



20 0203

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO PEDRO PASSOS**

**REQUERIMENTO Nº RQ 154/2003 )3**

(Autor: Deputado Pedro Passos)

Ao Protocolo Legislativo para registro e, em seguida,  
à Assessoria de Plenário. 20/02/03

*[Handwritten signature]*  
Pedro Roberto Guimarães  
Diretor de Gabinete do Plenário

**Requer anexação à justificação do PLC de pareceres de autoridades jurídicas, acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar apresentado no dia 13 de fevereiro de 2003 (Dispõe sobre a alienação, por interesse social, de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília e localizados em áreas de parcelamento do solo passíveis de regularização).**

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal,**

Com fulcro nos Artigos 129 e 130 do Regimento Interno desta Casa, requero a anexação do parecer do Ilustríssimo Doutor Temístocles Mendonça Machado à Justificação do Projeto de Lei Complementar apresentado no dia 13 de fevereiro de 2003 (Dispõe sobre a alienação, por interesse social, de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília e localizados em áreas de parcelamento do solo passíveis de regularização).

**JUSTIFICAÇÃO**

O parecer fornecido pela autoridade acima é de extrema importância para esclarecimento acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei em questão.

*[Handwritten signature]*  
**PEDRO PASSOS**  
*Deputado Distrital PTB/DF*

**O Projeto de Lei Complementar Nº /2003 e a**  
**sua Constitucionalidade**

Vem-me para apreciação, a consulta, formulada pelo Excelentíssimo Deputado Distrital Pedro Passos, sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar (Dispõe sobre a alienação, por interesse social, de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília e localizados em áreas de parcelamento do solo passíveis de regularização), protocolado sob Nº em 13 de fevereiro de 2003, cuja proposição tem por objeto a alienação de lotes, originados de parcelamentos irregulares, localizados em terras públicas, diretamente a seus legítimos ocupantes e adquirentes, dispensado nesta transferência o processo licitatório.

Ainda sem que se tenha formalizado qualquer impugnação ao presente Projeto, muitos têm sido os comentários inquinando o texto legal proposto de inconstitucional o que, de um lado, impediria a sua aprovação, e de outro, a regularização de situação fundiária constatada no Distrito Federal desde quase trinta anos e que não logrou, até esta data, solução capaz de sanear e ordenar a ocupação do solo.

O Projeto de Lei viabiliza a regularização fundiária outorgando o necessário título aos adquirentes de lotes em parcelamentos implantados em terras públicas, autorizando, para este fim, e de conformidade com os requisitos que o seu texto estabelece, a alienação pelo preço que for encontrado no processo de avaliação.

A desordenada ocupação do solo no Distrito Federal é problema que se expande simultaneamente com o crescimento da cidade.

Sobre a propriedade das terras que integram o quadrilátero da nova capital da República muitas discussões se instauraram, tendo prevalecido, muitas vezes, o entendimento que, desde a C.F de 1891, por força do disposto no seu artigo 3º, todos os imóveis ali compreendidos, e destinados à instalação da futura capital, teriam se publicizado, sem qualquer transferência formal e sem qualquer respeito à propriedade sobre os mesmos incidente.

Neste tema já se manifestou órgão do Tribunal de Justiça local, qual a Corregedoria de Justiça, por parecer do eminente e saudoso Desembargador Colombo de Souza, publicado in Revista do Tribunal de Justiça, ano II, nº 4.,pág. 118.1968.

Ainda que muito haja sido dito e legislado sobre o assunto, desde então, eventual modificação decorrente não terá o condão de alterar seu fundamento básico, qual seja a natureza jurídica das terras que perfazem o Distrito Federal, em área de 14.400 quilômetros quadrados mencionados no artigo 3º da Constituição de 1891.

O parecer da Corregedoria referido não regateia termos para assegurar a natureza pública de toda a área, cabendo ao poder público resolver sobre o destino do que exceder os 5.800 quilômetros quadrados que perfazem o chamado Plano Piloto .

Ali, em incontáveis e inúmeras passagens, a natureza pública do quadrilátero Cruls resta indiscutível, impossível de ser tal natureza usurpada por

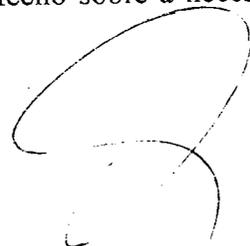
qualquer ente, ainda que coletivo, eis que reside em texto que confere vida e organização ao Estado, sua Constituição republicana.

A postura autoritária, assumida pela Administração Pública e, que contou, reiteradamente, com a aprovação do Poder Judiciário, mostrou-se extremamente danosa, permitindo abusos de toda ordem, primeiro por se apossar irregularmente de terras particulares, e para isto criando artificios e exigências para os seus titulares, e depois por se ver confrontada em sua pretensão de proprietária, sem registro, com os títulos trazidos pelos supostos proprietários, que igualmente, em sua grande parte restaram sem registro.

Deixou a ocupação do solo de ser corretamente ordenada e direcionada, abrindo vez a litígios intermináveis, posto que sem o registro das terras que diz serem suas, permitiu a sua irregular utilização. Tem hoje em confronto direitos de igual estatura: de um lado a preservação do patrimônio público, seja ele meramente imobiliário, seja ambiental, que a toda a população diretamente interessa, e, de outro, o direito à moradia, como corolário da dignidade humana, ambos inscritos no núcleo constitucional que trata dos direitos sociais.

Administrações se sucederam sem definições ou solução efetivas para o problema fundiário do DF que continuou se agravando em que pese a edição da Lei nº 954 de 1995 que "autorizou" a Companhia Imobiliária de Brasília-TERRACAP a proceder a alienação dos lotes situados em terras públicas desde que fossem regularizáveis os parcelamentos.

Desde meados da década de setenta, e até agora, proliferam os parcelamentos irregulares, implantados sobre terras públicas e particulares, bom como sobre terras em comum, ainda aguardando o desfecho sobre a necessária divisão.



Reconhecendo a irreversibilidade das situações constituídas, cuja consumação contou, sem dúvida, com a sua inoperância, a Administração Pública, através de diferentes formas tem buscado, sem êxito, uma solução socialmente aceitável, tal como foi a autorização legislativa, antes mencionada.

À mesa de negociações foram trazidos interesses públicos e particulares resultando em diferentes propostas, na certeza de que o conflito precisa ser dirimido, para o bem da própria coletividade.

As alternativas encontradas foram encaminhadas ao Poder Legislativo, para que este, no exercício da sua competência, editasse as normas compatíveis e requeridas pela realidade social.

Conquanto presente no ordenamento jurídico do Distrito Federal Lei autorizativa da venda destes imóveis aos seus legítimos adquirentes e ocupantes, Lei 954, em vigência desde 1995, toda a sorte de resistência sempre foi colocada, contribuindo para o agravamento do problema e para a intranquilidade de centenas de milhares de famílias brasilienses que encontraram na aquisição de lotes em parcelamentos, mesmo irregulares, pois que todos se viam nesta condição, a única alternativa para realizar seu direito à moradia.

A nova proposição legislativa revela o pleno desempenho das atribuições da Câmara Legislativa, normatizando a alienação de terras públicas que sofreram parcelamento e foram adquiridas por muitos milhares de brasilienses.

O Projeto de Lei, aqui analisado à luz da CF e da LODF expressa a efetividade de decisão política, de há muito anunciada, definindo condições, formas, requisitos, para que possa se processar validamente a alienação necessária.

Fixa a obrigação para a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP de dar execução às normas editadas, de conformidade com as disposições constitucionais pertinentes e regras estabelecidas na LODF.

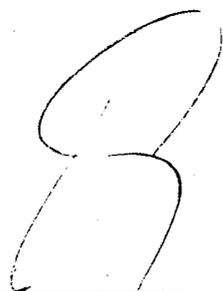
Por omissão, deixou o Poder Público proliferar a ocupação de suas terras.

Indiretamente, exerceu a Administração Pública seu poder discricionário, nenhuma medida adotando para conter a implantação dos denominados "condomínios irregulares" permitindo, por entender oportuno e conveniente, a expansão e urbanização do DF.

A anunciada solução, que ao mesmo tempo, significa um basta nesta desordem fundiária, converte-se em letra de lei, que representa o pleno exercício da discricionariedade e da autonomia municipal, que, sopesando os interesses em jogo, opta pela alienação de parte de suas terras, diretamente àqueles que as adquiriram e/ou ocuparam na forma de lotes em parcelamentos implantados em área pública.

Não exorbita a Câmara Legislativa do DF das competências atribuídas no artigo 32 da CF. Exerce-as, legitimamente, sob a égide do que vem disposto no artigo 34 da Carta Maior, e que proclama a autonomia municipal, garantida a ponto de autorizar a excepcional intervenção federal da União, caso seja a mesma violada.

A LC, aqui examinada, cinge-se ao campo da autonomia municipal, e sua edição se reveste da mais plena higidez constitucional.



Os contornos constitucionais que presidem a Política Urbana reafirmam e apontam para a autonomia do Poder Municipal. Assim:

“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.” (C.F. art. 182)

É poder-dever do município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano ( C.F. art. 37, inciso VIII).

Por isso, não será temeridade afirmar que para o cumprimento de suas atribuições no plano do desenvolvimento das funções sociais da cidade, o Poder Municipal disporá de imóveis particulares, mediante desapropriação, não lhe estando vedado, de nenhuma forma, dispor de seus próprios para esta mesma finalidade.

O projeto de Lei Complementar, recém apresentado, trata da destinação de terras públicas como instrumento para a regularização fundiária, e suas normas estão em conformidade com os princípios que definem a função social da propriedade urbana.

A excepcional autorização, nela contida, para que sejam as terras alienadas aos seus legítimos adquirentes e/ou ocupantes, não se vê contaminada de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade.

A vedação constitucional, inscrita no § 3º do artigo 183 da Carta está adstrita à aquisição do domínio pelo mero exercício da posse.



Na espécie, o que disciplina a lei é a venda de terras públicas aos seus legítimos ocupantes e/ou adquirentes, pelo preço de sua avaliação, observada a permissão constitucional na expressa ressalva do inciso XXI do artigo 37.

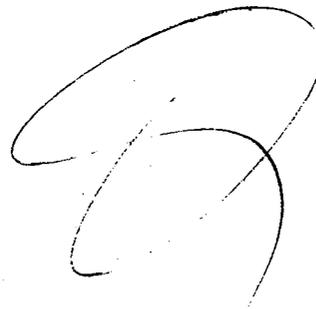
Diz o texto, art. 37, XXI, da Constituição Federal, no que interessa ao assunto vertente que:

“ressalvados os casos especificados na **legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública...” (grifei)

Logo se infere que a licitação pública, ainda que regra geral, não o é em caráter absoluto, eis que incide a exceção da conduta política consistente na permissão legislativa, que se sobrepõe à conduta administrativa da licitação, eis que resulta de vontade soberana, do Poder Público.

O poder legiferante, a gerar a **legislação supra** alentada não poderá ser da União nem dos Estados, pena de malferir o molde federativo hoje integrado também pelos municípios; sendo tal poder da órbita do legislativo municipal, tal a regra do já citado inciso XXI, do artigo 37, da Carta Federal e, em se tratando do Distrito Federal, da augusta Câmara Legislativa é a prerrogativa de todo o processo pertinente, inclusive a da sua iniciativa.

Não padece, pois, a LC de qualquer vício que lhe macule de inconstitucional.



Apreciada a mesma proposição à luz da Lei Orgânica do DF, emerge com ainda maior clareza a completa harmonia dos dispositivos legais com as Cartas que regem a República e o Distrito Federal.

O artigo 15 da LODF, estabelece, em seu caput:

“Compete privativamente ao Distrito Federal:

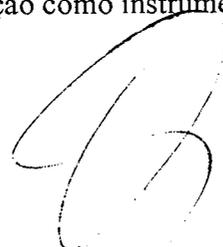
I – omissis

V- dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos;”

Por sua vez, o artigo 18, no elenco das vedações impostas ao DF, assinala “a doação de bens imóveis de seu patrimônio” *sem expressa autorização da Câmara Legislativa.*

A Lei Complementar, em exame, disciplina a venda de imóveis públicos aos seus legítimos ocupantes e/ou adquirentes, transferência, que a toda evidência não se vê alcançada pela vedação referida, e que, portanto, não tem ferida sua integridade jurídica, quando regula a alienação dos mesmos, que, ademais, destina-se ao cumprimento dos objetivos consagrados na Lei que rege a atuação do Poder Público do Distrito Federal.

Mais do que ausência de vedação, há expressa previsão para a utilização do patrimônio público do Distrito Federal tal como se depreende dos preceitos contido no par. 3º do artigo 51, ou seja, sua utilização como instrumento para a realização da ocupação ordenada do território.



O problema fundiário, nas proporções como se apresenta no DF, está a exigir a utilização dos bens públicos como instrumento para a sua solução.

A gravidade do quadro enfrentado, e suas nefastas conseqüências, no plano político e social, indicam ser inadiável uma efetiva intervenção governamental, a admitir, até mesmo, a doação desde que aprovada, expressamente, pela Câmara Legislativa.

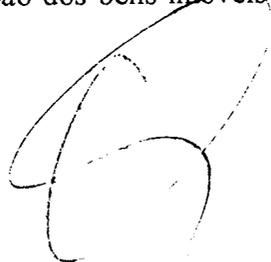
Mostra-se, por isto, legítima e necessária a determinação legal contida na LC para que sejam vendidos aos seus legítimos ocupantes e/ou adquirentes, os lotes de parcelamentos irregulares, implantados em terras públicas.

De destacar-se que a Lei prevê processo de avaliação para fixação do preço da terra nua, define quem está legitimado a participar da convocação para aquisição, bem como adota medidas com vistas à propositura de ação judicial contra o empreendedor do parcelamento ou suposto proprietário, com vistas à cobrança de indenização.

Em diversos outros artigos da LODF se encontra previsão exigindo a prévia autorização legislativa para a alienação de bens imóveis do DF, ou seja, a venda não está proibida, mas condicionada a ato do Poder Legislativo.

Diz o artigo 58, que trata especificamente das atribuições da C.L., em seus incisos VI e XV:

VI: \_ dispor sobre autorização para alienação dos bens imóveis do DF.....



XV: - dispor sobre aquisição, administração, **alienação**, arrendamento e cessão de bens imóveis do Distrito Federal:

Dentro da competência privativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme disposição do artigo 60 da LODF, inciso XXVIII, inscreve-se a aprovação prévia da alienação de terras públicas.

Dos princípios gerais que regem a ordem econômica do DF extrai-se conclusão que conduz, igualmente, à constitucionalidade da LC posto que expressamente aponta para a função social da propriedade, já assinalada na Carta Magna e que aqui se revela em sua plena realização.

A propriedade imobiliária, como bem do patrimônio, não se inclui no perfil das funções públicas a serem desempenhadas pelo Estado, antes, há de estar direcionada para o cumprimento e consecução de suas finalidades, assim como diz o caput do artigo 158 da LODF:

“.....tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

I - .....omissis

III- função social da propriedade;”

Nem o caput deste preceito e nem seu inciso III mostram-se compatíveis com a ameaça de iminente demolição de moradias de cidadãos brasilienses e que este Projeto busca evitar, assumindo erros e omissões de

sucessivas administrações e saneando, em definitivo, a situação fundiária do DF, na forma, prazos e condições nesta Lei.

Para que não reste impugnação ao texto legal, cabe destacar que as terras públicas sobre as quais foram implantados parcelamentos irregulares, cujos lotes serão objeto de alienação direta aos seus ocupantes e legítimos adquirentes, não estão abrangidas pela proibição contida no artigo 280 da LODF eis que este preceito só alcança as terras de interesse ambiental.

Em derradeiro, para irretorquível demonstração de perfeita sintonia do Projeto de LC a todos os preceitos que regem a administração do DF, valem a remissão e a transcrição do artigo 325 da LODF, inciso III, alínea I, e par. 1º:

“ Art. 325. Serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano:

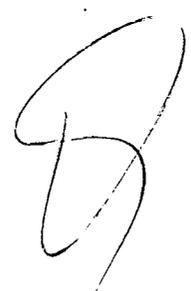
I. -

II -

III - jurídicos:

a)

l) alienação;



§ 1º Os instrumentos jurídicos referidos nos incisos II e III, não regulamentados, serão regidos por lei própria.”

Esta a previsão legal que há de recair sobre a realidade fática da expansão urbana do Distrito Federal, não apenas podendo como devendo dar-se pleno uso aos instrumentos admitidos na LODF.

Concluo:

É poder-dever do município, no caso do Distrito Federal pela representação de seu Poder Legislativo, por cobro à premência de habitação no Distrito Federal, pena de pecar por omissão; e ser responsabilizado pelo caos que se instala a cada dia na capital da República,

Há expreso permissivo legal para a lei que se propõe;

As terras do Distrito Federal, ainda que geridas por entidades privadas, a elas não pertencem, sendo do domínio do Distrito Federal, que delas disporá de acordo com a vontade do poder competente, emanada da Câmara Legislativa.

