



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

Palestra proferida no Seminário "Regularização Fundiária e Urbanística do DF", no dia 18 de agosto de 2011.

Tema: A Regularidade Registral Imobiliária, Fundiária e Urbano Ambiental

A mídia nacional e internacional tem feito bastante alarde acerca do crescimento econômico brasileiro, muitas vezes atrelado ao fato de que o País sediará a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 e que estará no centro das atenções durante esse período.

Mas, partindo do pressuposto de que a melhoria da qualidade de vida da população deveria ser o objetivo último do desenvolvimento de um país, que imagem pretendemos passar ao mundo acerca da qualidade de vida em nossas cidades?

Nesse aspecto, diferentemente do cenário econômico, a perspectiva não é tão animadora.

O Brasil ocupa atualmente a 73ª posição no ranking de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) divulgado pela ONU em 2010 (Organização das Nações Unidas), obtendo nota inferior à média da América Latina e à de países como o Chile, a Argentina, o Uruguai, o Panamá, o México, Trinidad e Tobago, Costa Rica e Peru¹.

1 Fonte: UOL Notícias, 04/11/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

O Distrito Federal talvez seja uma boa fonte de pesquisa para entendermos o que nos impede de mudar essa triste realidade, na medida em que abriga a capital da República e possui amostras do que existe de melhor e de pior em nosso País.

E aqui entramos no tema que nos foi proposto: a regularização fundiária e urbano ambiental.

Afinal, por que chegamos a esse ponto, com aproximadamente 1/3 da população vivendo em parcelamentos irregulares², em detrimento do meio ambiente, da ordem urbanística e, em última análise, da qualidade de vida no Distrito Federal? Por que Brasília já enfrenta problemas típicos de grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, seja em relação ao adensamento populacional, ao trânsito, à falta de vagas de estacionamento, à poluição sonora e visual, à violência, ao meio ambiente, à escassez e à qualidade da água, às condições sanitárias, à produção de resíduos, à saúde e muitos outros, apesar de sua tenra idade e de se tratar de uma cidade planejada?

A resposta a essas perguntas é bastante complexa e não temos a pretensão de esgotá-la neste momento. Mas talvez possamos refletir sobre alguns dos aspectos que certamente contribuíram para esse quadro e que até agora inviabilizaram a solução definitiva do problema.

Não há dúvida de que houve no passado, no mínimo, uma certa leniência do Estado no enfrentamento da questão, em alguns

2 Fonte: Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, GDF, 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

casos por não enxergar sua relevância para o futuro da capital, em outros por absoluta ineficiência ou por evidente exploração política da situação. Porém, uma parcela de responsabilidade pelo que ocorreu no Distrito Federal pode ser atribuída também a alguns setores da sociedade, que se omitiram, toleraram ou tiraram proveito econômico diante dos fatos.

Parece haver uma certa “aceitação social” do crime de parcelamento irregular do solo para fins urbanos, apesar de seu alto grau de lesividade, por atingir a coletividade como um todo.

É possível que no início desse fenômeno, muitos tenham sido vítimas da ação de grileiros e de verdadeiras quadrilhas que comumente se valiam dos chamados “laranjas” para a implementação de parcelamentos clandestinos. Mas depois que esses fatos ganharam ampla divulgação pela imprensa, fica difícil admitir tal hipótese.

Infelizmente, uma parcela dos adquirentes de lotes em parcelamentos irregulares preferiu apostar na regularização desses terrenos. Outros transformaram a atividade em um lucrativo negócio.

A oferta de lotes foi anunciada abertamente nos classificados de jornais de grande circulação.

Muitos corretores de imóveis negociaram as unidades parceladas sem nenhum constrangimento, apesar de se tratar de conduta vedada pela Lei Federal nº 6.530, 12 de maio de 1978.

Advogados inescrupulosos venderam seus serviços a grileiros e parceladores, seja para a implementação de pseudo-



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

condomínios ou para a instrumentalização dos contratos de cessão de direitos.

Escritórios de cobrança cuidaram do recebimento das prestações oriundas da venda de lotes.

Empresas e profissionais liberais prestaram serviços topográficos, abriram ruas, instalaram poços artesianos, desviaram cursos d'água, impermeabilizaram o solo, projetaram e construíram casas, muitas delas em áreas de proteção ambiental.

Por parte do poder público, houve negligência na demarcação das terras públicas e na proteção desses bens contra a ação de invasores, assim como na defesa das áreas de preservação permanente e de proteção de mananciais.

Inúmeros decretos e leis inconstitucionais foram editados sobre o tema.

Faltou planejamento e também uma política responsável em relação ao uso e ocupação do solo e ao atendimento da demanda habitacional.

Serviços públicos, tais como a instalação de água e luz, foram prestados a despeito da irregularidade desses empreendimentos.

A fiscalização, em muitos momentos, fechou os olhos para o que estava acontecendo.

Escrituras de constituição e convenções de condomínio, procurações e contratos de compra e venda ou cessões de direitos com objetos ilícitos foram lavradas ou registradas em cartório,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

ganhando ares de legalidade.

A apuração e punição de ilícitos da espécie, nas esferas cível e penal, a cargo da Polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário, foi morosa e se ressentiu da falta de uma política integrada de combate a essa atividade.

E tudo isso ocorreu sob os olhos dos órgãos de administração, fiscalização e controle do Estado, tanto da União quanto do Distrito Federal.

Evidentemente que nesse percurso muitas foram as tentativas de coibir o avanço dos loteamentos clandestinos e de punir os responsáveis por esses empreendimentos. Inúmeras ações cíveis e penais foram propostas, pessoas físicas e instituições foram condenadas, órgãos e entidades governamentais e não governamentais, servidores públicos e cidadãos se opuseram ao que talvez tenha sido o mais duro golpe que a qualidade de vida no Distrito Federal já sofreu nesses 51 anos de existência da nova Capital.

Além disso, essa visão panorâmica do fenômeno nem sempre é possível no momento em que os fatos ocorrem, sendo fruto da experiência adquirida pelos homens e instituições ao longo dos anos, a partir da vivência dos acontecimentos.

O que não se pode admitir é a persistência no erro.

O dano coletivo causado, por exemplo, ao meio ambiente, à ordem urbanística e ao patrimônio histórico normalmente demora mais para ser “sentido na pele” que o dano individual. Mas agora



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

estamos todos sofrendo as consequências dos erros cometidos no passado.

O Distrito Federal possui uma enorme estrutura voltada para o planejamento, fiscalização e controle do uso e ocupação do solo, composta por órgãos e entidades como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDHAB, o GRUPAR, a Secretaria de Ordem Pública e Social - SEOPS, a Secretaria de Segurança Pública, o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, o CONAM, o CONPLAN, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, a ADASA, a Procuradoria do Distrito Federal, a TERRACAP, a Polícia Civil, a Polícia Militar, entre outros.

Os parâmetros para a regularização dos parcelamentos clandestinos, por sua vez, foram delineados no Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007, firmado pelo MPD FT, o Distrito Federal, o IBRAM e a TERRACAP, que sintetiza o entendimento dos promotores de justiça que atuam nessa matéria e evidencia os esforços do Ministério Público na busca de uma solução possível para o impasse.

Entretanto, é bom ressaltar, a regularização não deve ser entendida como mero formalismo destinado a retirar a situação dos parcelamentos da clandestinidade. É importante que lhe seja conferido o conteúdo material que lhe é próprio, com vistas a mitigar os danos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística do Distrito Federal, com a efetiva integração dessas ocupações à malha



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

urbana da cidade. Esta é única forma para se alcançar a tão almejada segurança jurídica para a população que vive nesses locais.

Mas a regularização urbanística passa também pelo cumprimento das normas previstas na Constituição, na Lei Orgânica do Distrito Federal, no Estatuto da Cidade, no PDOT, nos PDLs, no Código de Edificações e demais normas que integram o Sistema Legislativo de Desenvolvimento Urbano e Territorial do Distrito Federal, de onde se extrai o conteúdo jurídico do princípio da função social da propriedade urbana, o qual está diretamente relacionado ao planejamento e controle da ocupação e uso do solo urbano, voltados para o desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado da cidade, a adequada distribuição da população e da atividade econômica, bem assim o fornecimento de infra-estrutura compatível, com vistas a garantir segurança e qualidade de vida aos cidadãos.

É inadmissível a reedição de normas já declaradas inconstitucionais pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, como se tem observado, por exemplo, em relação aos chamados “alvarás precários” para o exercício de atividades econômicas não passíveis de regularização, incompatíveis com o zoneamento da cidade, em áreas residenciais ou impróprias, em afronta à separação e à independência dos Poderes.

O mesmo se pode dizer da concessão de alvarás de construção e de funcionamento sem a observância dos procedimentos exigidos por lei.

Trata-se de um círculo vicioso que dificulta ainda mais a regularização dessas situações, que já são fruto da incapacidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

planejamento e, em muitos casos, da convivência do Estado, e que tendem a permanecer nessa condição, a depender da postura que se adote no momento atual.

Eis o nosso desafio para os próximos anos: mostrar ao mundo que somos um povo civilizado, que possui instituições sólidas, que não tolera a corrupção, que respeita o meio ambiente, que exerce sua cidadania, que sabe exigir os seus direitos, mas também cumpre os seus deveres.

Dênio Augusto de Oliveira Moura

Promotor de Justiça

1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística