Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
ADI 2005 00 2 001687-9

O **Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 8.185, de 14 de maio de 1991, com a nova redação que lhe foi dada pela Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

Ação Direta de Inconstitucionalidade

contra a **Lei Distrital 1.528**, de 8 de julho de 1997, frente aos artigos 52 e 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

I. Do diploma legal impugnado

De início, convém registrar a íntegra do diploma distrital ora atacado, veiculado no Diário Oficial do Distrito Federal de 16.07.1997, *verbis*:

LEI Nº 1.528, DE 8 DE JULHO DE 1997
(Autor do Projeto: Deputado Distrital José Edmar)

Declara prioritárias para fins de reforma agrária por interesse social as terras rurais públicas do Distrito Federal, dispõe sobre a política de assentamento e dá outras providências.

A Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º **Ficam declaradas prioritárias para fins de reforma agrária por interesse social as terras rurais públicas do Distrito Federal.**

§ 1º **As terras rurais públicas do Distrito Federal que possuam dimensão suficiente e vocação agrícola serão destinadas prioritariamente a programas de assentamento rural de agricultores** que:

I - não sejam proprietários rurais, concessionários ou arrendatários de terras rurais públicas;

II - residam no território do Distrito Federal há pelo menos cinco anos;

III - se comprometam a residir, com sua família, no imóvel rural que lhes for destinado e cultivá-lo consoante plano técnico a ser elaborado pelo órgão oficial competente;

IV - sejam aprovados em processo de seleção que considere, entre outros aspectos eventualmente julgados relevantes, ânimo produtivo, aptidão técnico-profissional e bons antecedentes comportamentais ou reabilitação comprovada.

§ 2º É obrigatória a prévia devolução à Administração Pública do lote urbano objeto de concessão ou permissão de uso pelos beneficiários de programas habitacionais urbanos de interesse social, quando contemplados com glebas rurais nos programas oficiais de assentamento rural.

§ 3º É assegurado o direito de assentamento em lote habitacional localizado em vila rural ao agricultor não selecionado para recebimento de gleba produtiva que, em função de suas qualidades de liderança, eminente reconhecimento comunitário, notórios conhecimentos ou dotes culturais, desempenhe papel importante no desenvolvimento da comunidade.

Art. 2º Para os devidos efeitos legais e administrativos, os assentamentos de pequenos agricultores sem-terra no Distrito Federal, com base no módulo familiar de propriedade rural, as vilas rurais ou agrovilas, os núcleos rurais e rurópolis constituem programas habitacionais de interesse social localizados na zona rural.

Parágrafo único. O acesso das famílias selecionadas à habitação e à terra produtiva far-se-á mediante contrato de concessão do direito real de uso, consoante o disposto no art. 17, I, "f", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 3º Constituem princípios norteadores dos programas de assentamento rural no Distrito Federal:

- I – a função social da terra;
- II – o desenvolvimento integral da família agricultora;
- III – a compatibilidade da atividade agrícola com a preservação ambiental;
- IV – a possibilidade de acesso à terra rural aos agricultores sem-terra que se proponham a nela residir e a ela cultivar com sua família;
- V – a indivisibilidade do módulo familiar de propriedade rural;
- VI – o atendimento ao interesse público.

Art. 4º São objetivos dos programas de assentamento de trabalhadores rurais no Distrito Federal:

- I – dar cumprimento à função social da terra;
- II – fomentar a produção familiar sustentada de alimentos básicos;
- III – estimular as formas coletivas de produção, em especial, o cooperativismo;
- IV – gerar empregos no campo;
- V – promover a modernização da propriedade rural familiar;
- VI – integrar a propriedade rural familiar ao contexto da economia nacional;
- VII – difundir processos agroecológicos de produção;
- VIII – estimular o desenvolvimento de cultura agrária com base nos valores sociais do trabalho e do cultivo da terra;
- IX – garantir custos de produção e preços de produtos agrícolas socialmente satisfatórios aos produtores e consumidores;
- X – incrementar a preservação ambiental.

Art. 5º São considerados instrumentos de implementação dos assentamentos agrários no Distrito Federal:

- I – a pequena propriedade rural, definida pelo módulo familiar de propriedade rural;
- II – o cooperativismo como forma de encaminhamento das questões agrárias;
- III – a extensão rural e a pesquisa agrônômica adequadas à pequena propriedade;
- IV – a profissionalização dos agricultores;
- V – o crédito rural educativo;
- VI – a modernização, mediante tecnologia ecologicamente sustentável;
- VII – a concessão do direito real de uso da terra rural;
- VIII – as vilas rurais ou agrovilas.

§ 1º Caracteriza-se como módulo familiar de propriedade rural, para fins desta Lei, a área ideal de terra que, explorada intensivamente mediante tecnologias agropecuárias sustentáveis definidas em plano de uso da terra, seja compatível com a força de trabalho familiar e com o desenvolvimento socioeconômico da família rural.

§ 2º Os programas de profissionalização dos agricultores incluirão, entre outros temas considerados relevantes, capacitação gerencial, economia doméstica, organização comunitária, associativismo e relacionamento humano.

§ 3º O crédito rural educativo, usado basicamente como instrumento de introdução de tecnologia e desenvolvimento gerencial, será disponibilizado mediante recursos do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal–FUNDEFE- e de outros disponíveis, até a satisfatória consolidação econômica da propriedade.

§ 4º Os projetos a serem desenvolvidos e a tecnologia agrícola a ser usada nos assentamentos rurais serão definidos mediante discussão entre técnicos dos órgãos oficiais de pesquisa e extensão, agricultores e representantes de entidades ambientais.

§ 5º O contrato de concessão do direito real de uso incluirá cláusula de intransferibilidade a terceiros sem prévia autorização da Administração Pública e será formalizado por tempo

determinado, prorrogável por períodos sucessivos, mediante comprovada execução do plano de uso da terra e persistindo o interesse público.

Art. 6º Em apoio à implementação dos assentamentos rurais de que trata esta Lei, a Administração do Distrito Federal poderá desenvolver as seguintes ações:

I - celebração de convênios com a União, Estados e Municípios e com outras entidades de direito público ou privado;

II - captação de recursos externos e internos;

III - rescisão de contratos inadimplentes de arrendamento e de concessão de uso de terras rurais públicas;

IV - realização de inventário anual das terras agrícolas ociosas ou subutilizadas, providenciando:

a) sua disponibilização para assentamentos rurais, no caso de integrarem o patrimônio público;

b) proposta de desapropriação ao órgão federal competente, no caso de propriedade privada;

V - criação de vilas rurais dotadas de infra-estrutura de serviços públicos e equipamentos urbanos;

VI - implementação da colonização privada conduzida por empresas aprovadas pelo órgão oficial competente.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de noventa dias de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

II. Da Inconstitucionalidade formal

A lei impugnada, elaborada por iniciativa de Deputado Distrital, declara prioritárias, para fins de reforma agrária, as terras rurais públicas do Distrito Federal .

Com efeito, a lei impugnada deixa de observar as principais normas gerais acerca da **legitimidade para a propositura de leis** que disponham sobre **a administração dos bens públicos** do Distrito Federal, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Lei distrital 1.528, de 1997, merece ser declarada formalmente inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis. Elaborada mediante iniciativa parlamentar, a lei ora atacada dispõe sobre a administração de bens do Distrito Federal, seu uso e ocupação, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Governador do Distrito Federal.

Desta forma, foram violados vários dispositivos da Lei Orgânica distrital, com destaque para o artigo 52 e artigo 100, inciso VI, *in verbis*:

Art. 52. **Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal**, ressalvado à Câmara Legislativa administrar aqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

Art. 100. Compete **privativamente** ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI – **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

(sem ênfases no original).

Assim, a inconstitucionalidade, na espécie, é de natureza formal, contaminando por completo a Lei distrital 1.528, de 1997, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado. Nesse sentido tem decidido, reiteradamente, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. A título exemplificativo, vale destacar as seguintes decisões, tomadas por unanimidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 323/2000.

ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE TAGUATINGA, APROVADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 90/1998. **VÍCIO DE INICIATIVA**. VIOLAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO DF: ARTS. 19, CAPUT, 51, CAPUT E § 3º, 52, 100, INCISO VI, 319 E 320. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I - **Por ter sido a lei complementar iniciada por proposta de Deputados Distritais, está manifesto o vício de iniciativa, eis que a lei complementar dispôs sobre a administração de bem do Distrito Federal, seu uso e destinação, o que só poderia ter sido viabilizado por projeto de lei originário do Poder Executivo.** A Lei Orgânica do DF, **para a criação de normas acerca da administração de bens do Distrito Federal (arts. 52 e 100, inciso VI), defere ao Governador a iniciativa de tal lei,** dispondo também da prerrogativa de veta-lo (art. 58, *caput* e inciso IX).

II - Restando demonstrado que a Lei Complementar n. 323/2000 promoveu alteração no Plano Diretor de Taguatinga (Lei Complementar n. 90, de 11-03-98), após três anos de sua instituição, patente também ficou o desrespeito flagrante dos arts. 19, *caput*, 51, *caput* e § 3º, 52, 100, inciso VI, 319 e 320, da Lei Orgânica do DF. A violação se expressa na não observância do decurso do prazo mínimo de quatro anos para que os planos diretores locais sejam revistos, como também pela afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, por propiciar a ocupação desordenada do território do Distrito Federal, além do descumprimento dos critérios de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio urbanístico e paisagístico.

III - Tais circunstâncias autorizam o acolhimento do pedido formulado na presente ação direta para proclamar, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar distrital nº 323, de 29 de novembro de 2000, e material do artigo 1º da referida lei, frente aos artigos 19, *caput*, 51, *caput* e § 3º, 52, 100, inciso VI, 319 e 320, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

(TJDFT, ADI 2001.00.2.001472-8, Rel.: Des. Jeronymo de Souza, Julg.: 06.08.2002, DJ de 26.11.2002, sem ênfases no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 106/98 – **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL – NORMA SOBRE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO** – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – IMÓVEL PÚBLICO – DOAÇÃO SEM LICITAÇÃO – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – LIMINAR DEFERIDA – LEI COMPLEMENTAR SUSPENSA – UNÂNIME.

É conferido ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo de qualquer norma que venha a dispor sobre a ocupação e o uso do solo em todo o território do Distrito Federal.

(TJDFT, ADI 2004.00.2.000217-6, Relator: Desembargador LÉCIO RESENDE, Data do julgamento: 24.8.2004, DJ de 19.10.2004, sem ênfases no original).

Destarte, por restar configurado o vício de iniciativa da Lei distrital 1.528, de 1997, cumpre declarar ao final a sua inconstitucionalidade formal, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a. seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que seja intimado o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestar informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b. em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c. a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d. a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da Lei distrital 1.528, de 8 de julho de 1997, porque contraria os artigos 52 e 100, inciso VI, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 21 de março de 2005.

Antonio Henrique G. Suxberger

Promotor de Justiça Adjunto
Assessor de Controle de Constitucionalidade

ROGERIO SCHIETTI

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios
MPDFT