



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

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

A **PROCURADORA-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 11.697, de 13 de junho de 2008, e na 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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra interpretação possível de ser conferida aos **artigos 22 e 25 da Lei Complementar 806**, de 12 de junho de 2009, na redação dada pela **Lei Complementar 834**, de 6 de julho de 2011, e pela **Lei Complementar 873**, de 2 de dezembro de 2013, respectivamente, frente aos artigos 19, *caput*; 48, 49; 51, *caput* e § 2.º; 53; 58; incisos VI, IX e XV; 314, *caput* e seu parágrafo único e incisos I, II, III, IV, V, VII, IX e XI; e 56 (este último do Ato das Disposições Transitórias – ADT), todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos impugnados

De início, convém registrar a redação dos dispositivos legais ora atacados, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI COMPLEMENTAR Nº 834, DE 6 DE JULHO DE 2011

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera os arts. 9º, 10 e 22 da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

(...)

Art. 2º Fica alterada a redação do art. 22 da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. As entidades religiosas ou de assistência social que preencherem os requisitos estabelecidos no art. 2º, parágrafo único, e que ocuparem áreas não relacionadas nos anexos desta Lei Complementar poderão solicitar a extensão dos mesmos benefícios para a regularização das respectivas áreas.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

LEI COMPLEMENTAR Nº 873, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, **passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 23, 24, 25, 26 e 27:**

(...)

Art. 25. Aplicam-se aos Povos e Comunidades Tradicionais as disposições desta Lei referentes às entidades religiosas de qualquer culto e às entidades de assistência social.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, entendem-se como Povos e Comunidades Tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.



§ 2º Fica assegurada aos Povos e Comunidades Tradicionais, como legítimos ocupantes, a opção pela concessão de direito real de uso gratuita, nos termos do art. 23.

II. Da Inconstitucionalidade de interpretação possível de ser conferida aos arts. 22 e 25 da Lei Complementar 806

De início, cumpre observar que a Lei Complementar 806/2009 é oriunda de projeto de lei de iniciativa do Governador do Distrito Federal e prevê a transferência dos imóveis públicos após “licitação pública, por compra e venda ou concessão de direito real de uso, à entidade vencedora da licitação, assegurando-se o direito de preferência à legítima ocupante” (art. 2º, *caput*).

A lei sob análise, além de não ter sofrido alterações significativas no âmbito do Poder Legislativo, não incidiu nos mesmos vícios de inconstitucionalidade constantes dos diplomas legislativos pretéritos que regulamentavam o tema e que foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Ministério Público (ADI 2002002003404-0, ADI 2007002000657-4, ADI 20040020084160, entre outras).

Assim, parece ter o legislador finalmente adotado a única solução possível, destacada pelo Ministério Público quando do ajuizamento da primeira ação direta de inconstitucionalidade sobre o tema (ADI 2002.00.2.003404-0), qual seja, a regular desafetação e posterior realização de procedimento licitatório para a alienação dos referidos imóveis públicos.

Os poucos dispositivos da redação original da Lei Complementar 806, questionados pelo Ministério Público, foram objeto da **ADI 2010.00.2.014347-2**, que teve o seu pedido julgado parcialmente procedente. Eis a ementa do julgado, com **destaque** para o trecho **cujos vícios de inconstitucionalidade se assemelham aos constantes dos dispositivos ora impugnados, verbis:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO - LEI DE
CARÁTER IMPOSITIVO - PRELIMINAR REJEITADA - LEI
COMPLEMENTAR N.º 806/2009, DE 12.06.2009 - ARTS. 3º, §2º,
ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 7º, §1º, ART. 10, §3º E ART.
17 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS PÚBLICOS



OCUPADOS POR ENTIDADES RELIGIOSAS E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - DISPONIBILIZAÇÃO DE OUTRO IMÓVEL EM HIPÓTESE DA IMPOSSIBILIDADE URBANÍSTICA DE REGULARIZAÇÃO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE, RAZOABILIDADE - INTERPRETAÇÃO POSSÍVEL QUE DISPENSA A EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR ESPECÍFICA PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS ELENCADOS NOS ANEXOS V E X - INTERPRETAÇÃO CONFORME A LODF - INEXIGÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL PARA PARTICIPAÇÃO DE INADIMPLENTES EM CERTAME LICITATÓRIO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO DO ENDEREÇO E LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL LICITADO - INEXISTÊNCIA DE OFENSA À LODF, ART. 49. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. A Lei Complementar nº 806/2009 tem caráter impositivo, possuindo relevância pública, social e econômica no âmbito desta unidade da Federação, haja vista tratar de alienação de imóveis públicos e regularização fundiária.

2. A possibilidade de que seja disponibilizado pela TERRACAP outro imóvel público em caso de não ser viável urbanisticamente a fixação de atividade religiosa ou de assistência social no local ocupado irregularmente (art. 3º, §2º e art. 5º, parágrafo único), bem assim a possibilidade de participação no certame licitatório de ocupantes inadimplentes (art. 10, §3º), violam verticalmente os princípios da isonomia, impessoalidade, razoabilidade e o interesse público que norteiam o procedimento licitatório.

3. É inconstitucional a interpretação do § 1º do art. 7º, da lei em exame, que permita a desafetação de áreas públicas sem a observância da sistemática preconizada pela LODF, que inclui a necessária aprovação de estudos urbanísticos, audiência da população e, após, a edição de lei específica, devendo ser excluída, a fim de evitar irregularidades que contaminem o procedimento licitatório.

4. Não padece de vício de inconstitucionalidade a previsão contida no art. 17 da lei em exame que permite à TERRACAP corrigir erro no endereçamento ou na localização do imóvel licitado, tendo em vista que não se trata de substituir o imóvel por outro, mas, apenas, de exercer correções no imóvel que está sendo alienado.

5. Considerando razões de relevante interesse público e relevante interesse social que a questão encerra, pois há grande probabilidade de já se terem licitados vários imóveis públicos ocupados, é razoável a aplicação da técnica da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a fim de preservar situações consolidadas, em homenagem ao postulado da segurança jurídica.

6. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido julgado parcialmente procedente, com modulação dos efeitos, em relação aos arts. 3º, §2º, art. 5º e seu parágrafo único, art. 10, §1º, dando-se interpretação conforme do art. 7º, §1º, da Lei Complementar nº 806/2009, com eficácia erga omnes e efeitos ex nunc.

7. Rejeitada a preliminar. Deu-se parcial provimento. Unânime.

(Acórdão n.549503, 20100020143472ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 08/11/2011, Publicado no DJE: 02/12/2011. Pág.: 69)



Vê-se que, agora, a referida lei é objeto de **novos acréscimos**, cuja **imprecisão de suas disposições** pode desvirtuar todo o processo de regularização já iniciado.

Isso porque, quando da aprovação da Lei Complementar 806/09, os imóveis públicos incluídos em seus respectivos anexos foram devidamente **visitados e identificados**, tendo sido classificados e, posteriormente, **qualificados como passíveis de regularização**.

O artigo 22 da Lei Complementar 806/2009, ora impugnado, que teve sua redação completamente alterada pelo artigo 2º da Lei Complementar 834/2011, ao permitir que entidades “**não relacionadas nos anexos**” possam obter o mesmo tratamento jurídico, com a “**extensão dos mesmos benefícios para a regularização das respectivas áreas**”, dá margem à *interpretação* que afronta a Lei Orgânica do Distrito Federal e pode, sim, prejudicar o processo de regularização por ela estabelecido.

No mesmo vício de inconstitucionalidade incorre o igualmente **polissêmico** artigo 25 da Lei Complementar 806/09, também objeto da presente ação, ao estender “aos Povos e Comunidades Tradicionais **as disposições**” da Lei Complementar 806/09 relativas às entidades religiosas de qualquer culto e às entidades de assistência social.

Lúcio Bittencourt preleciona que, “se a lei pelos seus termos permite duas interpretações, uma que a põe na órbita constitucional e outra que a torna incompatível com a lei suprema, deve o juiz preferir aquela e desprezar esta última” (BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, reimpressão fac-similar pela Série Arquivos do Ministério da Justiça, p. 120).

Mais adiante, acrescenta que, “ao seguir essa orientação, no entanto, como já assinalamos, não pode o juiz fazer ‘violência às palavras’, para buscar sentido estranho aos fins e ao espírito da lei. A interpretação favorável há de ser atingida pelos meios normais de exegese, sem que se contraponha à *mens legis*



outro entendimento meramente arbitrário. Há de ser interpretação razoável, adequada, plausível” (p. 120-121).

O instituto a que se referia o consagrado constitucionalista encontra-se atualmente melhor delineado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Trata-se da utilização da interpretação conforme a Constituição como meio de se alcançar a **declaração de nulidade parcial sem redução do texto**.

Nesses casos, limita-se o Tribunal a considerar inconstitucional apenas determinada hipótese de aplicação da lei, sem proceder à alteração de seu programa normativo.

O caso dos autos está a reclamar essa solução. Com efeito, tal como redigidos, os artigos 22 e 25 da Lei Complementar 806, **permitem interpretação francamente inconstitucional**, qual seja, a de que a desafetação das áreas ocupadas por *Povos e Comunidades Tradicionais* e por entidades religiosas e assistenciais não previstas nos anexos da lei prescindiria da aprovação de nova lei complementar específica, quando **ausentes os requisitos legais** para tanto.

Da mesma forma, tais disposições **não deixam clara a necessária observância da data limite** fixada pela Lei Complementar 806 também em relação aos Povos e Comunidades Tradicionais, que possui disposição expressa no sentido de que “é considerada **legítima ocupante** aquela entidade religiosa ou de assistência social, reconhecida e certificada pelos órgãos públicos competentes, **que tenha se instalado no imóvel até 31 de dezembro de 2006 e esteja efetivamente realizando suas atividades no local**” (art. 2º).

A exemplo da norma semelhante constante do precedente citado (ADI 2010.00.2.014347-2), os dois artigos ora impugnados **também dão margem à interpretação em que se permite “a desafetação de áreas públicas sem a observância da sistemática preconizada pela LODE, que inclui a necessária aprovação de estudos urbanísticos, audiência da população e, após, a edição de lei específica”**.



Naquela oportunidade, o relator da referida ação direta, Desembargador Romeu Gonzaga Neiva, ao analisar o art. 7º, § 1º, da Lei Complementar 806/09, destacou que **os imóveis expressamente constantes dos Anexos V e X teriam que se submeter à sistemática estabelecida pela LODF**. Veja-se (grifos acrescentados):

(...) Diante disso e sendo possível a declaração, *in casu*, de inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 7º, §1º da Lei Complementar nº 806/09, **deve ser excluída a interpretação que permita a dispensa da necessária e anterior aprovação de nova lei complementar específica, com a finalidade de desafetar os imóveis públicos referidos nos anexos V e X, em caso de não estarem preenchidas as exigências do art. 56 do Ato das Disposições Transitórias da Carta Política distrital, eis que contraria as exigências preconizadas pelo art. 51, §2º da LODF**".

Os referidos Anexos V e X se referem às demais áreas públicas ocupadas por *entidades religiosas* ou de *assistência social* "ainda sem existência do respectivo registro imobiliário, passíveis de análise com vistas à verificação das condições indispensáveis à regularização".

Agora, os dispositivos impugnados **sequer exigem que tais imóveis constem dos Anexos** da referida lei para que possam ser beneficiados pelo processo de regularização por ela disposto, desconsiderando, repise-se, toda a análise feita pelo Poder Público para a *identificação e especificação* de cada uma das áreas constantes dos Anexos da Lei Complementar 806.

Em outras palavras, esses vícios materiais de inconstitucionalidade de interpretação possível de ser conferida aos referidos dispositivos em síntese, se referem: (i) à extensão indiscriminada dos mesmos benefícios previstos na Lei Complementar 806 a **imóveis públicos indeterminados ocupados irregularmente por entidades, povos ou comunidades tradicionais**, sem qualquer análise do **tempo de ocupação** e das **atividades desenvolvidas** pelos Povos e Comunidades Tradicionais, e sem que constem expressamente dos anexos da referida lei; e (ii) à consequente possibilidade de **desafetação e alienação, por mero ato administrativo**, de áreas públicas sem a expressa obediência à sistemática estabelecida pela LODF, que inclui a necessária



aprovação de lei complementar específica, após audiência prévia da população e a realização de estudos urbanísticos.

Anote-se que a declaração de inconstitucionalidade de tal interpretação não prejudica a aplicação da referida Lei Complementar em seu escopo maior. É dizer: a Lei ainda assegurará a regularização fundiária dos imóveis ocupados, desde que tal ocupação e essa regularização observem os ditames já estabelecidos na Carta Política local e nos diplomas legais (federais e distritais) e que a ela se referem.

Em verdade, a exegese ora impugnada abre a possibilidade de que um **sem número de imóveis públicos ocupados ilegalmente** seja incluído no processo de regularização instituído inicialmente pela Lei Complementar 806 após rigoroso estudo e identificação dos imóveis públicos destinatários da norma, **o que constitui, ainda, flagrante estímulo a novas ocupações irregulares**.

Se assim não fosse, **qual seria a justificativa para a rigorosa classificação feita por cada um dos anexos da Lei Complementar 806/09?**

Como é de sabença geral e na esteira do entendimento já consolidado por essa Egrégia Corte, a sistemática estabelecida pela LODF visa preservar o patrimônio público ao estabelecer um rito próprio que **culmina com a aprovação de norma específica** pelo Poder Legislativo distrital efetivando a pretendida desafetação. Repita-se: a promulgação de Lei Complementar é o ponto último do processo de desafetação; daí a **inviabilidade** absoluta de considerar, por meio de **regra geral ampla e imprecisa**, desde já passíveis de serem beneficiados pelo processo de regularização “Povos e Comunidades Tradicionais” ou todas as “entidades religiosas ou de assistência social que preencherem os requisitos estabelecidos no art. 2º, parágrafo único, e que ocuparem áreas não relacionadas nos anexos” da Lei Complementar 806.

Tal inteligência viola, nesse aspecto, os seguintes artigos da Lei Orgânica distrital, *verbis* (grifos acrescentados):



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, **conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.**

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.**

(...)

Art. 51. Os bens do Distrito Federal destinar-se-ão **prioritariamente ao uso público**, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.

(...)

§ 2º A desafetação, **por lei específica**, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após **ampla** audiência à população interessada.

ADT (...) Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos. (Artigo e parágrafo único acrescidos pela Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 2002, e alterados pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)⁷³

Parágrafo único. A **alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área**, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, **poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.**

A Lei Orgânica, repise-se, é clara ao estabelecer a **ordem** em que tal processo de alteração de uso e desafetação deva ocorrer, ao prever que tais mudanças “poderão ser efetivadas por leis complementares específicas [...] **precedidas da participação popular e de estudos técnicos** que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal” (parágrafo único do art. 56 da LODEF).

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça, em diversas oportunidades, reafirmou a necessidade de obediência a tais requisitos, o que deve ocorrer **antes do encaminhamento do respectivo projeto de lei**. A título exemplificativo, vale transcrever a seguinte ementa, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N.º 792/08. ALTERAÇÃO DE USO DE ÁREA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. NORMA DE EFEITOS CONCRETOS. EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. EXISTÊNCIA. REJEIÇÃO. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. REQUISITO. PARTICIPAÇÃO POPULAR. INOCORRÊNCIA. VÍCIO INSANÁVEL. NULIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO.

A lei que altera o uso de área pública não possui efeitos concretos, uma vez que atinge toda a população, motivo por que a própria norma que regula o ato prevê, como requisito de validade da alteração de uso, a prévia participação popular e a existência de relevante interesse público.

É inconstitucional a Lei Complementar Distrital que **altera o uso de área pública sem a prévia participação popular, sendo insanável o vício por se tratar de requisito necessário à deflagração do processo legislativo.**

(20090020075956ADI, Relator NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, julgado em 12/01/2010, DJ 10/02/2010 p. 23. Sem ênfases no original.)

Ademais, o artigo 49 da Lei Orgânica é claro ao estabelecer que “a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e **autorização da Câmara Legislativa**”. A toda evidência, tal autorização não pode ser **genérica**, como feito pelos dispositivos impugnados, pois redundaria em **inconstitucional delegação de atribuição própria do Poder Legislativo distrital**. Trata-se de uma reserva patente de lei, aliás, uma reserva de lei *qualificada*, dada a exigência de veiculação da matéria apenas e tão-somente por meio de lei complementar.

Assim, os artigos 58, incisos VI, IX e XV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, também restaram frontalmente atingidos. Confira-se a literalidade dos preceitos constitucionais:

Art. 58. **Cabe à Câmara Legislativa**, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

(...)

VI - **autorização para alienação dos bens imóveis** do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem;

(...)

IX – **planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas**, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

(...)

XV – aquisição, administração, **alienação**, arrendamento e cessão de **bens imóveis do Distrito Federal**;



Nesse contexto, necessário destacar que o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local tem anulado, por inconstitucionalidade, decretos que tratem de matéria reservada à lei formal. Confira-se o seguinte escólio extraído da jurisprudência dessa Egrégia Corte (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS nº 19.248/1998 e nº 22.436/2001. CONCESSÃO DE USO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA LEGAL ESTRITA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1.O tema concernente à concessão de uso de terras públicas rurais no Distrito Federal submete-se ao postulado constitucional da **reserva absoluta de lei**, vedando-se, em consequência, o tratamento por outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, **emanados de fonte normativa que se revele estranha, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo**.

2.Evidenciada a inconstitucionalidade formal dos Decretos nº 19.248, de 19 de maio de 1998 e nº 22.436, de 02 de outubro de 2.001 (que estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal), **frente aos artigos 47, 48, 49, 58, VI, 60, XXVIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal**, julga-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade.(20060020043114ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 30/01/2007, DJ 10/09/2007 p. 98.)

A valer, a própria cláusula **da separação dos Poderes**, um dos pilares do regime republicano, restou malferido. Quadra lembrar que o art. 53 da LODF prescreve que “são Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”. Nessa toada, ao delegarem atividade normativa própria do Poder Legislativo, os dispositivos impugnados contrariam o comando constitucional consagrado tanto no plano federal quanto no plano distrital.

Por derradeiro, cumpre ressaltar, também, que tal tentativa de simplificação do processo de desafetação de áreas públicas (ou de inversão de suas etapas) se mostra em flagrante descompasso com os princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal previstos na Lei Orgânica distrital. Os vários requisitos exigidos para a alteração de uso e desafetação de áreas públicas visam, exatamente, **preservar o patrimônio**



público e promover a **ocupação ordenada do território**, como prevê a Carta Política distrital, *verbis*:

Art. 314. A política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantido o bem-estar de seus habitantes, ele compreende o conjunto de medidas que promovam a melhoria da qualidade de vida, ocupação ordenada do território, uso de bens e distribuição adequada de serviços e equipamentos públicos por parte da população.

Parágrafo único. São princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano:

I - o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;

II - o acesso de todos a condições adequadas de moradia, saneamento básico, transporte, saúde, segurança pública, educação, cultura e lazer;

III - a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

IV - a manutenção, segurança e preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade;

V - a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado;

VII - o planejamento para a correta expansão das áreas urbanas, quer pela formação de novos núcleos, quer pelo adensamento dos já existentes;

(...)

IX - a adequação do direito de construir aos interesses sociais e públicos, bem como às normas urbanísticas e ambientais previstas em lei;

(...)

XI - o controle do uso e da ocupação do solo urbano, de modo a evitar:

a) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

b) o parcelamento do solo e a edificação vertical e horizontal excessivos com relação aos equipamentos urbanos e comunitários existentes;

Assim, impõe-se a **declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto** dos artigos aos **artigos 22 e 25 da Lei Complementar 806/09**, na redação dada pela **Lei Complementar 834/11** e pela **Lei Complementar 873/13**, **respectivamente**, para excluir a interpretação que leve à dispensa da necessária aprovação de nova lei complementar específica para a desafetação e alienação dos imóveis públicos ocupados, **quando não preenchidos previamente os requisitos do artigo 56 do ADT da Lei Orgânica, bem como com a estrita observância da data limite da ocupação** também em relação aos



Povos e Comunidades Tradicionais, fixada originalmente pela Lei Complementar 806/09.

Tal medida visa evitar divergências na aplicação da legislação sob análise, o que poderia tumultuar o processo de regularização e, por óbvio, causar desnecessária insegurança jurídica.

III. Do Pedido

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

- a) seja a presente petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca dos dispositivos impugnados, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º, da Lei federal 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador das normas impugnadas, nos termos do artigo 8.º, da Lei federal 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*, como estabelece o art. 109 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* (retroativos) e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade sem redução de texto dos **artigos 22 e 25 da Lei Complementar 806**, de 12 de junho de 2009, na redação dada pela **Lei Complementar 834**, de 6 de julho de 2011, e pela **Lei Complementar 873**, de 2 de dezembro de 2013, **respectivamente**, para **fixar a interpretação** dos dispositivos no sentido de que a desafetação e a criação de unidades imobiliárias, relativamente às áreas ocupadas, somente ocorrerão após



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade

a participação popular e a realização de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal, e serão efetivados por meio de lei complementar específica, observados os *requisitos* e a *data limite de instalação no imóvel* estabelecidos pelo artigo 2º da Lei Complementar 806/09 (31.12.2006) também em relação aos Povos e Comunidades Tradicionais, porque contrários aos artigos 19; *caput*; 48, 49; 51, *caput* e § 2.º; 53; 58, incisos VI, IX e XV; 314, *caput* e seu parágrafo único e incisos I, II, III, IV, V, VII, IX e XI; e 56 (ADT), todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2014.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

EUNICE PEREIRA AMORIM CARVALHIDO
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios