

ISSN 2446-5585

PUBLICAÇÃO MENSAL

ano 1 – n. 2

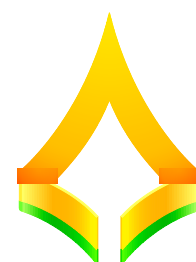
maio – 2015

**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

QUESTÕES RELATIVAS À OCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA

Tadeu Almeida de Oliveira

nº **2**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO
FEDERAL

MESA DIRETORA

DEPUTADA CELINA LEÃO
PRESIDENTE

DEPUTADA LILIANE RORIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

DEPUTADO JÚLIO CÉSAR
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RENATO ANDRADE
TERCEIRO-SECRETÁRIO

CHEFE DA ASSESSORIA
LEGISLATIVA
Manoel Álvaro da Costa

REVISÃO*
Seção de Editoração:
José Afonso de Sousa Camboim
Vânia Maria Rego Codeço

Textos para Discussão da Assessoria Legislativa é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

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

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1670>. Acesso em (data).

*Citações conforme original.

QUESTÕES RELATIVAS À OCUPAÇÃO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA

RESUMO

O Distrito Federal convive com diversos tipos de invasões de área pública, seja na forma de condomínios residenciais, seja na ampliação de áreas para comércio. Outra tipologia é a da orla do Lago Paranoá, em especial na Península Norte e no Lago Sul, onde se observam avanços sobre as áreas públicas lindeiras em praticamente todos os lotes residenciais legalmente constituídos. As áreas privatizadas são utilizadas como jardins, quadras de esportes, piscinas e até mesmo helipontos.

Um dos fatores que talvez tenha contribuído para esse quadro de ocupação irregular, que perdura por anos, pode ter sido o traçado urbano, que permitiu, por exemplo, uma ocupação da área pública até às margens do lago pelos lotes adjacentes.

Em 2011 foi julgada a Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7, que exigiu a desocupação da faixa de 30 metros da margem do lago, visando o acesso da população à orla. Exigência até o presente não cumprida. A citada ação, no entanto, abarca tão somente uma pequena parte da ocupação irregular e da privatização de áreas públicas na Península Norte e no Lago Sul, ou seja, 66,2 hectares, que corresponde a apenas 4,2 % da área total invadida.

Isso foi o que concluiu o presente estudo, que buscou quantificar, por meio da utilização de dados e mapas do Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, o quadro geral daquela ocupação irregular.

De acordo com o trabalho, a superfície ocupada pelos lotes residenciais dos dois setores enfocados é praticamente igual à superfície total ocupada pelos avanços sobre as áreas públicas; chegou-se a um total de 1.574 hectares de área ocupada irregularmente.

Se comparada à superfície ocupada por três das principais invasões de baixa renda do Distrito Federal, quais sejam, Estrutural, Sol Nascente e Pôr do Sol, que não chegam a ocupar 1.500 hectares, no Lago, os avanços sobre a área pública nos setores estudados ocupam área maior. Assim, em termos de superfície ocupada, os avanços sobre área pública verificados na Península Norte e no Lago Sul, correspondem à maior invasão de área pública existente no território do Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento urbano, Invasão de área pública, Urbanismo, Desenho urbano, Uso do solo, Ocupação irregular.

SUMÁRIO

1. Apresentação.....	1
2. Antecedentes.....	1
3. A ocupação irregular na orla do Lago Paranoá	5
4. A Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7, que determina a remoção das construções irregulares na orla do Lago Paranoá.....	12
5. A dimensão total do problema	16
6. Conclusões	21

1. Apresentação

O presente estudo foi elaborado em decorrência de solicitação de serviço proveniente do gabinete do deputado Joe Valle, encaminhada à Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente – UDA, da Assessoria Legislativa da CLDF e distribuída ao autor em 6 de março de 2015.

O desenvolvimento do estudo foi demandado conforme a seguinte especificação constante daquela solicitação de serviço:

"Elaboração de estudo com fins de lavra de projeto de lei prevendo a instituição de taxa de ocupação para uso de terrenos na orla do Lago Paranoá por um período de 10 (dez) anos, findos os quais, a área será devolvida para o Poder Público. Observar que o valor da taxa deve ser alto, considerando o tipo de ocupação e a destinação das benfeitorias existentes no local. Caso a competência seja da CLDF para legislar sobre o assunto, elaborar projeto de lei a ser assinado pelo Deputado. Caso seja do Executivo, elaborar a mensagem para acompanhar a minuta do projeto".

No entanto, em resposta à solicitação, e como desdobramento das conclusões do trabalho, foi recomendado ao Gabinete do deputado, o encaminhamento ao Poder Executivo de Indicação, sugerindo a aplicação, no contexto da política de gestão territorial, de instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, especialmente instrumentos tributários e financeiros, no que se refere à invasão das áreas públicas lindeiras aos lotes habitacionais dos SHIS (Lago Sul) e SHIN (Lago Norte), e à inclusão das regras relativas ao assunto na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS.

É importante observar que o estudo detalhou e quantificou apenas a situação dos avanços sobre áreas públicas daqueles lotes habitacionais unifamiliares da Península Norte e do Lago Sul. A problemática do uso irregular do solo na orla do Lago Paranoá é mais ampla, envolvendo outros tipos de ocupação, como, inclusive, será também exemplificado no corpo do trabalho.

2. Antecedentes

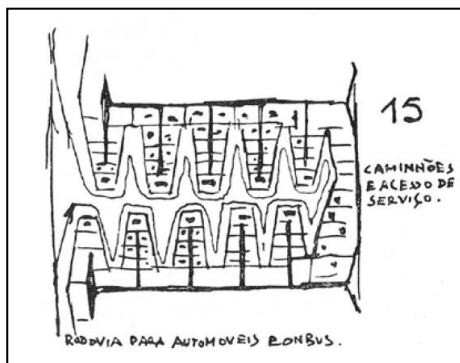
O Lago do Paranoá já era previsto antes mesmo do concurso para o Plano Piloto da Nova Capital. Foi um dado de projeto a ser considerado pelos concorrentes. Oscar Niemeyer, à época do concurso, diretor do Departamento de Urbanismo e Arquitetura da Novacap, já informava aos participantes do certame que "a represa (cujo nível corresponderá à cota 997), o hotel e o palácio residencial ficarão situados de acordo com a planta já fixada e à disposição dos concorrentes...".¹ Denominado

¹ Oscar Niemeyer respondendo às consultas formuladas pelos concorrentes do concurso para o Plano Piloto da Nova Capital.

de “represa” por Niemeyer, o Lago Paranoá já nasceu com ocupações previstas em suas margens.

Lúcio Costa, por sua vez, denomina o Lago Paranoá de “lagoa”, em seu projeto vencedor para o Plano Piloto da Nova Capital, consubstanciado no Relatório do Plano Piloto. Nele constam as indicações originais para a ocupação residencial proposta para as proximidades do lago:

*“Previram-se igualmente setores ilhados, cercados de arvoredo e de campo, destinados a loteamento para casas individuais, sugerindo-se uma disposição dentada em cremalheira, para que as casas construídas nos lotes de topo se destaquem na paisagem, afastadas umas das outras, disposição que ainda permite acesso autônomo de serviço para todos os lotes (fig. 15). E admitiu-se igualmente a construção eventual de casas avulsas isoladas de alto padrão arquitetônico — o que não implica tamanho — estabelecendo-se porém, como regra, nestes casos, o afastamento mínimo de um quilômetro de casa a casa, o que acentuará o caráter excepcional de tais concessões”.*²



Do mesmo modo, consta o tratamento a ser dado à orla do Lago Paranoá, de modo a propiciar sua utilização para “passeios e amenidades bucólicas de toda a população urbana”:

*“Evitou-se a localização dos bairros residenciais na orla da lagoa, a fim de preservá-la intacta, tratada com bosques e campos de feição naturalista e rústica para os passeios e amenidades bucólicas de toda a população urbana. Apenas os clubes esportivos, os restaurantes, os lugares de recreio, os balneários e núcleos de pesca poderão chegar à beira d'água. O clube de Golf situou-se na extremidade leste, contíguo à Residência e ao hotel, ambos em construção, e o Yatch Club na enseada vizinha, entremeados por denso bosque que se estende até à margem da represa, bordejada nesse trecho pela alameda de contorno que intermitentemente se desprende da sua orla para embrenhar-se pelo campo que se pretende eventualmente florido e manchado de arvoredo”.*³

² Lúcio Costa, Relatório do Plano Piloto de Brasília.

³ Idem.

Dessa forma, de acordo com o projeto original de Lúcio Costa, os setores ilhados destinados a loteamento de casa individuais, não chegavam até às margens do lago, que deveria ser bordejado por uma alameda de contorno (**figura 1**).

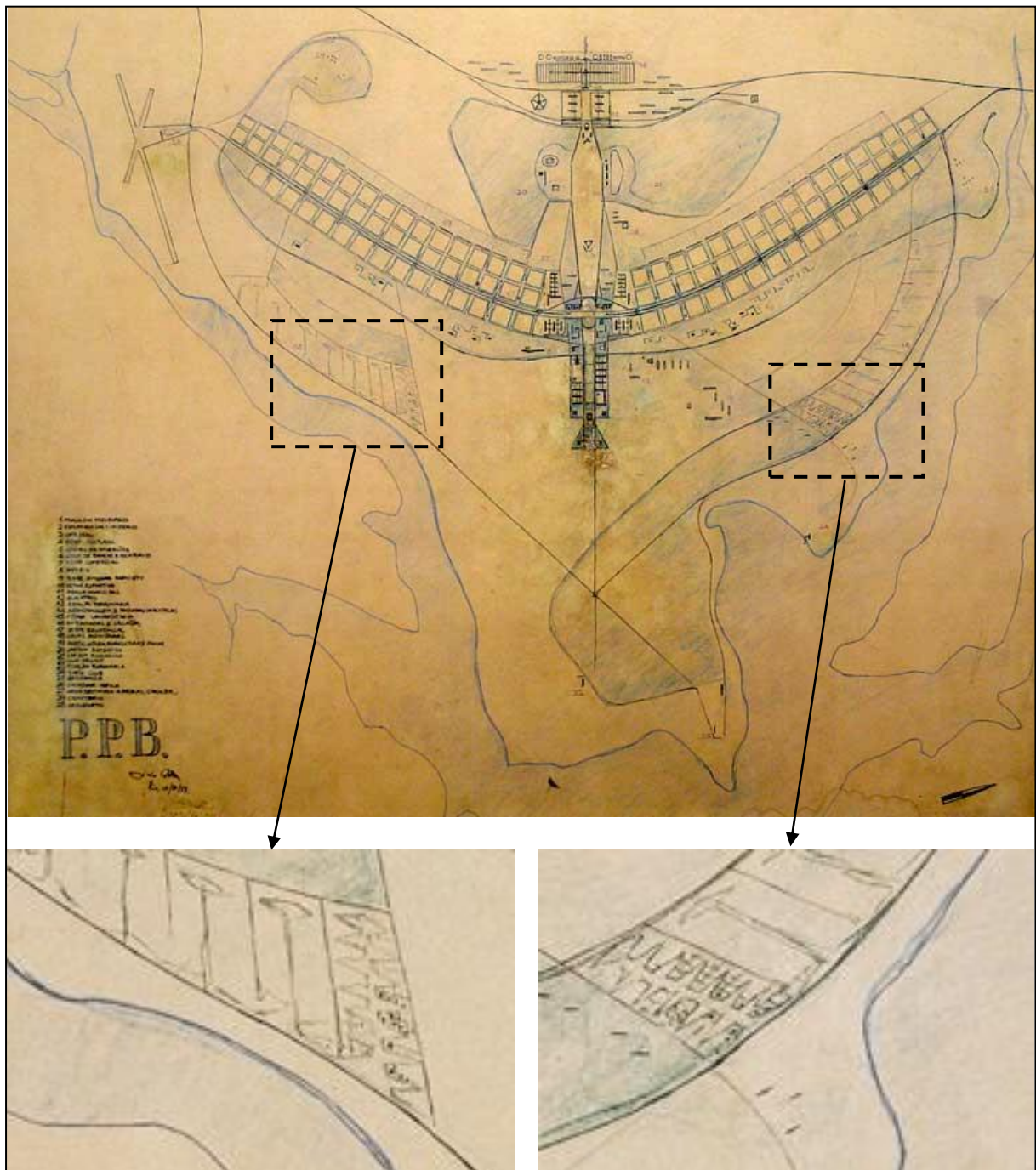


Figura 1 - Os setores ilhados destinados a loteamento para casa individuais, previstos originalmente por Lúcio Costa no Relatório do Plano Piloto de Brasília, não chegavam até à margem do lago, que deveria ser bordejado por uma alameda de contorno.

Já denotando uma preocupação inicial sobre ocupações indesejadas nas margens do Lago Paranoá, a primeira das quatro críticas contidas na Apreciação do Júri ao projeto de Lúcio Costa referiu-se à “demasiada quantidade indiscriminada de terra entre o centro governamental e o lago”. Acatando a recomendação, com o desenvolvimento do projeto o conjunto urbano foi deslocado para leste, em direção ao Lago Paranoá.



Figura 2 - A mudança dos loteamentos residenciais individuais para a outra margem do lago, gerada pelo deslocamento do conjunto urbano em direção ao Lago Paranoá, não considerou uma via de contorno entre os conjuntos residenciais e as margens do lago.

O deslocamento ocasionou o desaparecimento da tipologia original dos lotes em “cremalheira”, substituída pela tipologia de parcelamento para habitações individuais implantadas na outra margem do lago, atualmente correspondentes às Regiões Administrativas do Lago Sul e do Lago Norte. No novo desenho, os lotes mais valorizados são aqueles situados nas “pontas de picolé”, que são precisamente os lotes que separam os parcelamentos do Lago Paranoá, ou seja, os lotes atualmente responsáveis pela ocupação irregular na orla do lago, foco inicial da abordagem feita neste estudo.

Aquela “alameda de contorno”, prevista originalmente na outra margem do lago, desapareceu com o desenvolvimento do projeto, deixando um vazio de área pública entre o parcelamento e a margem do lago. Isso acarretou, ao longo do tempo, uma ocupação dessas áreas públicas pelos lotes lindeiros (**figura 2**).

Houvesse o desenho gerado pelo desenvolvimento do plano considerado uma via de contorno que separasse os conjuntos residenciais das margens do lago, nos moldes da proposta original de Lúcio Costa, não teríamos os problemas atuais referentes à ocupação irregular de sua orla.

3. A ocupação irregular na orla do Lago Paranoá

O texto “Ocupações da orla do Lago Paranoá”⁴, constante da excelente publicação “Olhares Sobre o Lago Paranoá”, de 2001, praticamente esgota a caracterização das ocupações irregulares na orla do Lago Paranoá.

O trabalho distingue duas situações que deveriam ter sua situação regularizada. *“A primeira se refere aos lotes registrados em cartório fazendo limite com o lago, como é o caso do Setor de Mansões do Lago Norte, do Setor de Clubes Esportivos Norte e Sul, e do Setor de Hotéis de Turismo. A segunda diz respeito aos lotes do tipo ponta de picolé, do Setor de Habitações Individuais Sul e Norte, ou seja, Lago Sul e Península Norte, que avançam sobre a área pública.”*⁵

Ilustrando a primeira situação, a **figura 3** apresenta trecho do Setor de Mansões do Lago Norte onde podem ser observados aterramentos, com a decorrente alteração do contorno natural da orla.

⁴ Braga Netto, P. *Ocupações da orla do Lago Paranoá*. In: Fonseca, F. (org.) *Olhares sobre o Lago Paranoá*. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, Brasília, 2001, pp. 359-362.

⁵ Idem.

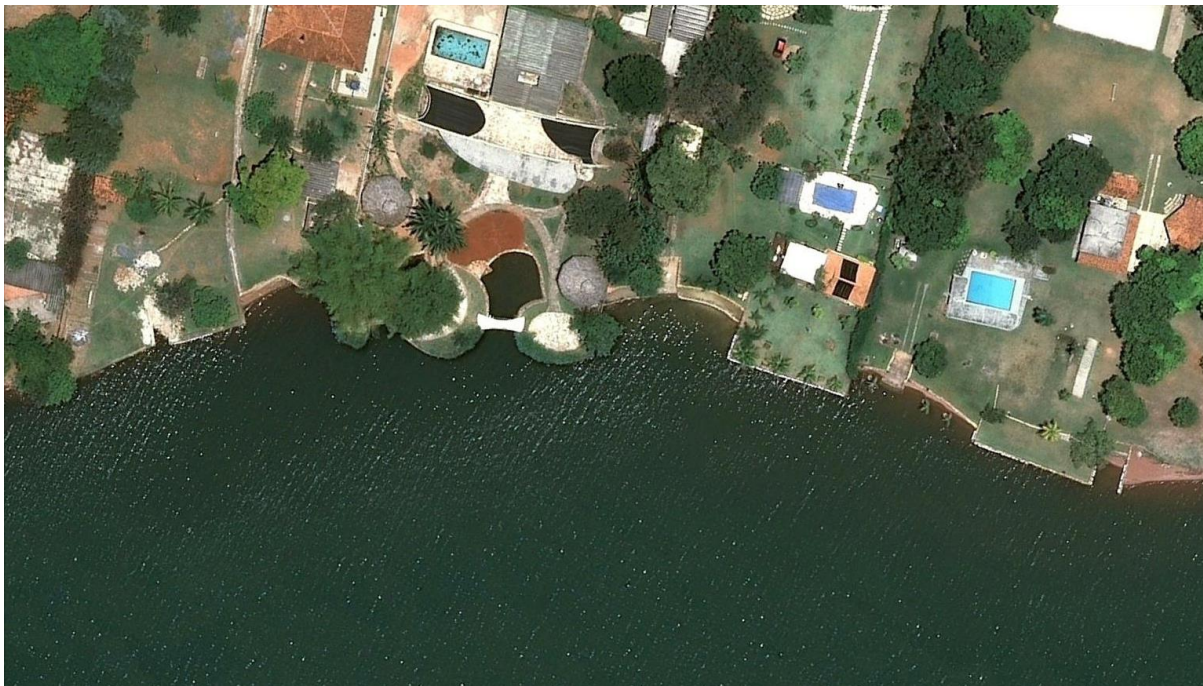


Figura 3 - Exemplo de trecho do Setor de Mansões do Lago Norte – SMLN (ML).

A **figura 4**, que apresenta trecho do Setor de Clubes Esportivos Norte – SCEN, também apresenta lotes que aterram a orla do lago para construção de marinas, alterando assim o contorno natural de sua orla.

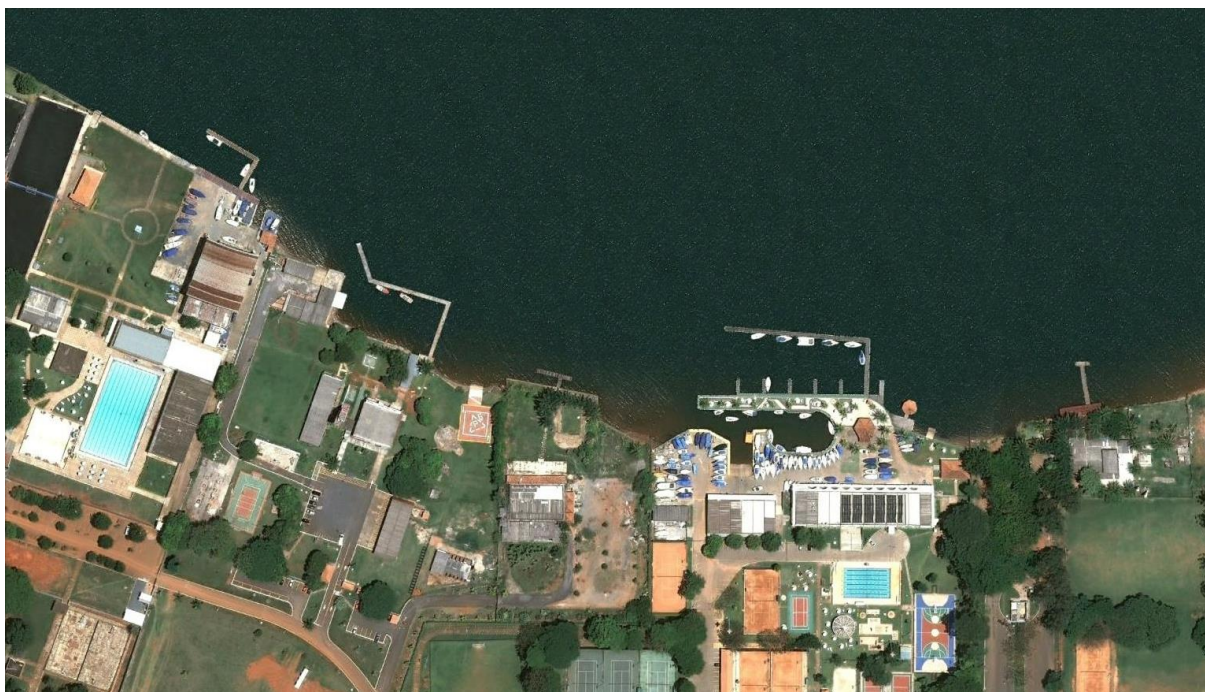


Figura 4 - Exemplo de trecho do Setor de Clubes Esportivos Norte – SCEN.

Processos de aterramentos também são observados no Setor de Hotéis de Turismo - SHTN, conforme ilustrado no trecho constante da **figura 5**.

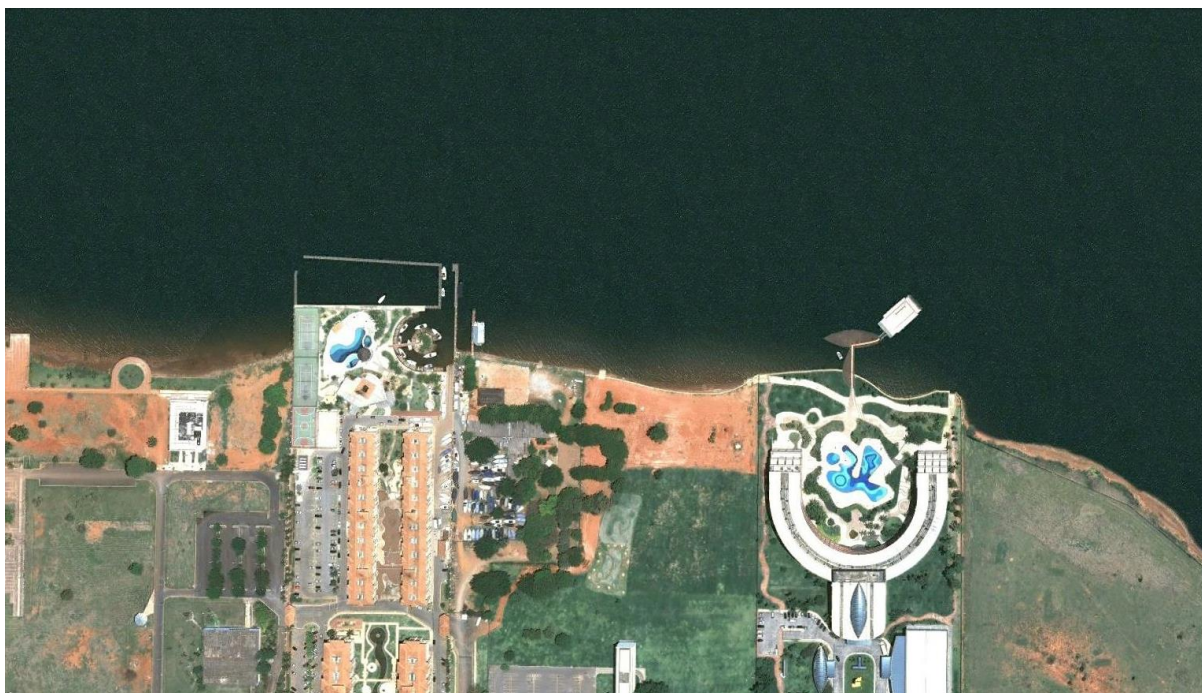


Figura 5 - Exemplo de trecho do Setor de Hotéis de Turismo - SHTN.

De qualquer modo, a primeira situação apresentada, por se constituir de unidades imobiliárias que chegam até a margem do lago, escapa ao escopo do presente trabalho, que se debruça sobre a questão das ocupações irregulares de áreas públicas.

No entanto uma ocorrência nessa primeira situação deve também ser considerada, por se tratar de ocupação irregular. A legislação referente à Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá proíbe intervenções de terraplenagem, aterro, dragagem e escavação na APA.⁶ Os aterros não ampliam propriamente os lotes, mas caracterizam avanços dos mesmos sobre áreas públicas, devendo, segundo nosso ponto de vista, ser tratados como ocupações irregulares.

Em relação à segunda situação enfocada pelo texto "Ocupações da orla do Lago Paranoá", ou seja, dos lotes que avançam sobre a área pública, transcrevemos abaixo a caracterização efetuada no contexto do Lago Sul e da Península Norte:

No caso da orla do Lago Paranoá, tanto no SHIS (Lago Sul) quanto no SHIN (Península Norte), as cercas sobre as áreas públicas bloquearam o acesso público às margens do lago e as áreas ocupadas foram irregularmente edificadas com píeres, rampas para embarcações, garagens de barcos, quadras de esportes, piscinas, churrasqueiras e

⁶ Decreto nº 12.055, de 14 de dezembro de 1989, que cria a Área de Proteção Ambiental do lago Paranoá e Decreto nº 33.537, de 14 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá.

outros tipos de construções, contrariando, ao mesmo tempo, as normas urbanísticas edilícias e ambientais. As faixas de áreas públicas concebidas nos projetos urbanísticos foram privatizadas, impedindo o acesso, até mesmo, dos moradores vizinhos.

O texto ainda enfatiza as dificuldades para o tratamento das irregularidades nessa segunda situação:

Na segunda situação descrita, ou seja, dos lotes do Lago Sul e da Península Norte, a situação é bem mais complexa. Os projetos do SHIN e do SHIS previram uma faixa de área pública na orla, mas não criaram os necessários acessos públicos, na forma de vias ou de passeios públicos. O resultado dessa falha de projeto foi o avanço dos lotes lindeiros invadindo a orla, como regra não consentida.

Avanços, no caso da maioria dos lotes lindeiros, que ultrapassam em muito a área da unidade imobiliária.

As **figuras 6A, 6B e 6C**, apresentam um mesmo trecho, situado na Península Norte, que ilustra o processo de ocupação das pontas do conjunto até a orla do lago:



Figura 6A - As linhas em cor amarela correspondem aos limites das unidades imobiliárias originais dos conjuntos, conforme registro em cartório.



Figura 6B - As áreas públicas ocupadas pelos avanços dos lotes correspondem, principalmente nas pontas de picolé, a muitas vezes à área do lote ao qual a ocupação irregular se refere. No exemplo acima, o lote da esquerda avança sobre uma área pública lindeira correspondente a mais de 10 (dez) vezes a sua dimensão.



Figura 6C - No exemplo, a faixa de 30 metros da orla do lago, representada na cor azul, é apenas uma pequena parte da área pública efetivamente ocupada.

Apresentamos a seguir outros exemplos para a mesma situação, que se reproduz em praticamente todos os lotes da Península Norte e no Lago Sul lindeiros ao espelho d'água do lago (**figuras 7, 8 e 9**).



Figura 7 - Exemplo localizado no Lago Sul.



Figura 8 - Exemplo localizado no Lago Sul.

Na maioria dos casos, a área pública privatizada nas pontas é bem maior do que a área do lote, sendo a faixa de 30 (trinta) metros, correspondente à Subzona de Preservação da Vida Silvestre, definida pelo zoneamento da APA, apenas uma parte ínfima da área privatizada.



Figura 9 - Exemplo localizado no Lago Sul.



Figura 10 - Exemplo localizado na Península Norte.

Entretanto, deve-se observar também que, em alguns poucos casos, tanto no Lago Sul quanto na Península Norte, são identificadas situações nas quais as

unidades imobiliárias, mesmo não chegando até à margem do lago, estão localizadas dentro da faixa de 30 metros (**Figura 10**).

Esse é um problema que perdura por anos, sem que nada seja feito para solucioná-lo. São casos que caracterizam verdadeiras invasões, com a privatização de espaços públicos ocupando superfícies, conforme ilustrado, que podem chegar a mais de quinze vezes, ou até mesmo vinte, a área da unidade imobiliária adjacente.

Fato novo, nesse contexto, foi o julgamento da ação civil pública que exige a desocupação da faixa de 30 metros da orla do lago por particulares, visando o acesso da população a esse trecho.

4. A Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7, que determina a remoção das construções irregulares na orla do Lago Paranoá

No ano de 2005, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT entrou com uma Ação Civil Pública (Processo 2005.01.1.090580-7), tendo o Distrito Federal como réu.

Na ação, o MPDFT requereu tutela em caráter liminar para impor ao Distrito Federal obrigação:

"1) de se abster em autorizar ou licenciar construção ou qualquer outra atividade dentro do perímetro dos 30 metros da Área de Preservação Permanente da Orla do Lago Paranoá, com base no Decreto 24.499/04, salvo se o uso for de utilidade pública ou interesse social, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 e,

2) de apresentar rol das construções e atividades irregulares localizadas na referida área e que estejam obstruindo Áreas de Preservação Permanente da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, bem ainda a expedição de ofício ao Instituto de Criminalística para elaboração de laudo de exame em local, identificando os danos causados às Áreas de Preservação Permanente da APA do Paranoá e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal para elaboração de uma "avaliação Multitemporal"." (in: Sentença do TJDF, de 25/8/2011, Processo 2005.01.1.090580-7.)

Com o mérito, o MPDFT pediu:

"a) a decretação da nulidade das licenças ambientais deferidas com base no Decreto 24.499/04, por inconstitucionalidade, com efeito, "ex tunc";

b) condenar o Distrito Federal, sob pena de multa, a obrigação de fazer, consistente em:

b.1) remover todas as ocupações ilegais existentes nas terras públicas ao longo da orla do Lago Paranoá, nas Regiões Administrativas do Lago Sul e do Lago Norte;

b.2) elaborar Plano de Recuperação de Área Degradada de todas as Áreas de Preservação Permanente e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, retornando a área em seu estado anterior, sob pena de multa;

b.3) elaborar o zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação;

b.4) elaborar e implementar os Planos Diretores Locais do Lago Sul e Lago Norte, considerando o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, definindo a destinação pública para a área da orla do lago e

b.5) elaborar projeto de educação ambiental junto à comunidade vizinha à orla do Paranoá;

c) condenar o Distrito Federal a pagar R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ao Fundo Pró-Parques do Distrito Federal, para a recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Zona de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá e

d) condenar o Distrito Federal nas verbas de sucumbência." (in: Sentença do TJDF, de 25/8/2011, Processo 2005.01.1.090580-7.)

O TJDF, julgou a ação parcialmente procedente, e assim condenou o Distrito Federal a obrigação de fazer, consistente:

"a) na elaboração e apresentação, no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da presente sentença, de Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá que estejam em desalinho com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas;

b) no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, apresentar o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá, igualmente acompanhado do respectivo cronograma de execução, se ainda não aprovado pelo órgão ambiental local, ao menos lá protocolado para exame;

c) no mesmo prazo supra, apresentar o Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá; e

d) finalmente, no mesmo prazo, elaborar o Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerado o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, com a destinação pública compatível com a área da Orla do Lago Paranoá." (in: Sentença do TJDF, de 25/8/2011, Processo 2005.01.1.090580-7.)

Julgou improcedentes os pedidos em que o autor visa a decretação da nulidade das licenças ambientais já expedidas, solicita a elaboração de projetos de educação ambiental destinados à comunidade lindeira do Lago Paranoá, bem como o item relativo à pretensão do autor de obter a condenação do réu a pagar-lhe indenização por dano ambiental.

Pouco mais de dois anos depois, o TJDF, por meio da decisão interlocutória de 21/11/2013, uma vez que os prazos definidos não foram obedecidos, denotando "descaso ou velado descumprimento do que restou acobertado pela coisa julgada, circunstância que inexoravelmente conduz à incidência da multa estipulada...", estabeleceu incidência da multa processual encaminhando os autos ao Ministério Público para, caso o seu entendimento, promover a execução da multa. (in: Decisão interlocutória do TJDF, de 25/11/2013, Processo 2005.01.1.090580-7.)

Em julho de 2014, o MPDF propôs, em atenção à decisão interlocutória, a execução de Título Judicial por quantia certa em desfavor do Distrito Federal, requerendo:

1. Nos termos do art.730 do Código de Processo Civil, a citação da parte devedora para opor embargos em 10 (dez) dias. Se esta não os opuser, seja determinado, conforme os incisos do citado artigo, o pagamento do valor atualizado da multa constante no Parecer Técnico nº 826/2014 (em anexo), mediante depósito a ser revertido em favor do Fundo Único do Meio Ambiente – FUNAM (Banco de Brasília, Agência n. 201, Conta Corrente n. 826.974-1, CNPJ 264440590-001-62);

2. Requer, ainda, seja alterado o limite fixado pela Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), tendo em vista que a renitência do Distrito Federal em cumprir a sentença foi tamanha que se justifica a

*aplicação da própria ponderação constante na decisão de fls 991/992 dos Autos 2005.01.1.090580-7, qual seja, "[...] até o limite de R\$ 300.000,00, **quando então haverá oportunidade de novo juízo a respeito da necessidade de eventual exasperação da sanção [...]**"(sem destaque no original);*

3. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para efeitos fiscais, uma vez que a tutela ambiental é de inestimável custo real. (in: MPDFT, 4ª PRODEMA, Execução de Título Judicial por Quantia Certa, autos nº 2005.01.1.090580-7, 28/7/2014)

Em agosto de 2014 *"a sentença proferida em 25 de agosto de 2011 ainda se encontrava pendente de cumprimento e sem perspectiva concreta de ser efetivada em curto lapso de tempo, especialmente em virtude da complexidade do conflito em questão"*. Nessa ocasião o Distrito Federal requereu que se juntasse aos autos o Termo de Acordo Parcial e do Plano de Fiscalização e Remoção das Construções e Instalações Erguidas na APP do Lago Paranoá, bem como a sua homologação pelo TJDF. O Tribunal, verificando que os termos do acordo parcial entabulado entre as partes estavam em consonância com a sentença proferida pelo mesmo, e que as partes signatárias eram legítimas e se encontravam devidamente representadas, preenchendo os requisitos legais, homologou o acordo determinando que tivesse início o seu imediato cumprimento, nos termos do Plano de Fiscalização e Remoção.

O juiz considerou em sua homologação que *"embora se trate de um acordo parcial, tal medida representa o início do cumprimento de determinação há muito perseguida pela coletividade, assegurando a soberania das decisões judiciais e, sobretudo, contribuindo para a manutenção da ordem urbana e ambiental."* (in: Decisão da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, de 12/3/2015, Processo 2005.01.1.090580-7.)

Esse acordo parcial, firmado entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF e o MPDFT, perante o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do TJDF, também foi assinado pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, e pelas Secretarias de Gestão Territorial e Habitação – SEGETH e de Meio Ambiente – SEMAR. Prevê como primeira obrigação a execução do Plano de Fiscalização e Remoção de Construções e Instalações erguidas na Área de Proteção Permanente (APP) do Lago Paranoá. Nele é prevista a execução de ações de retirada de cercas, muros ou obstruções de passagens em área pública, no intervalo de 30 (trinta) metros a partir do nível máximo normal do Lago Paranoá.

Para a primeira etapa do plano, foi prevista uma duração de até quatro meses. Nesse período, a AGEFIS e o IBRAM atuarão na Península dos Ministros (SHIS QL 12) e na QL 2 do Lago Norte. Concluída a primeira etapa, para a segunda etapa foi prevista uma duração de oito meses, compreendendo a retirada de

obstruções de passagens no Monumento Natural Dom Bosco, no Parque Ecológico Bosque, no Parque Ecológico Anfiteatro Natural do Lago Sul, na Praia do Lago Norte, no Parque Ecológico das Garças, no Parque dos Escoteiros, no Refúgio de Vida Silvestre Copaíbas, no Refúgio de Vida Silvestre Garça Branca, na Área Vivencial do SHIS QL 14/16, e nas áreas do SHIN EQL 11/13 e EQL 4/6. Na terceira etapa, com duração prevista de dois anos, são previstas remoções de obstruções de passagem no restante da orla. Em paralelo à execução das etapas, pretende-se executar o Programa de Fiscalização Permanente da Orla do Lago Paranoá, como prevenção a novas ocupações irregulares.

Mais um capítulo no transcorrer da Ação Civil Pública adiou o início da execução daquele Plano de Fiscalização e Remoção. Em abril de 2015, o TJDFT acatou a petição apresentada pela Associação dos Amigos do Lago Paranoá, suspendendo, embora provisoriamente, a aplicação do acordo firmado, concedendo liminar que impede a execução das ações de retirada de cercas, muros ou obstruções de passagens em área pública, no intervalo dos 30 (trinta) metros na orla do Lago Paranoá.

Em que pese, no entanto, todo o esforço empreendido pela Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7, ela abarca tão somente uma pequena parte da ocupação irregular e da privatização de áreas públicas na Península Norte e no Lago Sul.

5. A dimensão total do problema.

Conforme será demonstrado, aquela ocupação irregular da faixa de 30 metros, corresponde apenas a uma porcentagem mínima do universo total de ocupação irregular de área pública.

O avanço dos lotes sobre as áreas adjacentes é um processo que se estende por toda a Península Norte e o Lago Sul, conforme ilustrado nas **figuras 11 e 12**, referentes, respectivamente, a dois trechos daqueles setores.

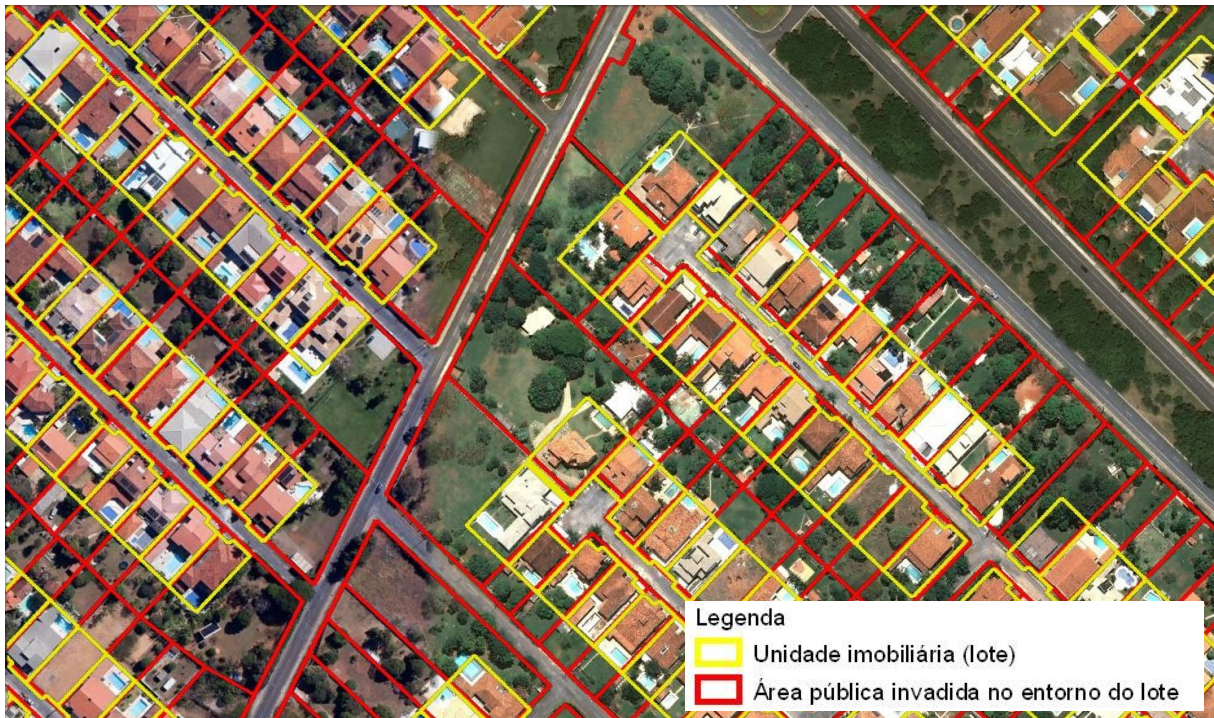


Figura 11 - Exemplo de privatização de áreas públicas em lotes residenciais de conjuntos internos, na Península Norte.

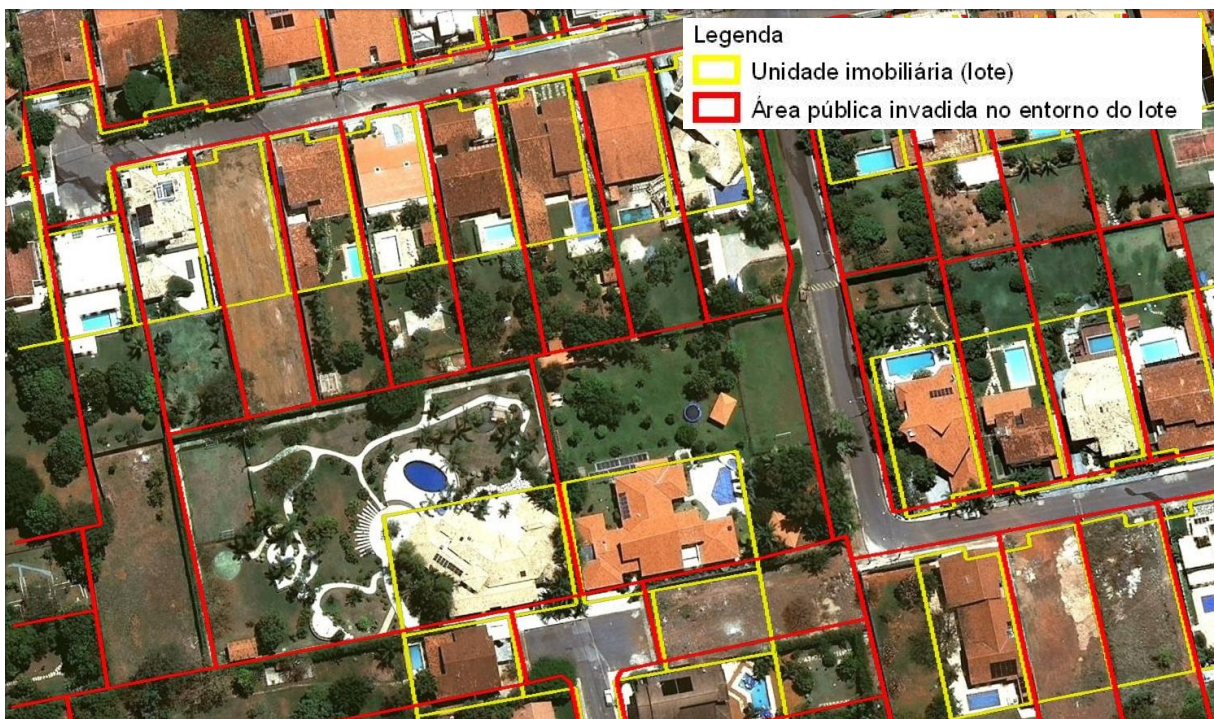


Figura 12 - Exemplo de privatização de áreas públicas em lotes residenciais de conjuntos internos, no Lago Sul.

Com o propósito de quantificar as terras utilizadas irregularmente, procedeu-se a um cálculo preliminar, com base nas poligonais disponibilizadas pelo Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB.

No Lago Sul, a área total das unidades imobiliárias para fins residenciais, ou seja, a área efetivamente comercializada e vendida para aquele fim, corresponde a aproximadamente 1.350 (um mil, trezentos e cinquenta) hectares (**figura 13A**).

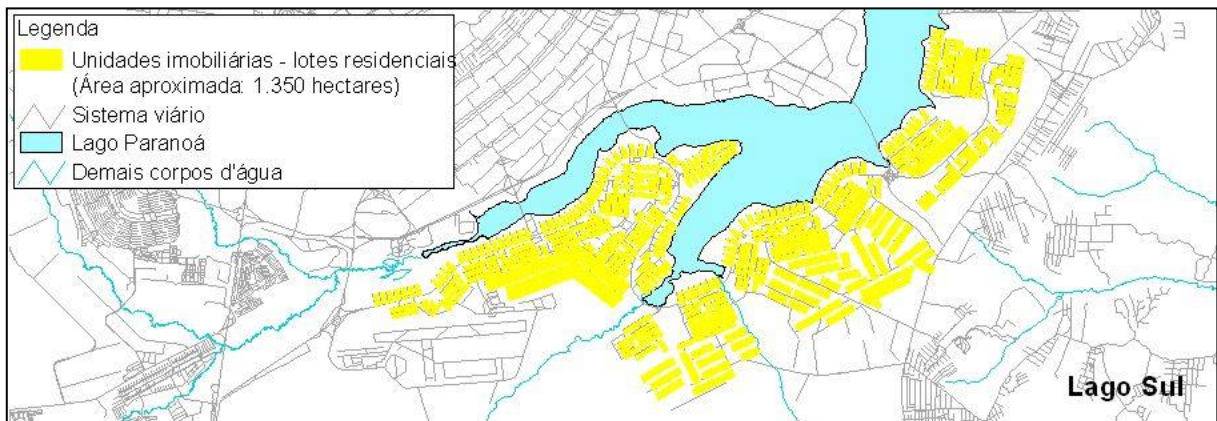


Figura 13A - Unidades Imobiliárias destinada ao uso residencial no Lago Sul.

Já os avanços desses lotes sobre as áreas públicas lindeiras correspondem a um total de cerca de 1.000 (um mil) hectares (**Figura 13B**).

Essa área só não é maior devido ao reduzido número de avanços efetuados nos lotes de chácaras, que, devido ao seu desenho, dificulta a ocupação irregular lindeira.

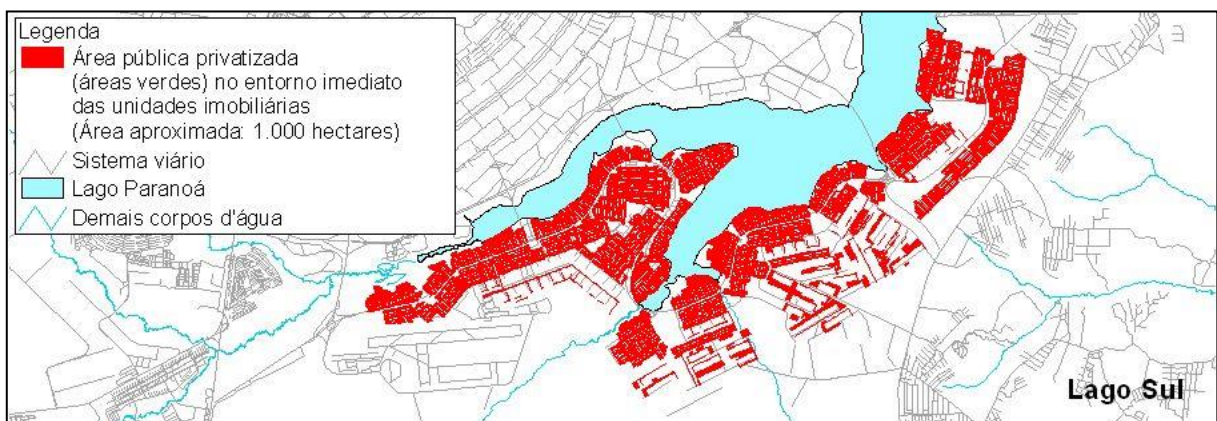


Figura 13B - Áreas públicas privatizadas no entorno imediato das unidades imobiliárias residenciais no Lago Sul.

Do total das áreas públicas privatizadas, apenas 34,6 hectares correspondem à faixa de trinta metros na orla do Lago Paranoá no Lago Sul, ou seja, 3,46% da área invadida total (**figura 13C**).

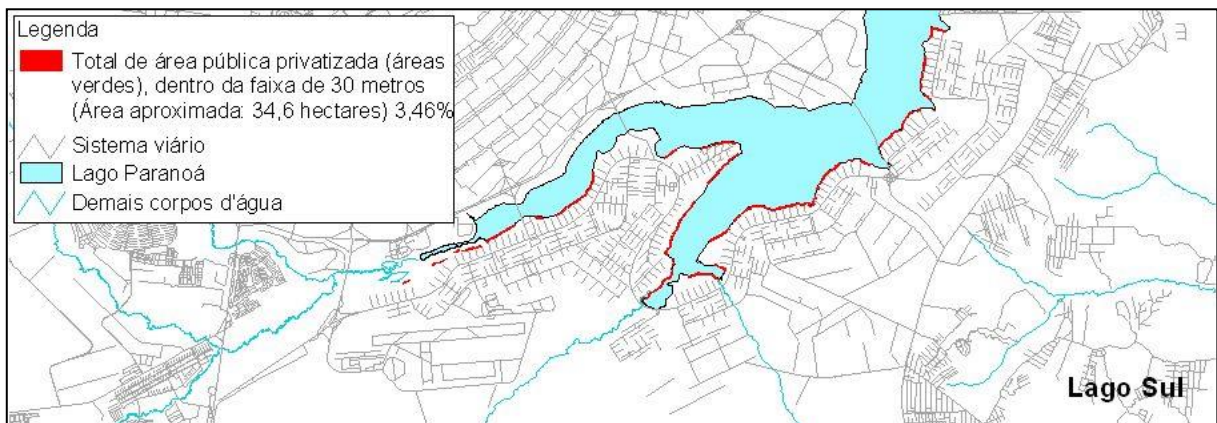


Figura 13C - Áreas públicas privatizadas na faixa de 30 metros da orla do Lago Paranoá, no Lago Sul.

Na Península Norte foi verificado um quadro semelhante na quantificação das áreas.

Ali, a área total das unidades imobiliárias regulares para fins residenciais corresponde a aproximadamente 459,4 hectares (**figura 14A**).

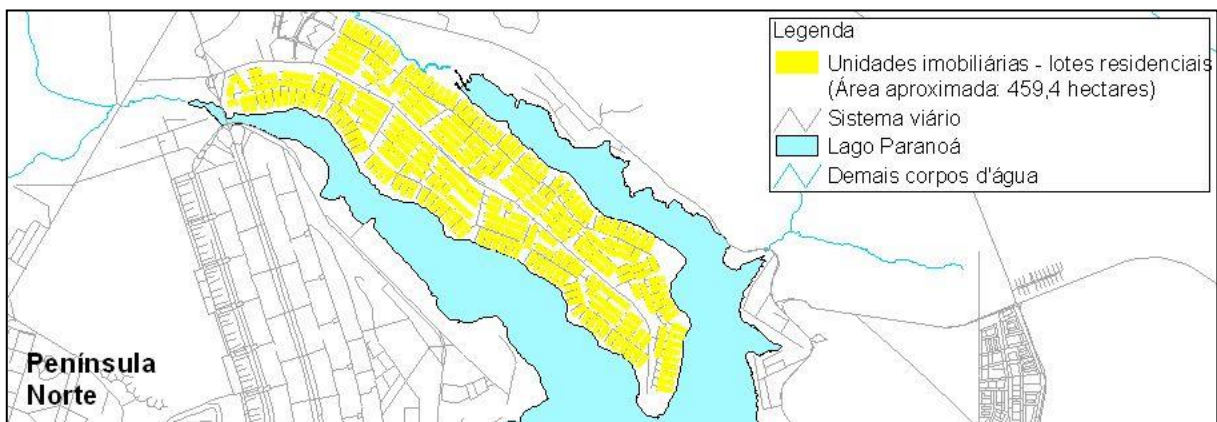


Figura 14A - Unidades Imobiliárias destinada ao uso residencial na Península Norte.

Os avanços dos lotes regulares sobre as áreas públicas lindeiras correspondem a um total de aproximadamente 574,3 hectares (**figura 14B**).

Ou seja, na Península Norte, a área pública privatizada é maior do que a área regular dos lotes residenciais.

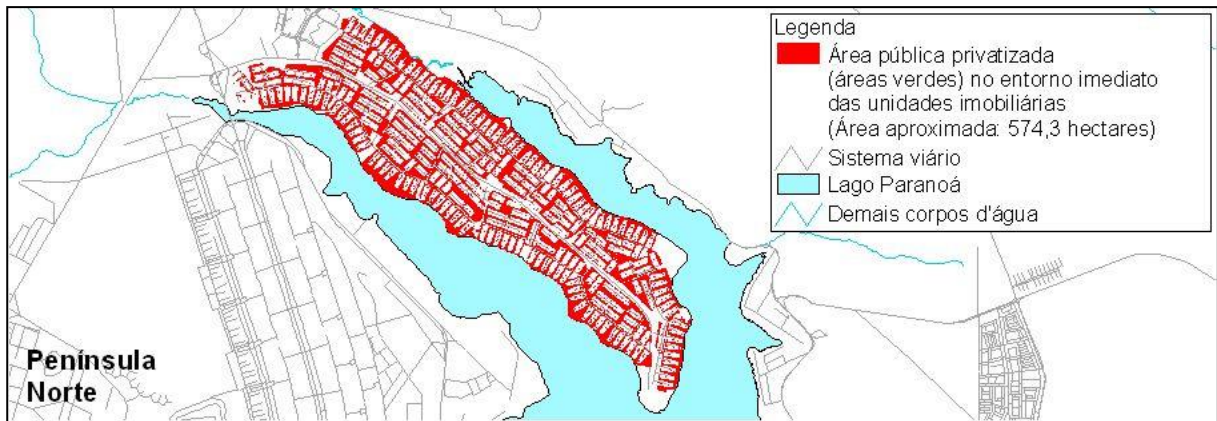


Figura 14B - Áreas públicas privatizadas no entorno imediato das unidades imobiliárias residenciais na Península Norte.

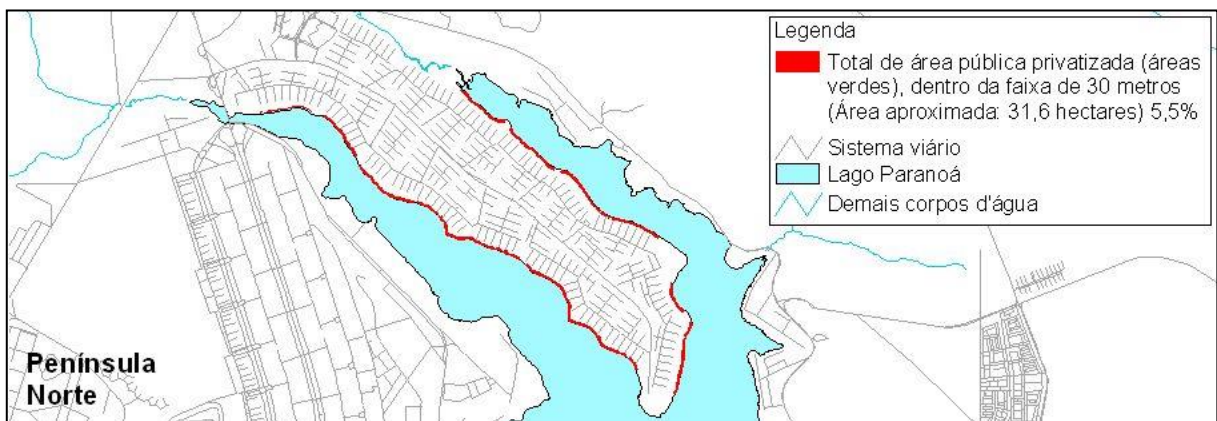


Figura 14C - Áreas públicas privatizadas na faixa de 30 metros da orla do Lago Paranoá, na Península Norte.

Do total das áreas públicas privatizadas na Península Norte, apenas 31,6 hectares correspondem à faixa de trinta metros na orla do Lago Paranoá, ou seja, 5,5% da área invadida total (**figura 14C**).

As áreas apresentadas constam do quadro resumo abaixo (**tabela 1**):

	Área dos Lotes regulares (hectares)	Área dos avanços sobre área pública (hectares)	Área dos avanços na faixa de 30m (hectares)	Porcentagem dos avanços na faixa de 30m
Lago Sul	1.350	1.000	34,6	3,46%
Península Norte	459,4	574,3	31,6	5,5%
TOTAL	1.809,4	1574,3	66,2	4,2%

Tabela 1 - Resumo do cálculo das áreas dos lotes residenciais, no Lago Sul e na Península Norte, e dos avanços dos mesmos sobre as áreas públicas.

6. Conclusões

Aqueles dados, também representados nos **Mapas 1 e 2**, anexos, demonstram que a superfície das áreas públicas invadidas pelos lotes residenciais da Península Norte supera a superfície dos lotes regulares daquele setor. No Lago Sul, a superfície ocupada pelos avanços sobre as áreas públicas quase chega também a se igualar com a área total dos lotes residenciais regulares.

O total de 1.574 (um mil e quinhentos e setenta e quatro) hectares de áreas públicas privatizadas, corresponde a uma outra Península Norte e a um outro Lago Sul, em termos de lotes residenciais. Equivale a 6.296 (seis mil, duzentos e noventa e seis) frações do Setor de Mansões Park Way – SMPW. Equivale a 19.675 (dezenove mil, seiscentos e setenta e cinco) lotes de 800m², ou a 78.700 (setenta e oito mil e setecentos) lotes de 200m².

Os prejuízos causados aos cofres públicos e, conseqüentemente à sociedade do Distrito Federal como um todo é enorme. A arrecadação proveniente de uma cobrança de taxa pela utilização privada dessas áreas públicas, que poderia ter sido revertida em obras e serviços em prol de toda a comunidade, nunca foi realizada. Face ao tempo que perdura essa ocupação irregular, o valor não auferido chega a ser incalculável.

A título de comparação em relação à superfície ocupada, a Invasão da Vila Estrutural ocupa uma área de 154 hectares⁷; a invasão do Pôr do Sol e o Trecho 1 da Invasão do Sol Nascente, em Ceilândia, ocupam uma área de 96 e 385 hectares, respectivamente⁸. Pode-se estimar que as invasões do Pôr do Sol e de todos os trechos do Sol Nascente chegam a ocupar 1.500 (mil e quinhentos) hectares.

Em termos de superfície ocupada, portanto, pode-se concluir que a ocupação irregular verificada na Península Norte e no Lago Sul corresponde à maior invasão de área pública existente no território do Distrito Federal.

Recentemente, foi declarada inconstitucional, por meio da ADI nº 2014 00 2 017736-9 – TJDFT, publicada no *Diário de Justiça* de 5 de fevereiro de 2015, a Lei Complementar nº 887, de 24 de julho de 2014, que dispõe sobre a manutenção do cercamento de área pública e dá outras providências.

⁷ Fonte: <http://jornaldaestrutural.webnode.com.br/>

⁸ Fonte: Governo do Distrito Federal - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, Programa Brasília Sustentável II, agosto de 2009.

De iniciativa do Poder Executivo, essa Lei Complementar prevê em seu art. 1º que, *"até a publicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo ou do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, conforme o caso, e da regulamentação daí decorrente, é permitida a manutenção do cercamento de área pública, contígua a lotes de habitação unifamiliar ou multifamiliar, desde que não haja: I – impedimento de natureza urbanística ou ambiental; II – interferência no sistema viário ou no normatizado nos Planos Diretores Locais."*

Com aquela declaração de inconstitucionalidade, as ocupações de área pública na Península Norte e no Lago Sul permanecem num vácuo jurídico.

Essa situação contraria muitos dos princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, conforme definidos no art. 314, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, entre os quais, o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado. Contraria, também, o que estabelece o art. 315, da mesma lei, sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana, especialmente quanto ao item relativo à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação.

Aqueles princípios da LODF encontram-se refletidos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que é o instrumento básico da política urbana e da orientação dos agentes públicos e privados que atuam no território do Distrito Federal.

O PDOT tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes. Estabelece, entre os seus princípios, a garantia do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana e rural e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano e rural.

Entre os objetivos gerais definidos pelo PDOT estão a otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infraestrutura implantada e em vazios urbanos das áreas consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território. E, nas diretrizes estabelecidas quanto à urbanização, ao uso e à ocupação do solo, o PDOT busca estimular a ocupação dos vazios residuais das áreas urbanizadas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, preferencialmente à criação de novas áreas urbanas, de forma a otimizar a capacidade da infraestrutura instalada e reduzir os custos de urbanização, observadas as condicionantes ambientais do território, e a propor e admitir novas formas de urbanização.

Uma maneira de trazer para a coletividade um retorno pela utilização das áreas públicas invadidas é a concessão de uso a título oneroso.

A LODF, em seu art. 48, estabelece que "*o uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei*".

Nesse sentido, a título de exemplo, a Lei Complementar nº 766, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Comércio Local Sul, do Setor de Habitações Coletivas Sul – SHCS, na RA I, admite a ocupação da área pública, por concessão de uso, com finalidade urbanística, nos termos, condições e locais definidos na lei.

No exemplo, o valor do preço público cobrado pela concessão de uso onerosa prevista é calculado considerando variáveis como: o valor da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU para o imóvel; o valor da área concedida, considerada sua condição de área edificada, conforme avaliação a ser efetuada pela Companhia Imobiliária de Brasília –TERRACAP; e o tempo da concessão de uso acordado entre as partes.

Expediente semelhante poderia ser, portanto, também adotado no caso das áreas públicas ocupadas na Península Norte e no Lago Sul.

Vale a pena lembrar que, do texto citado no item 3 deste estudo⁹, constante do livro *Olhares sobre o Lago Paranoá*, já constava proposta de se permitir ocupações no espaço público, "*mediante autorização a título precário e oneroso*". Ainda de acordo com aquele texto, a ocupação da área pública não poderia exceder 100% (cem por cento) da área do lote contíguo legalmente escriturado. Inúmeros são os casos nos quais a ocupação da área pública contígua supera em muito a área do lote escriturado, por vezes em mais de quinze vezes, conforme exemplificado neste trabalho.

Cerca de quinze anos se passaram desde a publicação daquele texto. Nada foi feito nesse período. Mesmo sem considerar o tempo da ocupação anterior, por particulares, daquelas áreas públicas, torna-se difícil calcular a perda de arrecadação que tal ocupação vem ocasionando ao poder público. Nem mesmo a citada Lei Complementar nº 887, de 2014, que dispõe sobre a manutenção do cercamento de área pública, considerava qualquer cobrança pela ocupação da área cercada. Oportunamente essa lei foi julgada inconstitucional.

A complexidade do assunto exige que o mesmo seja tratado no contexto de um processo contínuo de planejamento e de gestão territorial e urbana. A questão da ocupação das áreas públicas na Península Norte e no Lago Sul deve, obrigatoriamente, ser objeto de tratamento específico pelos instrumentos complementares ao PDOT, que são os Planos de Desenvolvimento Local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

⁹ Braga Netto, P. *Ocupações da orla do Lago Paranoá*. In: Fonseca, F. (org.) *Olhares sobre o Lago Paranoá*. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, Brasília, 2001, pp 359-362.

Do Projeto de Lei Complementar nº 79, de 2013, que aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS, nos termos dos arts. 316 e 318, da Lei Orgânica do Distrito Federal, consta seção própria, relativa à concessão de uso de área pública contígua a lotes residenciais em nível do solo, composta pelos arts. 86 a 91:

Art. 86 *Fica permitido o cercamento de área pública por meio de concessão de uso onerosa, caso não haja impedimento de natureza urbanística ou ambiental, estritamente nos casos em que for contígua a lotes de habitação uni ou multifamiliar.*

§ 1º *Não identificado impedimento para concessão de uso onerosa de área pública, cabe ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal analisar na área objeto de concessão, em conjunto com o IBRAM, a ocorrência de área de preservação permanente assim definida na legislação ambiental, as restrições e condicionantes decorrentes, o que deve constar do respectivo contrato de concessão.*

§ 2º *O disposto neste artigo é objeto de regulamento, que define:*

I – as áreas passíveis de aplicação da concessão de uso onerosa;

II – os valores referentes à concessão;

III – os critérios para cercamento de área pública.

§ 3º *Os critérios de que trata o inciso III do parágrafo anterior, deverão obedecer cumulativamente às seguintes condicionantes:*

I – disponibilidade de área;

II – limitações urbanísticas e ambientais;

III – segurança da edificação, dos equipamentos e das redes de serviços públicos;

IV – não obstrução de calçadas, ciclovias ou de faixas de servidão pública.

§ 4º *Para a concessão de área pública, nos termos deste artigo, a Terracap deverá ser consultada sobre a dominialidade da área pleiteada para concessão.*

Art. 87 *É vedado ao concessionário:*

I – impermeabilizar o solo em área concedida;

II – explorar comercialmente área concedida; e

III – cobrir ou edificar em área concedida.

Art. 88 *São deveres do concessionário:*

I – manter a área concedida em bom estado;

II – promover ajardinamento e plantio de árvores, preferencialmente com espécies nativas.

Art. 89 *O Poder Público pode, a qualquer tempo, retomar a área objeto de concessão, de forma total ou parcial, permanente ou transitória.*

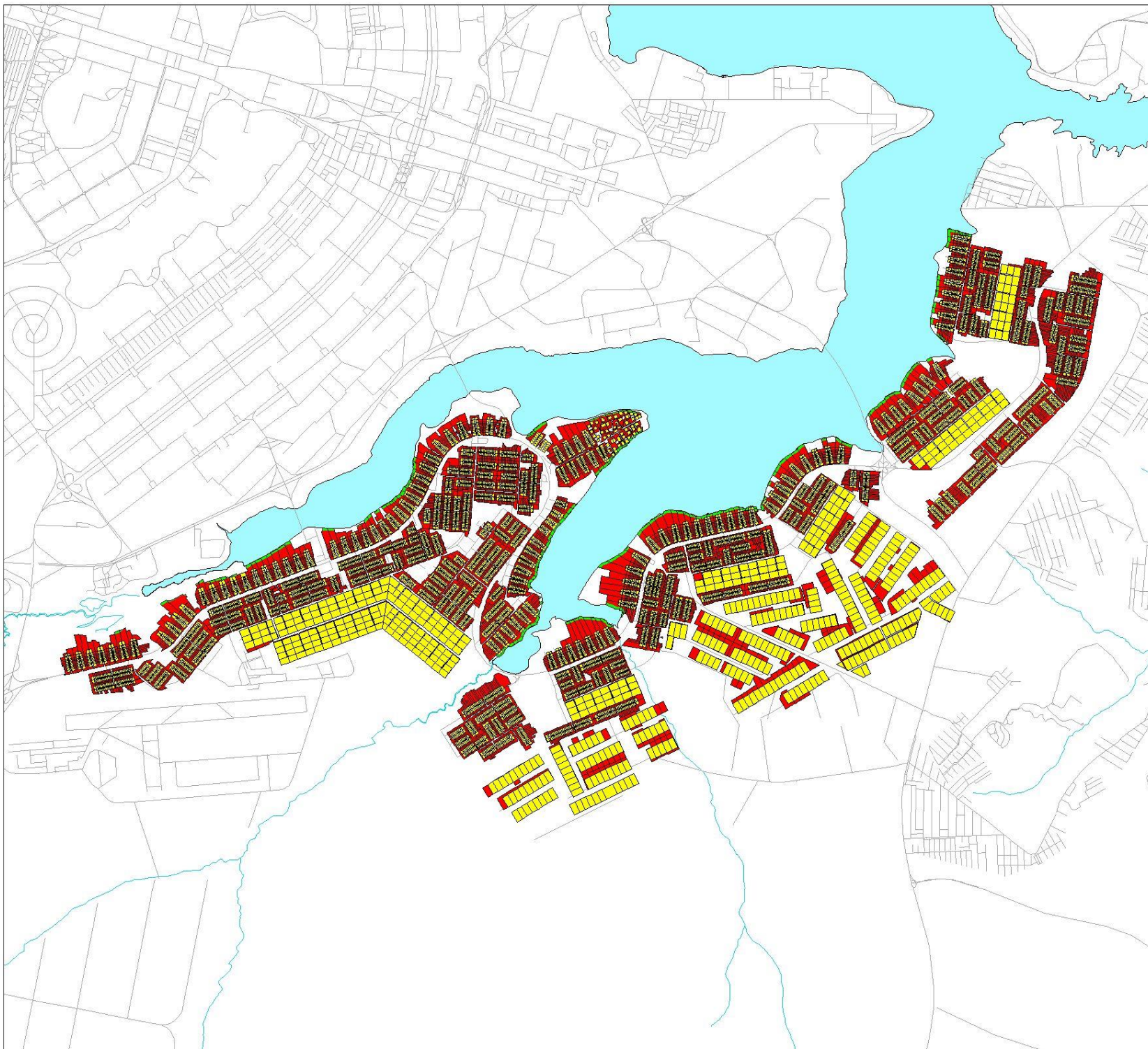
Parágrafo único. *A retomada de que trata o caput deste artigo não implica pagamento de indenização.*

Art. 90 *As áreas consideradas passíveis de utilização para parcelamentos futuros não serão objeto de concessão.*

Art. 91 *Os concessionários terão o prazo de 6 meses, contados a partir da regulamentação de que trata o Art. 86 desta Lei Complementar, para iniciar o processo de regularização da ocupação.*

Parágrafo único. *O não cumprimento das disposições contidas no Art. 86 e no caput deste artigo enseja cancelamento da concessão, cumulado com multa, conforme definido no art. 259 do PDOT.”*

O Poder Executivo, no entanto, solicitou a retirada de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 79, de 2013, adiando, mais uma vez, o recebimento de benefícios para a sociedade do Distrito Federal como um todo, por meio da permissão onerosa de uso de áreas públicas invadidas, que no caso das áreas da Península Norte e do Lago Sul, devido à magnitude das mesmas, faz com que a permanência da condição irregular atual seja, no mínimo, escandalosa.



0 1 2 3km

Escala: 1:50.000



Mapa 1 Parcelamento residencial e ocupação de área pública (Lago Sul)

Legenda

- Lotes residenciais
(área aproximada: 1.350 hectares)
- Invasão de área pública
lindeira aos lotes residenciais
(área aproximada: 1.000 hectares)
- Invasão de área pública lindeira aos
lotes residenciais dentro da faixa de
30 metros às margens do Lago Paranoá
(área aproximada: 34,6 hectares)
- Lago Paranoá
- Demais corpos d'água
- Sistema viário

Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural
e Meio Ambiente - UDA









Estudo sobre questões relativas à ocupação
da orla do Lago Paranoá de Brasília - DF



Mapa 2 Parcelamento residencial e ocupação de área pública (Península Norte)

Legenda

-  Lotes residenciais
(área aproximada: 459,4 hectares)
-  Invasão de área pública
lindeira aos lotes residenciais
(área aproximada: 574,3 hectares)
-  Invasão de área pública lindeira aos
lotes residenciais dentro da faixa de
30 metros às margens do Lago Paranoá
(área aproximada: 31,6 hectares)
-  Lago Paranoá
-  Demais corpos d'água
-  Sistema viário

Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural
e Meio Ambiente - UDA



**Estudo sobre questões relativas à ocupação
da orla do Lago Paranoá de Brasília - DF**