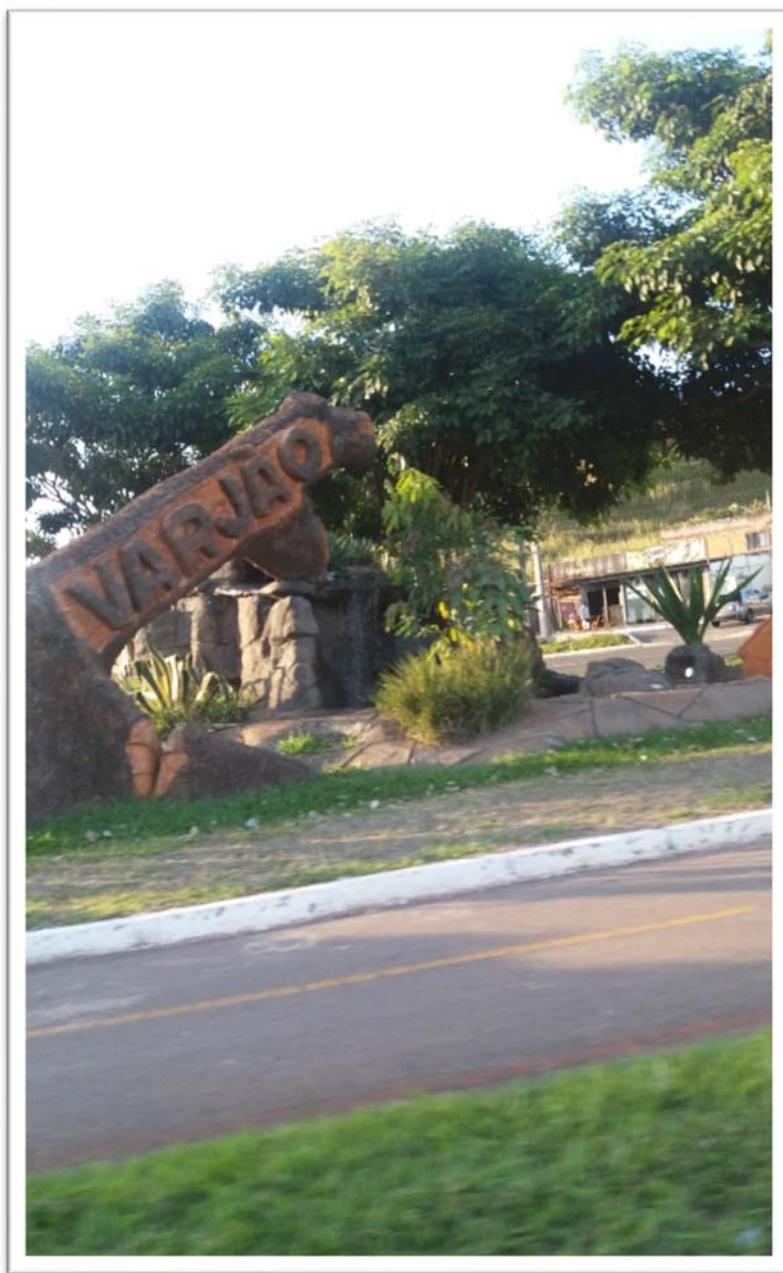


Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE E: Figura 6: Quadra Esportiva no Varjão – DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE F: Figura 7: Equipamento Público - Varjão – DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE G: Figura 8: Avenida central (entrada da cidade) - Varjão – DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE H: Figura 9: Praça equipamentos esportivos - Varjão – DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE I: Figura 10: Via pública com sinalização de faixa de pedestre – Varjão- DF.



Foto: arquivo pessoa da autora (maio 2019)

APÊNDICE J: Figura 11: Construções com tendência à verticalização no Varjão- DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)

APÊNDICE L: Figura 12: Construções com tendência à verticalização no Varjão- DF.



Foto: arquivo pessoal (maio de 2019)