18.02.03

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO PEDRO PASSOS

RQ 145 /2003

REQUERIMENTO Nº

(Autor: Deputado Pedro Passos)

o Protocolo Legislativo para registro e, em
seguida, à CAF.
m 18/02/03.

Paulo Roberto Guimarães de Castro
Chefe da Assessoria de 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, requeiro a anexação dos pareceres do Ilustríssimo Doutor Inocêncio Mártires Coelho e do Ilustríssimo Doutor Luiz Vicente Cernichiaro (ex-Ministro) 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

Os pareceres fornecidos pelas autoridades acima são de extrema importância para esclarecimento acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei em questão.

Pedro Passos
Deputado Distrital PTB/DF

SAIN – Parque Rural Gabinete 21 – CEP 70086-900 – Brasília-DF - Tel.: 348-8212 – Fax: 348-8215

PARECER

1. A Constituição da República, no capítulo "***Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos***", expressão "***Dos Direitos e Garantias Fundamentais",*** no início do século XXI, registra a garantia do "***Direito de Propriedade"*** . Além disso, logo a seguir , proclama que atenderá ***"a sua função social":***

O Novo Código Civil que, no início deste ano entrou em vigor, em consonância à Carta Política, estatui no Título III, Capítulo I, § 1º:

> **"O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidade econômicas e sociais...".**

2. O Distrito Federal, unidade da República Federativa do Brasil, está vinculado à Carta Política. Em razão disso, a Lei Orgânica do Distrito Federal é categórica:

> **" A política habitacional do Distrito Federal será dirigida ao meio urbano e rural, em integração com a União, com vista à solução da carência habitacional, para todos os seguimentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda"** (art. 3270).

SRTVS Quadra 701 Conjunto D Lote 5 Bloco C Salas 327, 329 e 331 Centro Empresarial Brasília CEP 70340-907 Brasília-DF
Tel: (61) 226 4818 Fax: (61) 226 2239 E-mail:cernicchiaro@ zaz.com.br

3. O dispositivo legal em conformidade com a Constituição do Brasil, enuncia princípio, roteiro de orientação e significado da política habitacional do Distrito Federal.

4. Também a Lei Orgânica do Distrito Federal encerra princípio ou seja, orientação interpretativa, constante de preceitos normativos, vinculantes de interpretação, demarcando os limites e o conteúdo da norma jurídica.

5. No século passado – com vigor cada vez mais acentuado, válido para os nossos dias – ***surgiu a teoria do garantismo*** – com expansão cada vez maior . **FERRAJOLI** escreve:

> **"são direitos fundamentais todos aqueles direitos que correspondem universalmente a "<u>todos</u>" os seres humanos enquanto dotados do** status **de pessoa, de cidadão ou pessoa com capacidade laboral, entendendo-se por "direito subjetivo" qualquer expectativa positiva (de prestações) ou negativa (de não sofrer lesões) assegurada a um sujeito pó uma norma jurídica".**

O Direito, com isso, é um sistema de garantias. Busca realizar valores a fim de conduzir à igualdade material, efetiva.

Valor fundamental é também o inscrito no art. 5º - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, da Constituição Federal, cujo capítulo " ***Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos***" menciona o direito ***à <u>propriedade</u>***.

O reconhecimento paulatino, porém crescente, de ser concretizada a igualdade entre os homens conduz à conclusão de todos terem direito e oportunidade a um teto. Ainda que humilde !

6. A habitação, notadamente nos grandes centros urbanos, é cada vez mais difícil. Tantas pessoas, por si mesmas, não têm condição de erguer a casa, onde possam morar com sua família. Daí a – obrigação – do Estado socorrê-las.

Brasília, hoje, exuberante Capital da República, foi planejada no início do século XXI para abrigar 500 mil pessoas. O progresso, a expansão natural do processo de criação, atraíram pessoas de várias partes do país; aqui chegaram para melhorar as condições de vida, com a esperança de realizar sonhos. Paralelamente, não obstante a construção de imóveis diversificados, sempre insuficientes em número para abrigar a crescente demanda , inclusive os servidores públicos.

Ademais, grande faixa da população fica sacrificada e impossibilitada mesmo, para concretizar o "***sonho da casa própria***". Em conseqüência passa a ser vítima da exploração imobiliária. É consabido, o preço dos imóveis fica sujeito à "***lei da oferta e da procura***". Nesse esquema, o mais fraco sai perdendo, sempre e sempre sucumbido !

O Distrito Federal, indiscutivelmente, revela , vivencia e enfrenta esse fenômeno.

Urge, pois, atenção ao disposto no art. 327 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Com efeito " ***a política habitacional do Distrito Federal será dirigida ao meio urbano e rural... com prioridade para a população de média e baixa renda***".

Não se confunde com populismo, ou discriminação. É, ao contrário, além de obrigação, concorrer para o anseio de milhares de pessoas que contribuem para o progresso e a grandeza do Distrito Federal.

Não é exagero dizer: toda pessoa tem direito a um teto. Ainda que humilde. O Estado (logo, o Distrito Federal) a obrigação de socorrê-la ! Assim determinam a Constituição da República e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

7. O Projeto de Lei Complementar nº 2003, ***iniciativa*** do ***Deputado Distrital Pedro Passos*** e ***Outros***, coloca-se nesse contexto, cuja ementa sintetiza o conteúdo do texto:

> **"Dispõe sobre alienação, por interesse social de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados e localizados em áreas de parcelamento do solo passíveis de regularização".**

Cumpre registrar, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O art. 1º resguarda a harmonia da Constituição da República, da lei federal e da lei Orgânica do Distrito Federal. Evidencia, pois, uniformidade, o que projeta a constitucionalidade e legalidade do supra - mencionado projeto.

8. A Constituição de 1889, substituído o Império pela República, concretizando anseio de vários constituintes, **reservou** uma área de

14.000 quilômetros quadrados *"para instalação da futura Capital"*. A concretização se deu no governo de Juscelino Kubtischek. Embora com dimensão menor, situa-se dentro daquele quadrilátero. A NOVACAP, por sua vez, administra os imóveis localizados no Distrito Federal.

9. Notório, nem todas as áreas do Distrito Federal, então pertencentes a particulares, foram desapropriadas.

Além disso, resultante da expansão do Distrito Federal , formam-se Condomínios Horizontais.

Projetam-se, pois, duas situações: **a)** – o proprietário , ou sucessores promoveram instalação de Condomínios Horizontais, o que gerou ações penais, obrigando a Câmara Distrital, por Lei Complementar, regularizar loteamentos, em respeito à legalidade e no interesse de terceiros que ali depositaram suas economias.

Notório, os pais desejam amparar os filhos, garantido-lhes o futuro, em particular, transmitindo-lhes , com a morte, local em que possam viver.

Faz-se necessário, notadamente por imperativo de Justiça e Humanidade regularizar a propriedade imobiliária dos chamados Condomínios Horizontais. Sabido, em Direito, o fático se torna jurídico. O social sempre define o conceito material do Direito.

b) – O art. 2º resguarda a legalidade e a moralidade.

A alienação será feita pela TERRACAP aos legítimos ocupantes. Não se confunde, nem se pretende contemplar especuladores.

Repita-se, a situação resulta de inesperado crescimento do Distrito Federal. Não é exagero dizer: imprevisível crescimento !

Impõem-se condições: legítimo ocupante, cuja comprovação é materializada e provada por " **instrumento emitido pelo *Governo do Distrito Federal*** " (art. 2º,§ 1º). Reclama-se posse. (idem).

Particulares não serão sacrificados. Não haverá desapropriação. Preço precedido de avaliação da terra nua.

c) – Outra condição salutar afasta qualquer propósito ou especulação imobiliária:

> **"Não ser proprietário e nem possuidor , a qualquer título, de imóvel, de qualquer natureza, localizado no Distrito Federal..."** (art. 3º, II).

Além disso, o que afasta qualquer burla, ou enriquecimento ilícito, " ***os pretendentes poderão adquirir apenas um lote***" (art. 5º).

d) – E mais. O preço obedecerá o "***mínimo da avaliação a qual deverá ser publicada uma vez no DODF e uma vez em jornal de grande circulação desta Capital, com prazo não inferior a 30 (trinta) dias, contados da data prevista para recebimento das propostas***" (art. 5º).

A avaliação, outrossim, é feita pela " ***TERRACAP e duas entidades avaliadoras integrantes da Administração Pública, preferencialmente, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil S / A*** " (art. 6º).

Duas condições impedem a especulação:

I – o adquirente no prazo de 5 (cinco) anos, não poderá vender, prometer vender ou ceder a qualquer título seus direitos sobre o imóvel alienado, nos termos desta lei.

II - haverá rescisão se o comprador, no processo de aquisição, prestar declaração falsa.

e) – O disposto no art. 13 preserva o direito de a TERRACAP, noticiando-se, ainda ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, implantação de empreendimentos irregulares em terras públicas.

O Direito é unidade. Harmonia. Coerência. Não enseja contradição. Daí preservarem-se edificações " ***já existentes nos parcelamentos de solo que já tiveram índices de uso e ocupação aprovados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal*** " (art. 14).

Não faria sentido contrastar a política do Distrito Federal .

O Projeto, mais uma vez, mostra preocupação com o Direito e a Moral.

Os Processos de Alienação serão acompanhados pela Comissão de Assuntos Fundiários da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

E mais. A fim de garantir a legalidade das ocupações, o Projeto, no art. 17, Parágrafo Único, faculta à Ordem dos Advogados do Brasil, Secção do Distrito Federal e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios designar um representante de cada entidade, que acompanharão os trabalhos da mencionada Comissão.

O Projeto de Lei Complementar trata organicamente da alienação, por interesse social de imóveis públicos do Distrito Federal. Voltado inteiramente para o interesse público, obediente aos princípios de legalidade e moralidade. Aprovado, atenderá aos interesses do Distrito Federal e de sua coletividade.

A proposta do Projeto de-lei escora-se também em precedente brasileiro. Há alguns anos, o governo federal alienou residências e apartamentos funcionais para os servidores públicos. Buscou, com justiça, facilitar a aquisição da casa própria e liberou o Estado dos ônus da conservação.

No caso do **projeto distrital** , em questão, o governo , não só disciplinará o grave problema de habitação, como será beneficiado com arrecadação de impostos !

10. O projeto reúne, além das condições de legalidade e moralidade, indisfarçável sentido social para atender anseios das classes , economicamente, menos favorecidas.

É o Parecer.

Luiz Vicente Cernicchiaro

Professor

Escritório de Advocacia Professor Inocêncio Mártires Coelho – Advogados Associados
SHIS – QL 12 – Conjunto 09 – Casa 10
Lago Sul – Brasília/DF – CEP 71.630-295
Tel. (61) 248 6071 – Fax (61) 248 60 24

Parecer em Consulta

Assunto: Constitucionalidade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a alienação, por interesse social, de imóveis públicos do Distrito Federal, administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e localizados em área de parcelamento do solo passíveis de regularização".

Consulente: Deputado Distrital PEDRO PASSOS

Fevereiro/2003

I – A Consulta

Indaga-nos o ilustre Deputado Distrital PEDRO PASSOS sobre a constitucionalidade de projeto de lei – de iniciativa do Consulente e de outros dignos membros da Câmara Legislativa do Distrito Federal – dispondo que a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, nas condições que indica, fica obrigada a alienar aos seus legítimos ocupantes, pelo valor de avaliação, a ser feita nos termos dessa proposta legislativa, os lotes ou glebas de terras públicas localizadas no Distrito Federal, para implantação e regularização dos Condomínios Horizontais, desde que tenham seus índices de uso e ocupação do solo aprovados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio de Lei Complementar.

II – Análise do Projeto de Lei

Acompanhado de longa justificativa, a que se deu o nome de Exposição de Motivos, o aludido projeto de lei articula, em seu dispositivo inicial, os preceitos constitucionais e legais que lhe servem de fundamento e referência, desde a Constituição da República até a Lei Orgânica do Distrito Federal e a Lei Complementar nº 17-DF, de 28/1/97, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, além da Lei Federal nº 8.666, de 21/6/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas gerais sobre licitações e

contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A invocação desses inúmeros dispositivos, uns de relevo constitucional, outros de hierarquia simplesmente legal, mostra que os autores dessa proposta legislativa se preocuparam em evidenciar, desde logo, que a sua iniciativa encontra amparo no conjunto do ordenamento jurídico do País, e não apenas no direito estritamente local, muito embora saibam que, de conformidade com o modelo federativo adotado pela Constituição da República – que o elevou à condição de *cláusula pétrea* – são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Lei Maior.

Pois bem, como o citado projeto de lei determina que a TERRACAP, sem licitação pública, proceda à venda de bens que integram o patrimônio do Distrito Federal, avulta como indagação primeira, senão mesmo exclusiva, dizermos da constitucionalidade desse procedimento excepcional, tendo vista que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, adotou, como regra, o *princípio da licitação*, assegurada igualdade de tratamento e de condições a todos os concorrentes à realização de obras, serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública, em geral, valendo esse comando tanto para a União, quanto para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A respeito, registre-se que muito embora, como salientado, tenha adotado a licitação pública como regra geral, o próprio constituinte cuidou de consignar ressalva expressa – e o fez logo na primeira parte da oração que inicia esse dispositivo – no sentido de permitir que, mediante lei, possam ser especificados casos em que, a critério do legislador e no uso da sua liberdade de conformação, se recomendasse, ou mesmo se impusesse, a dispensa de licitação para levar a cabo aquelas atividades.

Assim agindo, o constituinte teve em vista, obviamente, aquelas situações em que – diante da realidade, sempre rica e rebelde a generalizações normativas – pareça ao legislador mais consentâneo com a idéia de que fazer justiça *dar a cada um o que é seu* ao invés de medir a todos pelo mesmo metro. Afinal de contas, é de sabença comum, que normas gerais não fazem justiça a casos particulares e que a correta aplicação do princípio da igualdade aponta para a necessidade de se tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.

A essa luz, dispensando a regra da licitação, em favor dos princípios da *isonomia* e da *função social da propriedade* – se e quando isso parecer adequado e puder justificar-se cabalmente – ao invés de agredir a Lei Maior, o legislador ordinário estará agindo em estrita conformidade com os seus preceitos, que devem ser interpretados como *unidade* e *sistema*, sob pena de não atingirem os fins a que se destinam.

Nessa ordem de preocupações, por outro lado, o projeto de lei em referência realiza outro princípio constitucional do maior relevo – o princípio da *proporcionalidade* ou da *razoabilidade* – um parâmetro de controle que se utiliza para aferir a legitimidade de todas as ações estatais, nestas incluídas, segundo a doutrina mais avançada, não apenas as *restrições de direitos* – sejam elas decorrentes de atos administrativos, de leis ou mesmo de provimentos jurisdicionais – mas também aquelas *decisões políticas* que outorgam poderes a agentes públicos ou concedem tratamento diferenciado a determinados grupos sociais, como tivemos ocasião de ressaltar na passagem, transcrita a seguir, da nossa *Interpretação Constitucional*, cuja 2ª edição acaba de vir a público:

> "Utilizado, de ordinário, para aferir a legitimidade das *restrições* de direitos – muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na *concessão* de poderes, privilégios ou benefícios – o princípio da *proporcionalidade* ou da *razoabilidade*, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, eqüidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico. No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio

> acabou se tornando consubstancial à própria idéia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da *adequação* e da *necessidade*, compõe a *proporcionalidade em sentido amplo*. (Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, págs. 139/140).

De outra parte, nos termos em que está redigido, e pelos propósitos que o inspiram, o projeto de lei sob análise realiza também e adequadamente o princípio da *harmonização*, da *concordância prática* ou da *ponderação* entre os bens constitucionais em confronto – mais uma vez, a regra da licitação *versus* o princípio da função social da propriedade –, estabelecendo regras objetivas e impessoais para a implementação do benefício que se pretende conceder, como demonstram, entre outros, os seus artigos 2º e 3º, o mesmo se podendo dizer sobre as normas constantes dos artigos 5º, 10, 11 e 12, destinadas, todas elas, a coibir fraudes e desvios de finalidade na execução da lei e, por essa forma, a tornar plenamente alcançáveis os objetivos de interesse social que motivaram essa proposta legislativa.

Mais ainda, se alguma dúvida restasse sobre a constitucionalidade do aludido projeto de lei, vale lembrar que nele se consubstanciam medidas essencialmente idênticas às que têm sido adotadas em contextos de consolidação de situações criadas pelo decurso do tempo, como atestam leis federais e estaduais – a Exposição de Motivos que fundamenta o Projeto de Lei dá conta de providência semelhante adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul – que, em nome da *paz social* e da *segurança jurídica*, ínsitas à própria idéia de direito, asseguraram aos legítimos ocupantes de bens públicos (*e.g.* imóveis funcionais da União, localizados no Distrito Federal) o direito de vir a adquiri-los, sem licitação pública, com a só declaração, atendidas outras condições, de que pagariam por eles o preço de mercado, a ser apurado segundo os métodos de avaliação usualmente utilizados pela Caixa Econômica Federal, encarregada da alienação desses imóveis.(Lei nº 8.025, de 12/4/90, artigo 6º).

Mais recentemente, diante da ocupação irregular de bens públicos e da impossibilidade de os mesmos virem a ser adquiridos por usucapião – Constituição Federal, art. 183 – o Governo viu-se na contingência de editar a Medida Provisória nº 2.220, de 4/9/01, para permitir que, mediante *concessão de uso especial*, se legitimasse a situação de quantos, até 30/6/01, possuíssem como seu, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, atendidas outras condições estabelecidas nesse ato legislativo.