

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Complementar n.º 75, de 20/05/1993, arts. 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 8.185/91, com a nova redação dada pela Lei 9.868, de 10/11/99, vem à presença de V. Exa. ajuizar, perante o Conselho Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e tendo em vista Representações dirigidas a esta Procuradoria-Geral de Justiça (docs.1 e 2), a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**(com pedido de medida liminar)**

de lei local em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, a saber, dos artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da **Lei do DF nº 2.689**, de 19/2/2001 (doc. 3), frente aos arts. 19, *caput*, 26, 49, 346 e 349, todos da LODF, de 8/6/1993 (doc. 4).

**II - DA LEI IMPUGNADA -**

Consoante já mencionado, nesta ação direta de inconstitucionalidade demonstra-se a incompatibilidade vertical dos artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da **Lei do DF nº 2.689**, de 19/2/2001, frente aos arts. 19, *caput*, 26, 49, 346 e 349, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local.

Eis a redação dos dispositivos ora impugnados, que **tratam da alienação e da legitimação de ocupação das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal, ou se referem diretamente a tais institutos** (cf. DODF de 21/2/2001):

**"LEI Nº 2.689, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2001.**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a **alienação, legitimação de ocupação** e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** Ficam o Distrito Federal e a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP autorizados a **alienar, legitimar a ocupação** e conceder o direito real de uso das terras públicas rurais de que são proprietários no território do Distrito Federal, nos termos desta Lei.

§ 1º Considera-se área rural, para os efeitos desta Lei, as partes do território do Distrito Federal que não sejam caracterizadas como Zonas Urbana de Dinamização, Urbana de Consolidação, Urbana de Uso Controlado, de Conservação Ambiental, e Rural Remanescente.

§ 2º A destinação das terras públicas rurais do Distrito Federal será compatibilizada com o Plano Nacional de Reforma Agrária e com a política agrícola, em conformidade com o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação federal pertinente e na Lei Orgânica do Distrito Federal, por meio de **alienação, legitimação de ocupação**, concessão de direito real de uso e arrendamento.

**Art. 2º** A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com a participação da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento, promoverá, nos termos desta Lei, **a alienação do imóvel rural sob a forma de venda direta** ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública.

§ 1º Poderá **adquirir o domínio** aquele que, sendo arrendatário ou concessionário rural, estiver produzindo em terras rurais do Distrito Federal, levando-as a cumprir a sua função social, **dispensada a licitação**, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administração, calculados na forma prevista nesta Lei.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se aos legítimos ocupantes, mediante a comprovação dos seguintes requisitos:

I – comprovar ser arrendatário ou concessionário de uso de imóvel rural de propriedade do Distrito Federal ou da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com vigência contratual há pelo menos cinco anos;  
II – comprovar o uso produtivo e social da propriedade;  
III – achar-se em dia com o pagamento da taxa de ocupação;  
IV – anexar descrição das benfeitorias do imóvel, inclusive as de recuperação e manutenção da qualidade do solo;  
V – apresentar documento em que declare, sob as penas da lei, se contraiu financiamento para aplicação do imóvel, acrescentando, na hipótese afirmativa, cópia do contrato firmado."

.....  
"Art. 5º As áreas a serem **alienadas** não poderão ter dimensão inferior a 2ha (dois hectares), nem superior a 300ha (trezentos hectares), **ficando resguardadas as dimensões constantes dos contratos de arrendamento e concessão de uso devidamente formalizados e a observância da legislação federal.**

**Art. 6º** A **venda** da terra nua será feita por preço não inferior ao da avaliação, mediante pagamento à vista, em moeda corrente nacional, ou em até cento e oitenta prestações mensais ou trinta prestações semestrais ou ainda quinze prestações anuais e sucessivas, com ou sem entrada, sujeitando-se às condições e hipóteses de rescisão de contrato que o regulamento estabelecer.

Parágrafo único. A **escritura de compra e venda** a ser outorgada deverá conter obrigatoriamente cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos. "

.....  
"Art. 8º A **alienação** das terras públicas rurais será realizada com a observância das seguintes prioridades quanto à sua destinação:

I – regularização fundiária;  
II – desenvolvimento de produção e atividade rural;  
III – assentamento de trabalhadores rurais;  
IV – proteção dos ecossistemas naturais."

.....  
"Art. 10. A **alienação** das terras públicas rurais do Distrito Federal será efetuada por:

I – **venda direta** ou licitação;  
II – VETADO  
III – concessão de direito real de uso.

*Parágrafo único.* Formalizado o processo de **alienação** do imóvel rural, a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP procederá, no prazo máximo de noventa dias, à entrega do **instrumento legal de domínio** da área rural ao seu legítimo ocupante.

**Art. 11.** A **regularização e legitimação da ocupação** prevista nesta Lei visa atender ao ocupante da área de até 150ha (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:

I – não ser proprietário de imóvel rural;  
II – comprovar ocupação e produção rural efetivas, pelo prazo mínimo de cinco anos.

§ 1º A **legitimação de ocupação** de que trata este artigo obedecerá às demais prescrições da legislação federal pertinente.

§ 2º A **legitimação da ocupação** constituir-se-á em título para habilitação na aquisição do domínio, cujo instrumento conterà obrigatoriamente cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos, com o pagamento pelo valor da terra nua, acrescido das taxas de administração, medição e demarcação, **dispensada a licitação.**

§ 3º A licença de ocupação será intransferível, inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora ou de arresto.

§ 4º A licença de ocupação é documento hábil para a obtenção de crédito rural, podendo constituir penhor sobre as lavouras financiadas ou quaisquer outros bens existentes na área ocupada, independentemente de prévia anuência formal de autoridade do Distrito Federal.

§ 5º O beneficiário das terras públicas do Distrito Federal nas condições previstas nesta Lei deverá exercer a agricultura, a pecuária, a agroindústria, o turismo rural e ecológico, ou o reflorestamento como atividade principal.

§ 6º VETADO

**Art. 14** .....

.....

§ 4º Compete ao Conselho:

I – autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes rurais em áreas públicas regularizadas;

II – autorizar a **alienação**, a **legitimação de ocupação**, o arrendamento ou a concessão de terras públicas rurais regularizadas."

.....

"**Art. 16** Serão estabelecidos, por meio de ato da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, o valor e a forma de pagamento dos emolumentos correspondentes aos serviços de medição, de demarcação e de elaboração de planta e do memorial descritivo da terra pública rural, despesas estas a cargo do **beneficiário da alienação**, concessão, **legitimação** ou **regularização**, caso necessário.

**Art. 17.** A **compra e venda**, sem quaisquer ônus para o alienante, será formalizada por escritura pública que gravará obrigatoriamente o imóvel dela objeto com as seguintes cláusulas:

I – da inalienabilidade pelo prazo de dez anos, contados da outorga;

II – de indivisibilidade, salvo no caso de transmissão *causa mortis*, observado, nesta hipótese, o disposto no art. 65 do Estatuto da Terra;

III – de destinação exclusiva para fins de produção e atividade rural.

**Parágrafo único. Poderão as partes pactuar o levantamento da cláusula de inalienabilidade para fins de garantia hipotecária, sob a condição de operar-se o gravame, em primeiro grau, para garantia do saldo de que for credora a TERRACAP pela venda do imóvel e, em segundo grau, para garantia de financiamento contraído junto a instituição bancária para aplicação no bem indicado.**" (g.n.)

**ii – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI IMPUGNADA -**

Ocorre *in casu* inequívoca violação da Lei Orgânica do DF e da Constituição Federal. Trata-se de vício de **inconstitucionalidade material** que, na lição de *José Joaquim Gomes Canotilho*, assim é conceituada:

"**Vícios materiais:** São aqueles que respeitam ao conteúdo do acto, derivando do contraste existente entre ou princípios incorporados no acto e as normas ou princípios da Constituição. No caso de inconstitucionalidade **material** ou **substancial**, viciados são as disposições ou normas singularmente consideradas." (*in* "Direito Constitucional", ed. Almedina, 1992, Coimbra, Portugal p.1.024).

Na espécie, **padecem do vício de inconstitucionalidade material os artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da Lei do DF nº 2.689/2001, por se tratarem de dispositivos que detalham a venda direta ou a legitimação de ocupação, porque deixam de observar a principal norma geral acerca de alienação de bens públicos, qual seja a de que tal alienação só pode ocorrer mediante prévia licitação, além de afrontar outras disposições da Lei Orgânica do DF, consoante será demonstrado.**

**A) VENDA DIRETA E LEGITIMAÇÃO DA OCUPAÇÃO SEM LICITAÇÃO PÚBLICA**

Observa-se que o Projeto prevê autorização para **alienar** e para **legitimar a ocupação**, modalidades distintas previstas em seus artigos 10 e 11, *verbis*:

"Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Distrito Federal será efetuada por:

I – **venda direta** ou licitação;" (g.n.)

"Art. 11. A regularização e **legitimação de ocupação** prevista nesta Lei visa atender ao ocupante da área de até 150há (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:" (g.n.)

Assim, em que pese o veto ao inciso II do artigo 10 da referida lei, a **legitimação de ocupação** encontra-se efetivamente prevista na lei ora impugnada em diversos outros artigos que a autorizam e detalham.

A legitimação de ocupação (sinônimo de "legitimação de posse") é, consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "(...) forma de transferência de domínio. Por esse instituto, transforma-se uma situação de fato – a posse – em situação de direito – o domínio. Na Constituição de 1967, a legitimação de posse foi prevista no artigo 171 (em substituição ao usucapião *pro labore*, assegurado nas Constituições de 1934, 1937 e 1946), segundo o qual "a lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família".

Disciplinando a matéria, foi promulgada a Lei nº 6.383/76, cujos artigos 29 a 31 estabelecem as condições para a **legitimação de posse e preferência para aquisição**. De acordo com a nova sistemática, a legitimação de posse passou a consistir na outorga de uma licença de ocupação, por um prazo máximo de quatro anos, ao posseiro que ocupa área pública com até 100ha e atenda aos requisitos de morada permanente, cultura efetiva, exploração direta e não seja proprietário rural. Findo o prazo de quatro anos e constatada a sua capacidade de desenvolver a área, terá ele preferência para adquiri-la, pelo valor histórico da terra nua.

De fato, torna possível os artigos ora impugnados, que extensa área pública seja alienada, sem que seja necessário, para tanto, licitação prévia (há previsão de 174 mil hectares a serem alienados).

A licitação é, como se sabe, o antecedente necessário do contrato administrativo. A respeito, ensina *Hely Lopes Meirelles* o seguinte:

"Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos." (*in Direito Administrativo Brasileiro*. 19.<sup>a</sup> edição – São Paulo: Malheiros, 1994, p. 247)

No sistema jurídico pátrio, portanto, a licitação funciona como mecanismo garantidor da observância do princípio constitucional da isonomia, cabendo à União Federal estabelecer as normas gerais sobre o assunto, nas diversas esferas de governo, *ex vi* do disposto no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal.

Outrossim, tais normas gerais sobre licitação encontram-se em vigor nos termos da Lei 8.666, de 21.6.93, **que proíbe a alienação de bens públicos sem licitação**.

Assim, se o contrato para alienação de bem público desrespeita o princípio da licitação, o contrato é nulo, írrito, sem efeito legal; e se é a própria norma legal que deixa de exigir, sem fundamentação, o processo licitatório para a venda de bem público, como ocorre *in casu*, a norma é nula, por inconstitucionalidade, porquanto fere comando legal contido em outra norma, hierarquicamente superior.

**A Lei Orgânica do Distrito Federal faz, também, expressa previsão acerca do procedimento licitatório. Eis a redação dos artigos 26 e 49 da LODF, ora violados, *verbis*:**

"Art. 26. **Observada a legislação federal**, as obras, compras, **alienações** e serviços da administração serão contratados mediante **processo de licitação pública**, nos termos da lei." (g.n.)

"Art. 49. A aquisição por compra ou permuta, bem como a **alienação dos bens imóveis** do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, subordinada à comprovação da existência de interesse público e à **observância da legislação pertinente à licitação.**" (g.n.)

É evidente que a transferência onerosa (venda) e gratuita (legitimação de ocupação) de bens públicos sem licitação afronta os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, na medida em que torna impossível a competição para o uso particular de bens públicos, instaurando-se verdadeiro privilégio para um grupo de particulares. Assim, resta violado, também, o disposto no artigo 19 da LODF, *verbis*:

"Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios da legalidade, **impessoalidade, moralidade**, publicidade, **razoabilidade**, motivação e **interesse público**, e também ao seguinte:" (g.n.)

Não se alegue, a propósito, que a questão sob exame é questão de mera ilegalidade em tese, e não de inconstitucionalidade. A esse respeito, **o E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já decidiu, por unanimidade, que a matéria referente à violação da igualdade assegurada pela licitação é questão de natureza constitucional**, porque está relacionada com o disposto no já mencionado artigo 49 da Lei Orgânica do DF, senão vejamos:

**EMENTA:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROPOSIÇÃO DO GOVERNADOR DISTRITAL SOBRE A LEI/DF Nº 1.397/97 – ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO – OBRIGATORIEDADE DA HASTA PÚBLICA – PRELIMINARES DE OFENSA OBLÍQUA E ATOS DE EFEITOS CONCRETOS REJEITADAS – ADIN JULGADA PROCEDENTE, UNÂNIME – É do STF a orientação de que não é cabível controle de constitucionalidade quando a ofensa não é direta ao texto Constitucional, mas indireta, também denominada reflexa ou, ainda, oblíqua. Destarte, por outro lado, admitido o controle de constitucionalidade nos Estados quando indireta a ofensa à CF, porém malferidora de lei local ou quando afrontosa à Carta Política da Unidade Federada. Para tanto a competência do Poder Judiciário Estadual se manifesta, nos termos da respectiva legislação. O ato de efeito concreto é aquele desprovido de qualquer conteúdo normativo e como tal não são as leis que têm suporte de normatividade que, por isso, inviabilize, em tese, direito sem questionamento através de mandado de segurança. **A venda de imóveis públicos por meio de licitação constitui regra alçada à condição de postulado constitucional, inclusive diante da Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo ilegal a norma de lei que afrontosa permite tais alienações independentemente de ato licitatório.**" (g.n.)

DECISÃO: Julgou-se procedente a ação. **Unânime.**

(TJDFT – AIL 05/98 (ADI 1999002001705-9) – Relator: Des. Eduardo de Moraes Oliveira – DJ de 15/12/99)

**Tal posicionamento, aliás, foi rigorosamente mantido quando do julgamento do pedido de liminar na ADI nº 2000.00.2.001843-0, deferido em decisão unânime. A nítida violação aos dispositivos da Lei Orgânica do DF foi reconhecida, senão vejamos:**

**EMENTA:**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 3º da Lei Complementar nº 46, de 21.11.97. Alienação de imóveis sem licitação. Liminar concedida para suspender sua eficácia.

- O art. 3º da Lei Complementar nº 46, de 21.11.97, que **autoriza a alienação de lotes decorrentes do parcelamento da área mencionada em seu art. 1º a servidores da Câmara Legislativa e do TCDF, sem licitação pública, fere os arts. 26 e 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**"

(TJDFT – ADI 2000.00.2.001843-0 – Data de julgamento: 6/6/2000 – Acórdão nº 128.137, DJU de 17/11/2000, p. 9 – g.n.)

Tem o C. Supremo Tribunal Federal, igualmente, conhecido de ações diretas de inconstitucionalidade que impugnam leis permissivas da alienação de bens públicos sem licitação, para declarar sua inconstitucionalidade, como ocorreu no caso cuja ementa de decisão está abaixo transcrita, *verbo ad verbum*:

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 147, DE 18 DE ABRIL DE 1990, DO ESTADO DO TOCANTINS, QUE ESTABELECE NORMAS PARA VENDA DE LOTES E MORADIAS, NO PERIMETRO URBANO, INDEPENDENTEMENTE DE LICITACAO, A SERVIDORES DA ADMINISTRACAO PUBLICA ESTADUAL E DE OUTRAS ENTIDADES. ALEGADA OFENSA AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUICAO FEDERAL. SUSPENSAO CAUTELAR DE SUA EFICACIA.

- **Normas que se afiguram violadoras do principio da licitação, assegurador da moralidade dos atos administrativos e do tratamento isonômico que e devido aos que contratam com o Poder Publico.**

- Concorrência manifesta dos requisitos da relevância da questão jurídica e do "periculum in mora."

- Cautelar deferida. Votação unânime.

**(STF, ADIMC-651 / TO. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR. Relator, Ministro ILMAR GALVAO. Julgamento, 29/06/1992 - TRIBUNAL PLENO. Publicação: DJ DATA-28-08-92 PP-13451 EMENT VOL-01672-01 PP-00020 – g.n.)**

Nesse sentido, assim se manifestou o Exmo. Sr. Ministro Ilmar Galvão, relator do referido processo, acerca do princípio da licitação pública, *verbis*:

"Constitui ele corolário do princípio da moralidade pública e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.

(...)

Trata-se de normas que, do modo como estão redigidas, afiguram-se delirantes do princípio da licitação, retromencionado, na medida em que, à falta de fixação de rígidos critérios a serem observados para o tratamento excepcional nelas previsto, permitem a distribuição indiscriminada das terras públicas estaduais, sem qualquer limite, por unidade ou por extensão, em relação a cada postulante, como vem acontecendo, com desvirtuamento dos objetivos visados, que têm por fim estimular a rápida implantação da nova capital do Estado."

Consoante se observa, a referida Lei, ora impugnada, ofende importantes princípios constitucionais e vedações expressas contidas no texto constitucional.

Resta indelével na espécie, portanto, a violação sob o aspecto material da Constituição Federal e da Carta Local, eis que formalizada pela inobservância de regra de concretização dos Princípios da Isonomia, da Razoabilidade, da Legalidade, da Impessoalidade e da Moralidade, que determinam a submissão das alienações de bens imóveis públicos a prévia licitação.

### **B) A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E A ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS**

A concessão de direito real de uso foi instituída pelos artigos 7º e 8º do Decreto-lei 271, de 28/2/67, que dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso do espaço aéreo e dá outras providências.

Hely Lopes Meirelles, autor do projeto de que resultou o Decreto Lei 271/67, define a concessão de direito real de uso como "o contrato pelo qual a Administração

transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer exploração de interesse social". Caracteriza-se por ser direito real resolúvel, que se constitui por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, sendo inscrito e cancelado em livro especial (art. 7º, § 1º); pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado; a sua finalidade só pode ser a que vem expressa no art. 7º, *caput*, a saber: urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social; só pode ter por objeto terrenos não edificadas; sua concretização depende de autorização legislativa e de concorrência pública; é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*; é resolúvel, antes do termo, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

O instituto permite que **"o Poder Público exerça efetivo controle de uso do solo, impedindo que os terrenos por ele alienados para determinado fim sejam posteriormente desviados para outras finalidades"**.

José Osório de Azevedo Júnior realça a semelhança da concessão de direito real de uso com o antigo direito de superfície, dizendo que "na realidade se trata do próprio direito de superfície apenas modernizado". Porém reconhece que ambos não se confundem de todo porque: "a concessão de uso é, por sua própria natureza, **resolúvel** enquanto o direito de superfície é, em geral, perpétuo ou, pelo menos, de prazo longo e não se extingue pelo não uso — **a finalidade social está presente em toda a caracterização da concessão de uso** enquanto no direito de superfície predomina a defesa do interesse particular".

O regime, pois, adotado nas terras públicas rurais do Distrito Federal – concessão de direito real de uso – visa a um efetivo controle do uso do solo, **o que não irá ocorrer com a transferência das terras públicas para a propriedade privada**. Nesse sentido, o artigo 346 da Lei Orgânica do Distrito Federal explicita, por diversas vezes, a necessidade de garantir a proteção ambiental, o que pode ser feito a contento com a concessão de direito real de uso, *verbis*:

#### **"CAPÍTULO VII DA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO USO DO SOLO RURAL**

**Art. 346.** A política fundiária e do uso do solo rural do Distrito Federal será compatibilizada com as ações da política agrícola, observados os princípios constitucionais pertinentes, e terá por finalidade:

- I - **assegurar o cumprimento da função social da propriedade;**
- II - **promover a ocupação ordenada do território em harmonia com as disposições do plano diretor de ordenamento territorial;**
- III - **permitir o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais;**
- IV - incrementar a produção de alimentos;
- V - fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social;
- VI - **preservar áreas que contenham recursos hídricos para irrigação;**
- VII - promover o aproveitamento da propriedade em todas as suas potencialidades, em consonância com a vocação e capacidade de uso do solo e a **proteção ao meio ambiente.**" (g.n.)

Também se verifica que a Lei Orgânica, em seu artigo 349, determina que o Governo do Distrito Federal atue **ativamente** visando **garantir a função social da propriedade** definida no artigo 346. A concessão real de direito de uso permite tal desiderato, enquanto que a alienação de terras dificulta e inibe a ação estatal, que deixará de ser a de "*dominus*" e passará a ser a de mero órgão estatal fiscalizador.

Eis a redação do artigo 349 da Lei Orgânica do DF, *verbis*:

**"Art. 349. É dever do Governo do Distrito Federal intervir, diretamente e nos limites de sua competência, no regime de utilização da terra, seja para estabelecer a racionalização econômica da malha fundiária, seja para prevenir ou corrigir o uso anti-social da propriedade." (g.n.)**

### **C) PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO CERRADO E DO CINTURÃO VERDE**

A propriedade imobiliária agrária aqui analisada entra no conceito maior de propriedade, que deve atender a uma função social que lhe é inerente. Nessa função social, **existe um fator ecológico**, como se destaca do artigo 186, inciso II, da Constituição Federal. Assim, é intrínseca da idéia de Direito Agrário a preservação dos recursos naturais.

Antonio Carroza sustenta que a atividade agrária se desenvolve sobre o solo, o qual pertence a um território, que se enquadra na noção geral de ambiente. A terra, como uma das faces do conceito maior de ambiente, constitui também um dos elementos da empresa agrária. Ademais, o ciclo biológico é elemento essencial da atividade agrária e da noção de agrariedade.

A preocupação do homem com o meio ambiente deriva do próprio sentimento decorrente da lei de conservação da espécie. Esse sentimento mostra-se marcante no Direito agrário há muito tempo, e não poderia ser de outra forma: o Direito Agrário como o *ius proprium* da agricultura, voltado à terra como elemento essencial para o desenvolvimento de sua atividade, ligado está estreitamente com o meio. Já em 1964, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) trouxe mecanismos de conservação e preservação do meio ambiente, embasados na função social da propriedade agrária, como adiante se mostrará.

A atividade agrária apresenta três elementos que a particularizam: o sujeito agrário – o homem –, o meio e o processo agrobiológico. O meio, como segundo fator da atividade agrária e do próprio ato empresarial agrário, aparece qualificado no Direito Agrário como solo, que pode caracterizar-se como terra, água ou mesmo o ar, consistindo meio na acepção mais genérica do termo.

Disso decorre que a defesa do meio ambiente está ligada diretamente à atividade produtiva agrária, com "o cuidado de marcar a firmes letras a produtividade não pode ser analisada e absorvida sem a atenção que merece a proteção ambiental". Assim, não pode o sujeito titular da relação agrária, em nome da produção, degradar, pois estaria contrariando e prejudicando o natural desenvolvimento do ciclo biológico no qual se sustenta a atividade agrária – o terceiro elemento.

Esse ciclo biológico caracterizado no processo agrobiológico constitui o elemento individualizado da atividade agrária, que, aliado ao risco correlato das intempéries naturais a que esta se sujeita, especializa a atividade agrária de outras formas laborativas humanas. Essa distinção dá-se pela agrariedade, denominador comum dos institutos de Direito Agrário, fator de sua autonomia científica, pois só a atividade agrária está sujeita ao risco correlato das intempéries naturais.

A preservação ambiental constitui assim pedra básica na doutrina agrarista, analisada sob o enfoque da atividade agrária e do ato empresarial agrário, ligados estreitamente com o meio e com o ciclo biológico da própria natureza.

Alberto Ballarin Marcial, na teoria que desenvolve, afirma que a preservação do meio ambiente é o terceiro princípio informador do Direito Agrário. A utilização do solo para a produção agrária não pode dar-se de forma irracional, prejudicando seu potencial produtivo; antes bem, tem de conservá-la e regenerá-la, dever esse que se incorpora à estrutura jurídica da propriedade, assim como em qualquer outra titularidade imobiliária. Também acentua que a conservação dos recursos naturais, como rios, terras, água, florestas e ar, constitui um patrimônio da humanidade e dos povos respectivos. Para preservar e melhorar a qualidade de vida, com repercussão

evidente em aspectos éticos, estéticos e sanitários, impõe-se conservar a natureza, conclui o ilustre agrarista espanhol.

**A venda direta, nesse aspecto, contraria o objetivo de preservação ambiental do cerrado, do cinturão verde que abriga área urbana e urbanizável do Distrito Federal.**

**A passagem da propriedade de pública para privada diminui, consideravelmente, o controle ambiental exercido pelo Poder Público sobre a área do cinturão verde de Brasília.**

Surge assim o elemento ecológico como um dos requisitos para que a propriedade agrária cumpra a função social que lhe é inerente. O pensamento exposto, da preservação do meio ambiente como fator do Direito Agrário, assim se materializa na lei. A Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 186, retirando o conceito já elaborado no Estatuto da Terra, no art. 2º, § 1º, letra c, dispõe que a *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente* constituem requisitos para que a propriedade agrária cumpra a função social. O princípio da função social da propriedade, que hoje permeia toda e qualquer propriedade no Brasil, com os dispositivos dos arts. 5º e 170, remonta à doutrina social da Igreja, bem como aos positivistas do século anterior. Contudo, é na propriedade agrária que encontra seu maior conteúdo, por se caracterizar sempre como um bem de produção.

A Lei Federal nº 8.629/93, no artigo 9º, § 2º, considera adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. A vocação natural da terra rural no Distrito Federal sempre foi pública, desde a sua criação. Já no § 3º desse mesmo artigo 9º, considera preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos naturais ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. Sob esse aspecto, no art. 10, considera como área não aproveitável aquela destinada à preservação permanente, à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Com a venda direta, áreas do Poder Público que poderiam ser remanejadas para Áreas de Proteção Ambiental ficarão prejudicadas com a privatização. Mesmo aquelas que poderiam ser utilizadas para uma expansão urbana controlada, também, ficarão prejudicadas.

#### **D) PARCELAMENTO DO SOLO E TRANSFERÊNCIA DE ÁREAS PÚBLICAS PARA PARTICULARES**

A espetacular valorização que os imóveis têm alcançado no Distrito Federal ocasiona, como é público e notório, um descontrolado parcelamento irregular no Distrito Federal.

A transferência de áreas públicas para particulares só irá aumentar esta problemática. Isso porque a transferência plena do domínio faz com que o proprietário sinta-se mais audacioso nos seus "empreendimentos lucrativos", o que não ocorre com a outorga de direito real de uso, que mantém o domínio com o titular do Poder Público.

A venda de mais de 14 mil imóveis rurais, conforme prevê a referida lei, poderá ocasionar a destruição de áreas rurais no Distrito Federal. Todo o Distrito Federal será um grande núcleo urbano, o que desvirtuará a sua concepção de sede do Governo Federal e de Patrimônio Histórico da Humanidade.

A forma indiscriminada e ampla no qual a referida lei prevê a venda e a legitimação da ocupação irá, de uma forma abrupta, modificar a titularidade de grande área do sistema fundiário do Distrito Federal.

**Por todo o exposto, conclui-se pela total desconformidade dos artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da Lei do DF nº 2.689/2001, em toda a sua extensão, aos postulados da constitucionalidade e do interesse público,**

**consolidados nos arts. 19, caput, 26, 49, 346 e 349, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

### **III – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR**

Na esteira da regência lançada no art. 170, §1º, do RISTF, presentes os requisitos, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da Lei objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada, por força dos fundamentos constitucionais invocados, que patenteiam a plausibilidade da tese sustentada, inclusive a retratar a jurisprudência pacífica do E. Supremo Tribunal Federal, consoante a qual não tolera a ordem jurídica, precipuamente, e o regime democrático, o desrespeito aos princípios constitucionais, com o estabelecimento de privilégios ilegais, com a **quebra da obrigatoriedade das licitações para a alienação de bens públicos.**

Quanto ao aspecto da urgência, também se encontra presente, máxime tendo em conta que diversas medidas que se encontram na iminência de serem tomadas visando à alienação da extensa área objeto da referida lei, conforme fartamente divulgado pela imprensa local (docs. 6-7).

Acrescente-se a isso o fato de que a área objeto da alienação, dada a sua enorme extensão, envolve relevantes questões de natureza ambiental, o que justifica a enorme repercussão negativa da edição da referida lei frente à comunidade do Distrito Federal.

Há ainda uma série de providências de natureza administrativa pendentes, que justificam uma definição urgente da constitucionalidade ou não dos artigos impugnados da Lei nº 2.689/2001, isto sem falar nas despesas eventualmente feitas pelas partes envolvidas. Em verdade, a manutenção da autorização prevista na Lei em foco conduz à configuração de **prejuízo irreparável**, pois quanto mais avançado estiver o procedimento para a alienação dos imóveis sem licitação, maior prejuízo sofrerá a Administração Pública, em caso de final declaração de inconstitucionalidade.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do ***periculum in mora*** a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante interesse de ordem pública, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no art. 170, §3.º do RISTF, e no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99.

A representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo veicula uma ação política, que propicia a instauração de um processo objetivo, desvinculado de interesses subjetivos, cuja causa de pedir é aberta, conferindo ao julgador ampla margem de cognição.

Dessa forma, com intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Exmº. Sr. Ministro Celso de Mello:

"Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local." (ADI n 766-1/RS, DJU de 27.05.94)

Idêntica posição perfilhou a C. Suprema Corte na apreciação, em sede de medida liminar, das ações diretas de inconstitucionalidade a seguir exemplificativamente enumeradas: 308-9/DF, relator Ministro Octávio Gallotti, DJU de 17.08.90, p. 7870; 1610/DF, relator Ministro Sydney Sanches, DJU de 05.12.97, p. 63948; 943/PR, relator Ministro Moreira Alves, DJU de 11.03.94, p. 4096; 459/SC, relator Ministro Carlos Velloso, DJU de 21.06.91, p. 8427; 1350/RO, relator Ministro Celso de Mello, DJU de 06.09.96, p. 31848; 1244/SP, relator Ministro Neri da Silveira, DJU de 09.06.95, p. 17227; 1230/DF, relator Ministro Ilmar Galvão, DJU de 09.06.95, p. 17227.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada, na nova configuração jurídica dada pela Lei nº 9.868/99, até decisão definitiva nos presentes autos, conforme já assentado na apreciação da ADI nº 1999.00.2.003896-2, Relator o Desembargador Eduardo de Moraes Oliveira, cujo julgamento ocorreu em 7/12/99.

#### **IV – DO PEDIDO**

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

- a) seja esta exordial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e de imediato submetido ao E. Conselho Especial o pedido que ora se faz de concessão de **medida liminar**, nos termos do artigo 10, § 3º, e do artigo 11, § 1º, da Lei 9.868/99, a fim de que seja suspensa a aplicação dos **artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da Lei do DF nº 2.689, de 19/2/2001, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até a decisão definitiva desse E. Conselho Especial do TJDFT.**
- b) após a decisão da medida liminar pelo E. Conselho Especial, que sejam intimados o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e o Exmo. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do DF, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do art. 6º da Lei 9.868/99;
- c) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do art. 8º da Lei 9.868/99 e do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;
- d) a oitiva do Ministério Público, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*;
- e) a procedência integral da presente ação com a declaração, em tese e com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, da inconstitucionalidade material dos **artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 10, 11, 14, § 4º, 16 e 17 da Lei do DF nº 2.689, de 19/2/2001**, frente aos arts. 19, *caput*, 26, 49, 346 e 349, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília, 6 de março de 2001.

**PAULO JOSÉ LEITE FARIAS**  
**PJ – Assessor do Procurador-Geral de Justiça**  
**EDUARDO ALBUQUERQUE**  
**Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios**