

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 24.08.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 8 6 - 1

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA****RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU****ACÓRDÃO**

REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES
INTERESSADO(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
ADVOGADO(A/S) : PGJ - LEONARDO AZEREDO BANDARRA E OUTRO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA.

1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea "f".

2. Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

52

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer da ação direta e, por maioria, julgar improcedente.

Brasília, 18 de abril de 2007.



EROS GRAU

-

RELATOR P/ O ACÓRDÃO

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA****RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU****ACÓRDÃO**

REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ
ARANTES
INTERESSADO(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO
FEDERAL E TERRITÓRIOS
ADVOGADO(A/S) : PGJ - LEONARDO AZEREDO BANDARRA E
OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo procurador-geral da República contra o art. 3º e seus parágrafos da Lei 9.262, de 12.01.1996. A norma impugnada autoriza a venda sem licitação das áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública.

Dispõe a lei atacada:

"Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no



todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A possibilidade de venda a que se refere o **caput** só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do **caput** deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§ 3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

§ 4º (VETADO)

§ 5º (VETADO)

§ 6º (VETADO)

§ 7º (VETADO)

§ 8º (VETADO)

§ 9º (VETADO)

§ 10. (VETADO)

§ 11. (VETADO)

§ 12. Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes."

Alega o requerente que o dispositivo objeto da ação viola o princípio da obrigatoriedade de licitação pública, com garantia de igualdade de condições entre os concorrentes, previsto no art. 37, XXI, da Constituição como condição de obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Em despacho de fls. 29, determinei a observância do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

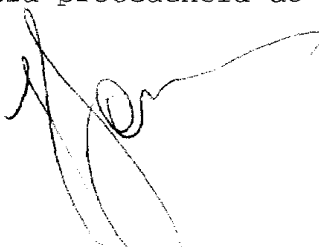
O presidente da República prestou informações a fls. 37-41.

Nas informações de fls. 97-116, o Congresso Nacional sustenta que a Lei 9.262/1996 cria nova modalidade de dispensa de licitação, procedimento autorizado na norma inscrita no art. 37, XXI, da Constituição federal. Por fim, afirma que a venda direta aos ocupantes dos imóveis, autorizada pela lei ora impugnada, atende ao interesse público.

A Advocacia-Geral da União igualmente sustenta que a norma em exame estatui hipótese de dispensa de licitação, "fato que se coaduna perfeitamente com o art. 37, XXI, da Carta Política".

A Procuradoria-Geral da República, reiterando os termos da inicial, opina pela procedência do pedido.

É o relatório.



18/04/2007

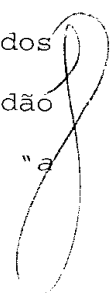
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Senhora Presidente, inicialmente analiso o argumento, levantado nas informações prestadas pelo Congresso Nacional, de que a lei impugnada - lei 9.262/1996 - tutela situações concretas e individuais, não sendo passível, portanto, de controle concentrado de constitucionalidade.

A lei 9.262/1996 autoriza a venda direta de área pública localizada nos limites da Área de Preservação Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreu parcelamento urbano reconhecido pela autoridade pública, para aqueles que tiverem firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento com a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

Analisando a lei, verifico que, de forma genérica e abstrata, ela traz os requisitos a serem preenchidos por aqueles que podem pretender adquirir diretamente tais terrenos públicos. É evidente que os destinatários da norma são determináveis. Mas, por outro lado, não há individualização dos adquirentes dos lotes no diploma normativo. E esta Corte já assentou, em acórdão da lavra do eminente min. Sepúlveda Pertence, que "a



determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" (ADI 2.137, DJ 12.05.00). No mesmo sentido: ADI 1.729, rel. min. Eros Grau, DJ 02.02.2007 e ADI 3.603, rel. min. Eros Grau, DJ 02.02.2007.

Sendo assim, conheço da presente ação direta.

No mérito, conforme já mencionei, a lei impugnada autoriza a venda direta de terras públicas a ocupantes irregulares desses terrenos. A exposição de motivos da lei apresenta como justificativas para a venda direta das frações ideais aos respectivos ocupantes dos terrenos com a dispensa do procedimento da Lei 8.666/1993: (i) a impossibilidade de fiscalização da área pelos órgãos públicos, que gerou a enorme ocupação irregular da área, e (ii) a conseqüente consolidação de loteamentos irregulares na área da Bacia do Rio São Bartolomeu. Pondera-se que, depois de estabelecidos inúmeros loteamentos e condomínios, tornou-se inviável a remoção dos moradores "irregulares", de modo que nada mais há para fazer senão titularizar o domínio aos ocupantes. Colho da exposição de motivos:

"Deve-se frisar que na época de instituição da APA o Distrito Federal ainda não possuía autonomia política - posteriormente assegurada com a Constituição de 1988 - e na sua estrutura administrativa não existia órgão responsável pela implementação da política ambiental da região, lacuna

preenchida coma criação, em 13 de setembro de 1989, da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SEMATEC.

Com o passar do tempo, e dadas as naturais dificuldades de administração e fiscalização conjunta entre órgãos da administração federal e local, a situação da APA somente se agravou.

Do total de 28 loteamentos irregulares, detecta-se no momento a existência de mais de 400 parcelamentos irregulares, denominados em sua maioria de 'condomínios'.

Mesmo a possibilidade de utilização do rio São Bartolomeu como alternativa de abastecimento de água foi objeto de sucessivas modificações por parte do Poder Público do Distrito Federal. Não só quanto à decisão de adotá-la ou não, mas também quanto às opções técnicas como, por exemplo, a relativa à cota da bacia de inundação da futura barragem, objeto de sucessivas alterações.

Ressalte-se que a indefinição aqui apontada tem profunda relação com o processo de especulação imobiliária instalado na região, mais precisamente com a questão dos loteamentos e condomínios irregulares.

.....
Paralelamente, objetiva o projeto a regularização dos loteamentos, de forma a possibilitar a venda, aos efetivos ocupantes, das áreas alienáveis de que trata esta lei. Destaque-se que o número dessas pessoas ascende hoje a centenas de milhares, que de boa fé adquiriram os terrenos e investiram suas economias na construção de suas casas. A dispensa de licitação pública para a venda, conforma dispõe a Lei nº 8.666, impõe-se em caráter excepcional exatamente para fazer frente a esse problema social."

Parece que a intenção do legislador, ao editar a Lei 9.262/1996, foi resolver a situação social estabelecida pelo parcelamento e ocupação sem controle da terra pública. Para tanto, afirma-se que foi criada uma suposta hipótese de dispensa dos procedimentos exigidos pela Lei 8.666/1993 para a alienação

das frações ideais loteadas aos que comprovem ser promitentes-compradores dos terrenos localizados naquela área.

Contudo, como se sabe, o art. 37, XXI, da Constituição federal determina que as alienações promovidas pelos órgãos da Administração Pública, em virtude do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, devem ser efetivadas obrigatoriamente mediante processo de licitação. Não é ocioso frisar que a exigência de licitação é corolário dos princípios da igualdade perante a lei, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

É certo que a Constituição prevê que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral da obrigatoriedade de licitação. Contudo, apenas excepcionalmente o legislador ordinário é autorizado a criar situações em que a licitação será dispensada ou inexigível (como, por exemplo, as exceções criadas pela Lei 8.666/1993, em seus arts. 24 e 25).

Para tanto, é necessário verificar duas condições concomitantemente: "a primeira, é óbvio, consistente na contemplação legal; a segunda na verificação da razoabilidade dessa dispensa. Como toda a regra excepcionada, não constitui carta em branco para que o legislador crie tantas ressalvas que anule a própria regra. É preciso, portanto, que as razões a justificar a dispensa sejam mais fortes que aquelas que ditaram a sua imposição" (BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra,

Comentários à Constituição do Brasil. v. 3, tomo III, arts. 37 a 43. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 148-149).

No caso em análise, portanto, é preciso verificar se os princípios constitucionais que encontram sua concretização na obrigatoriedade de licitação (o princípio da igualdade, o princípio da impessoalidade, o princípio da moralidade), devem ceder em face de uma situação que indubitavelmente esteja impregnada de interesse público que justifique a não realização do procedimento licitatório.

Como ressaltou o min. Celso de Mello, no seu voto proferido na ADI 1.407-MC, "o Estado **não pode** legislar abusivamente. A atividade legislativa **está necessariamente sujeita** à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, **veda** os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público" (ADI 1.407-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ de 24.11.2000 - grifos originais).

Deve-se lembrar, que é notório, no Distrito Federal, que a maior parte da área passível de ocupação para fins de moradia - inclusive a que aqui se analisa - é pública, em virtude das peculiaridades da implementação da capital do País no Centro-Oeste. Não se olvida que as grandes dificuldades na definição da titularidade das áreas, decorrente da morosidade de solução de processos de desapropriação, e a própria estrutura

governamental, que tem capacidade limitada para oferecer os equipamentos públicos indispensáveis ao loteamento urbano, causaram certa demora na oferta de terrenos à população.

Entretanto, no presente caso, estamos analisando uma lei que tem por objeto a suposta "dispensa" de licitação para alienação de parcela desse patrimônio público do Distrito Federal, isto é, de terras públicas, terras que pertencem a toda coletividade. Terras que integram o patrimônio público cuja alienação só pode ser concretizada mediante o competente processo de licitação.

Em outras palavras: no controle concentrado de constitucionalidade estamos nos defrontando com lei federal que contraria frontalmente o comando constitucional inserido no art. 37, XXI da Constituição, sob o pretexto de "consolidar uma situação de fato preexistente".

No meu entender, a questão fática subjacente ao caso, embora relevante do ponto de vista social, não pode servir de pretexto para a violação da exigência constitucional da obrigatoriedade de licitação para alienação de bens públicos, princípio caro ao Estado Democrático de Direito e à preservação da moralidade administrativa.

A lei ora atacada afigura-se desproporcional justamente porque está legitimando a irregular ocupação de terras públicas em detrimento do interesse público.

consubstanciado, no que tange à alienação de bens públicos, na obtenção do melhor preço em regular procedimento licitatório.

Ressalto, por oportuno, que, esta Corte, ao analisar lei estadual que permitia a venda direta de lotes localizados em áreas públicas, entendeu que havia ofensa ao princípio da obrigatoriedade de licitação - ADI 651, rel. min. Ilmar Galvão, DJ 08.08.2002. A ementa deste acórdão está assim redigida:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 147/90, DO ESTADO DO TOCANTINS. VENDA DE IMÓVEIS PÚBLICOS SEM A REALIZAÇÃO DA NECESSÁRIA LICITAÇÃO. CONTRARIEDADE AO INCISO XXI DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O ato normativo impugnado, ao possibilitar a venda direta de lotes e moradias em áreas públicas no perímetro urbano de Palmas-TO, viola a exigência de realização de prévia licitação para a alienação de bens públicos, na forma do mencionado dispositivo constitucional.

Ação julgada procedente".

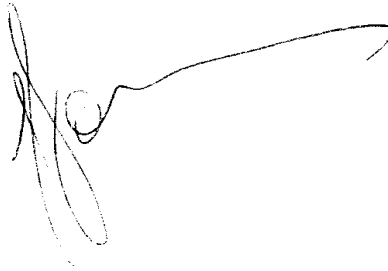
Nesse julgamento, foi suficiente para que a Corte declarasse a inconstitucionalidade da lei, à unanimidade de votos, a simples determinação legal para a venda de terras públicas sem licitação. Não se cogitou de quaisquer situações fáticas preexistentes ou não.

No presente caso, o art. 3º e seus parágrafos da lei 9.262/1996 violam explicitamente a obrigatoriedade de licitação para alienação de bens públicos contemplada no art. 37, XXI da Constituição federal.

Repito, a simples previsão de venda direta de bem público, sem licitação, configura a inconstitucionalidade argüida pelo procurador-geral da República, por violação ao art. 37, XXI da Constituição de 1988. As situações concretas devem ser resolvidas através dos meios adequados.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º e parágrafos da lei 9.262, de 12.01.1996.

É como voto.



18/04/2007**TRIBUNAL PLENO****ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO
FEDERAL****VOTO S/ PRELIMINAR**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhora Presidente, peço vênha aos eminentes Colegas que se manifestaram antes de mim, para acompanhar o voto do eminente Ministro, ressaltando que a Corte já reconheceu, nos julgamentos das ADIs nº1.729 e 3.603 (Relator Ministro Eros Grau), que não constitui requisito de cognoscibilidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade que a norma deva ser geral e abstrata. Nos dois casos, reconhecemos a inconstitucionalidade de norma singular e concreta. Especificamente, um dos casos era de grupo determinado de assistentes jurídicos que estavam em exercício à data da instalação da Assembléia Nacional Constituinte. O que ficou, a meu ver, sem a devida explicitação ou sem o devido relevo, nesses dois julgamentos, foi que a Corte reconheceu que normas singulares e concretas podem ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade. 

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

VOTOS S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, conheço sob o fundamento declinado pelo próprio Relator, citando o Ministro Sepúlveda Pertence: a determinabilidade dos destinatários não se confunde com a individualidade ou a individualização desses mesmos destinatários.

Então, tenho o ato como de caráter abstrato e, por isso, conheço da ADI.



18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhora Presidente, permita-me um aparte. Mais uma vez peço perdão pela interrupção.

Usei o argumento apenas como alternativa, valendo-me da oportunidade para deixar clara a nova postura da Corte a respeito do objeto próprio das ações diretas de inconstitucionalidade. Neste caso, reconheço que não há caráter singular e concreto da norma impugnada.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Até porque não há nem determinabilidade, porque o adquirente terá que comprovar uma relação jurídica anterior.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Exatamente. A determinação decorreria dos negócios jurídicos.

Senhora Presidente, parece-me apenas relevante deixar clara essa nova postura da Casa, porque, durante muitos anos, se difundiu a tese de que norma singular e concreta não poderia ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente,
também não vejo nenhuma razão para não configurar o caráter genérico
da lei.

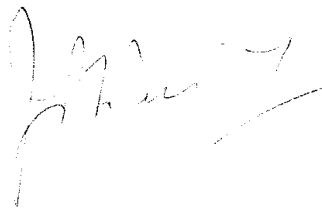
18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, o único dado concreto é o geográfico que se dirige a imóveis, em determinado espaço territorial, para sujeitos que se habilitarem respondendo a pressupostos que a lei fixa. Nada há de ato concreto.



Nc.

TRIBUNAL PLENO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhora Presidente, mesmo no controle abstrato de constitucionalidade, talvez conviesse prestar atenção ao art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, quando dispõe:

"Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum."

A situação foi enfatizada como clandestina pelo Relator. Não posso entendê-la como clandestina, talvez irregular. Para o direito urbanístico, o que todos vêem e sabem...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Chamar de clandestinos os chamados condomínios irregulares de Brasília, hoje...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, no direito urbanístico, nós distinguimos entre clandestinidade e irregularidade. Aqui, pode-se chamar de irregularidade e não de clandestinidade, porque não há nada escondido.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - A
irregularidade foi reconhecida pelo próprio Advogado da Tribuna.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, mas porque Vossa Excelência se referiu à clandestinidade.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Irregularidade do loteamento é uma coisa, clandestinidade é outra.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Talvez eu tenha incorrido em erro de retórica.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Só faço essa referência. Por outro lado, há uma situação posta e que poderia levar à inconstitucionalidade, se tanto, apenas a parte final do art. 3º da Lei n. 9.262/96, quando expressamente o legislador estabeleceu:

"Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."

Ou seja, poderia ocorrer que "as áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, [fossem], no todo ou em parte, vendidas individualmente", ficando a cargo do legislador verificar quais os casos em que haveria a aplicação das hipóteses de dispensa de licitação, se fosse o caso, e em que condições, garantido, inclusive, o direito de preferência, sem que ele pudesse - e aí realmente concordo que não pode - simplesmente fazer tábula rasa da norma do art. 22, inc. XXI.

Nesse sentido, peço vênia ao Relator, mas considero como sendo inconstitucional apenas a dispensa de todos os procedimentos,

assim como está, aproveitando-se a norma e os parágrafos, inclusive, para que se atenda, tal como posto, aos fins sociais a que se destina essa lei.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ministra Cármen Lúcia, o próprio Ministro-Relator reconhece - e é manifesto - a ressalva dos casos estabelecidos em lei, artigo 37, XXI. Os argumentos de Vossa Excelência todos conspiram no sentido da razoabilidade da solução proposta para esse problema, que é hoje o maior problema da ordenação urbanística da capital da República.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O Relator está declarando a inconstitucionalidade do art. 3º e dos parágrafos, não é isso? Eu não.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Sim, do artigo 3º e seus parágrafos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Mas Vossa Excelência corta exatamente a dispensa da licitação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não. Não corto a dispensa, mas a referência à dispensa da aplicação de toda a Lei n. 8.666, de tal maneira que isso pode continuar.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - O que sobraria?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - O que sobraria? Qual seria a disciplina aproveitável?

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - O objetivo da norma é esse: dispensar a licitação.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Como ficaria a primeira redação sem isso?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O administrador do Distrito Federal poderá aproveitar-se da lei de licitação, justificando com a dispensa aquilo que seja dispensável, e, ainda, de outros princípios, inclusive de controle de fiscalização, previsto na Lei n. 8.666.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Seria uma interpretação conforme, Ministra.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Compreendo a preocupação da eminente Ministra.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas é conforme, sem parâmetro, **data venia**. Exatamente sem parâmetro.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, mas a Lei n. 8.666 está em vigor e é o parâmetro.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Venda individual mediante licitação, ainda que criássemos, aqui, uma cláusula de preferência, envolvia a subversão de todo sentido social visado pela lei: resolver este problema relativo aos ocupantes de boa-fé, com loteamentos visitados pelos governantes, com estabelecimento, em muitos deles, de obras de infra-estrutura pública. E, hoje, iríamos, então, licitar?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro, não sei se é o caso de licitar todos, porque a lei de licitação, não sendo dispensada da aplicação nos termos em que está posto aqui, permite que o administrador público aplique a dispensa de licitação em todos os casos. Nessas situações, o Estatuto da Cidade é taxativo pelo direito de preferência e está em vigor no Brasil para essas ocasiões.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Se Vossa Excelência me permite, compartilho dessa preocupação e entendo perfeitamente a direção, o sentido, a orientação da intervenção feita por Vossa Excelência, porque o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana, no artigo 4º, dentre uma série de instrumentos para colocar em prática a política urbana, prevê, exatamente, a regularização fundiária.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Ministro, essa lei é de 1996!

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sim, quatro anos antes do Estatuto da Cidade.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Vossa Excelência está invocando uma lei de quatro anos depois!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas isso não importa, no caso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Ministro, estamos julgando um caso concreto! A não-salvação da norma implicará o desfazimento de todos os atos fundados nessa lei. Isso precisa ficar claro. Não estamos fazendo seminário, agora, não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro, por isso, não estou desconsiderando toda a lei e não estou julgando procedente a ação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Mas, se mantivemos a exigência de observância das outras normas, anularemos todos os negócios jurídicos realizados sem a incidência da lei, evidentemente.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Vossa Excelência me permite uma observação? Se for extraída essa parte final, o preceito será o seguinte:

"Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente."

Exatamente a parte que dispensa a licitação é a que a Ministra está julgando inconstitucional.

A Lei nº 8.666, que dispõe sobre normas gerais e, ao mesmo tempo, normas para a União, normas federais, diz que, nos casos de dispensa de licitação, deverá haver um processo justificando etc etc etc.

Suponho que a Ministra queira dizer que é admitida a dispensa da licitação, mas que se cumpram aquelas exigências do

processo que justifica etc etc. Mas se tirarmos, secamente, esse período final, o dispositivo fica sem sentido.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Estamos raciocinando, Ministro, um pouco além: estamos admitindo, hipoteticamente, que pudéssemos construir interpretação para aplicação de outros princípios da lei. Ainda assim, no caso concreto, seríamos inconseqüentes, porque anularíamos, praticamente, todos os negócios realizados com base na lei, porque esses outros princípios não teriam sido observados, o que seria suficiente para inviabilizar o escopo social desta lei.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Estou de pleno acordo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A justificativa da dispensa está no § 2º do artigo 3º.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Poderá adquirir quando se estabelece...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Exatamente. Ou se aceita isso que está estabelecido, mas com todos os pressupostos aqui descritos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ante uma certa situação de fato, absolutamente notória, se estabelece o que é mais razoável.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Se Vossa Excelência me permite, ainda vou além. Entendo que seria o caso de distinguirmos duas normas de competência: a geral do artigo 22, inciso XXVII, que

dá à União competência para estabelecer normas gerais de licitação e contratação etc. para todas as esferas, e a competência específica que decorre do artigo 37, inciso XXI, a qual permite que qualquer lei subtraia ao regime geral casos que ela especifique.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Qual é o juízo para a legitimidade dessa lei? Disse-o bem o Relator: a razoabilidade.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A razoabilidade.

Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Carmén Lúcia (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL
D E B A T E

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, não sei bem qual é a orientação exata da dissidência. A eminente Ministra Cármen Lúcia votou em que sentido?

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - Declara a inconstitucionalidade apenas da expressão "dispensados os procedimentos da Lei nº 8.666", no final do **caput** do artigo 3º.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Votei para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão; mantenho a lei com os seus parágrafos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Fica sem sentido, inclusive, o § 2º, porque, se se vai observar a Lei nº 8.666, não se aplicam esses precedentes, relativos à leis que visam individualizar uma pessoa, um proprietário de cada lote. E "hurlent de se trouver ensemble", **data venia**, essas disposições com a aplicação da Lei nº 8.666. Se é o ocupante que tem adquirido lote em loteamento irregular, mas reconhecido, desta ou daquela forma, pela Administração Pública, na verdade, o § 2º - e até discutimos isso na preliminar - vai chegar, satisfeitas as suas condições, a identificar só um possível comprador, sem licitação, de determinado lote.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Passa a ser inexigibilidade, não é nem dispensa.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O próprio legislador estabeleceu, autorizou a venda de cada lote a um sujeito que satisfaça aos pressupostos do § 2º do artigo 3º da Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996. Então, é impossível conciliar isso com a aplicação genérica da Lei nº 8.666/93. É razoável ou não é. Se é arbitrário, se é abuso legislativo, muito bem.

A mim me parece, pelo próprio raciocínio da exposição de motivos lida pelo Relator e pelas considerações aduzidas pela Ministra Cármen Lúcia, que não se pode tachar de desarrazoada essa solução proposta para um problema concretíssimo e notório.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Aliás, se Vossas Excelências me permitem, de modo não insólito, porque, na ADI nº 1.300, do Pará, a Corte não apenas já reconheceu a constitucionalidade de uma lei específica, como citou outros precedentes, posteriores à vigência da Lei de Licitação, e em que se permitia venda de imóveis da União a ocupantes.

Além da ADI nº 1.300, cito outros casos: RMS 2.203-DF, Relator o Senhor Ministro Moreira Alves; RMS 21.769, Relator o Senhor Ministro Celso de Mello etc. Este caso não constitui matéria nova na Corte.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Tratava-se de caso idêntico; era hipótese de venda para ocupantes.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Sim, mas isso não tem nenhum relevo para o caso.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não houvesse expressa vedação de declaração de impedimento em ação direta, creio que dois dos nossos...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não quis invocar esse precedente em homenagem à Corte. Preferi referir-me aos membros das Forças Armadas.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Senhora Presidente, a Ministra Cármen Lúcia apenas faz ablação da expressão "dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O que for dispensado, inexigível, cumprir-se-á a lei inteiramente. A minha proposta é a de salvar a lei, em face dos fins sociais a que ela se destina. A minha idéia era, exatamente, a de que compete ao administrador verificar o caso em que puder, já que a lei prevalece para todos. Daí um ente da federação dizer que dispensa a aplicação da Lei n. 8.666...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - A indagação é da razoabilidade ou do abuso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Neste caso, não se trata de um ente da federação. Essa é a lei federal.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - É a lei da União, é federal.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Essa lei é federal porque são terras da União, embora geridas pela Terracap.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sim, mas a lei está dirigida especificamente a uma região.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É uma lei federal feita para este caso.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - A lei federal, no artigo 17, inciso I, alínea "f", estabelece quase o mesmo que a lei estadual. Portanto não há, absolutamente, nenhuma inovação nela.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Mantenho o meu voto.

Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia e do Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

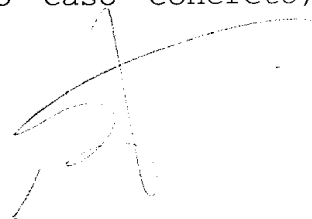
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, quero dizer, com todas as letras, que acompanho a preocupação da eminente Ministra Cármen Lúcia.

Realmente, tenho a preocupação de sinalizarmos que, em determinadas situações, para favorecer uma população de baixa renda, assentada por muito tempo em terras públicas, não se possa ter regularizada a sua situação fundiária.

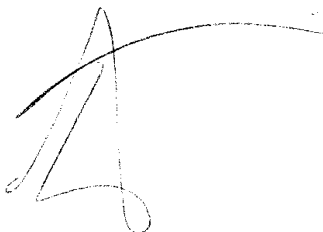
Por outro lado, também reconheço que a Lei nº 9.262/96 está muito mal elaborada, sobretudo no que tange ao § 2º do artigo 3º, que pode beneficiar indistintamente não apenas as classes menos favorecidas, do ponto de vista econômico, mas também aquelas que se aproveitaram da inércia do poder público para assentarem-se em áreas públicas.

Portanto, acompanho o eminente Relator, mas deixo configurado que, em ocasião futura, poderei, eventualmente, dar pela higidez constitucional de uma lei que, no caso concreto,



regularize uma situação fundiária para favorecer classes de baixa renda.

Julgo procedente a ação acompanhando o voto do Relator.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, vou me permitir instalar uma divergência dentro da divergência. Divirjo tanto do Relator, com a vênua do Ministro Ricardo Lewandowski, quanto da Ministra Cármen Lúcia. Declaro inteiramente improcedente a ação.

Não retiro do artigo 3º o texto "dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993". Se o fizermos, esvaziaremos inteiramente a própria lei. E aí, no meu modo de ver, o artigo 3º estabelecerá, simplesmente, que as áreas poderão ser vendidas, no todo ou em parte. É necessário dizer-se que poderão ser vendidas com a dispensa de licitação, no que não há absolutamente nada de escandaloso, nem de novo nem de heterodoxo em relação ao princípio da licitação. A possibilidade de se dispensar a licitação já está prevista no artigo 22. E a própria Lei nº 8.666/93, como disse há pouco, em seu artigo 17, inciso I, alínea "f", admite dispensa da licitação nos casos de:

"f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim;"

Para reforçar esse meu entendimento, diria ainda que a situação não é de dispensa de licitação. Porque nessa, o dever de licitar incide, mas é afastado. A situação é anterior, porque o

pressuposto da licitação é a competição. E aqui não é possível competir: o loteamento será regularizado exatamente com a venda para aquele que ocupar o lote.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Se Vossa Excelência me permite, como acompanhei o voto do Ministro Ilmar Galvão, gostaria de explicar que a lei do Amapá, declarada inconstitucional, não tinha nenhum critério; bastava ser servidor do Estado para autorizar a alienação. E ainda tinha, além de servidores do Estado, outros fidalgos e nós, os desembargadores do paço.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - A lei era de Tocantins. A do Amapá é em outro caso.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Exato. Era a lei de Tocantins, Palmas.

No julgamento da liminar da ADI 651 - TO, disse o Ministro Ilmar Galvão que: "permitem a distribuição indiscriminada das terras públicas estaduais, sem qualquer limite, por unidade ou por extensão, em relação a cada postulante". Sua Excelência assim resumiu e o Tribunal entendeu, aí sim, que era o estabelecimento abusivo de uma dispensa de licitação.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Por outro lado, imagino que qualquer procedimento licitatório formal, nesse contexto descrito no § 2º, na verdade seria provocador de uma brutal insegurança jurídica. Tanto quanto a imaginação pode nos permitir viajar, teríamos algo que provocaria desassossego, conflitos intermináveis, batalhas judiciais e a permanência, portanto, desse estado de coisas que subsiste, hoje, no Distrito Federal.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, por essas razões voto pela improcedência total da ação.

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, pergunto ao Relator: na ação direta não se agitou, por nenhum modo, a questão do impacto ambiental como, por exemplo, proteção aos mananciais, estudo de impacto ambiental etc?

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Não.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - A lei condiciona alienação direta, e, portanto, sem licitação.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Estamos legitimando o usucapião de terras públicas.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Para isso existe uma lei proibindo; é preciso uma lei, para se chegar a resultado semelhante, contra outra lei preexistente. É assim que se faz a legislação.



O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Leio as condições da Lei nº 9.262/93, que me estão parecendo razoáveis:

"Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública" - essa primeira condição parece bastante razoável e responsável - "poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o **caput** só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979."

Até aqui, não é algo sem critério.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Isso responde a preocupação de Vossa Excelência com o problema ambiental.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Nessa lei.

Continuo a leitura:

"§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial."



Creio que a lei se ateve a critérios de razoabilidade para atuar nessa área estratégica da política urbana, porque tudo se dá nesse contexto.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eminente Ministro, o que me preocupa, no § 2º, é a falta de qualquer distinção com relação aos possíveis adquirentes desses lotes. Isso beneficia tanto a população de baixa renda quanto a que não é de baixa renda.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não se trata de pessoas de baixa ou alta renda, mas de pessoas que compraram lotes.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Não compraram, invadiram a área.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Invadiram áreas públicas. Foi assim que as áreas de proteção aos mananciais de São Paulo foram totalmente ocupadas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sessenta por cento.



O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Até porque quem recebe mais do que essa quantia não vai correr o risco de adquirir imóvel cuja legitimidade dominial seja permanentemente duvidosa.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Se Vossa Excelência me permite, vejo diariamente, na televisão de Brasília, mansões em áreas públicas à beira dos mananciais desta cidade.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A presunção é de que essas pessoas recorrem a...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Esses não são susceptíveis de urbanização. Logo, a lei não se aplica.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não se aplica? Pelo § 2º não vejo como...

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Observe o § 1º.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - O § 1º diz que são susceptíveis de urbanização.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Talvez o Procurador-Geral possa nos esclarecer. Esses condomínios situados nas áreas mais nobres do Distrito Federal são atingidos?

O SR. TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES (PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL) - Sim.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Já responde tudo. A questão social está devidamente esclarecida.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A questão da dispensa nada tem a ver com a questão social.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Sim. A questão social foi aventada da tribuna. São quinhentas mil pessoas e, dentre essas, há algumas de altíssimo poder aquisitivo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A não ser que se demonstre o contrário, nesse contexto, a questão social é a não-definição dessa situação imobiliária de Brasília em fazer licitação. É não resolvê-la, é tão-somente isso.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Se me permitem, isso gera uma situação de futura responsabilidade civil da Administração Pública pela ostensividade com que tolerou e estimulou esse tipo de ocupação.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - O problema deve ser resolvido pelo poder público local, pelo Governo do Distrito Federal, e não pelo o Supremo Tribunal Federal. E o Supremo Tribunal Federal vai legitimar essa ocupação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Esse é o grande problema. Em São Paulo, hoje, não existe mais água para beber porque a invasão dos mananciais se deu dessa forma e, agora, corre-se atrás da convalidação dessa ocupação irregular, tanto para as pessoas de baixa renda quanto para os industriais e proprietários de grandes glebas etc. Essa é a minha preocupação.

Eu até daria uma interpretação conforme, tal como sugerido pela Ministra Cármen Lúcia, para tentar, de certa maneira, direcionar essa lei para as classes menos aquinhoadas economicamente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência me permite uma observação? Trabalhei muito com esse tema, também como Secretário Municipal, e tive a honra de presidir a Empresa de Planejamento da Grande São Paulo.

A Lei nº 6.766/79, Lei Lehman, estabelece padrões de ocupação, mas não define padrões mínimos de lote, ou seja,

estabelece a percentagem de áreas públicas que devem ser doadas, seja com relação a praças, vias de trânsito e outras. Quero dizer, com isso, que, nesse § 1º, não estamos limitando absolutamente nada com relação à preocupação social que essa lei pretensamente tem.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sejam sinceros, é a maioria, conforme enfatizou o Procurador-Geral do Distrito Federal. Essa realmente não é a exclusiva preocupação da lei, conforme mostrou o Ministro Gilmar Mendes, porque o problema não se limita aos loteamentos de baixíssima renda.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Além de outras pessoas referidas, no caso do Tocantins, qualquer servidor público compraria quanto e como o governo estabelecesse, sem limite.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - E quantas unidades quisesse.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Os servidores ocupavam regularmente os imóveis.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não era essa lei de Tocantins. Não a confunda com as leis de Brasília.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - O Constituinte, no artigo 183, deu os parâmetros:

"Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Resolverá o problema das mansões de Brasília.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Ministro, isso levará mais dez anos como ação de usucapião extraordinário.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sim, mas é um parâmetro. No fundo, está-se convalidando, está-se criando, de fato, na espécie usucapião.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - Raciocinemos prospectivamente. Ao se consolidar essa tendência já vislumbrada, o Supremo não estará dando um sinal verde para futuras irregularidades?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ministro, se pensarmos assim, ficará muito difícil.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR) - É a lei da selva.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Acredito que não. Estamos trabalhando sobre uma situação concreta, que se consolidou à revelia da lei.

O fato é que, das seis condições da lei que tentei listar, a que mais me impressionou - daí porque comecei o meu voto falando da questão ambiental - foi referente à Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, porque o texto da Lei nº 9.262/96 é categórico:

"Art. 3º.....
§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979."

Ou seja, legalizam-se os condomínios, mas com preservação dos mananciais.

Peço vênica ao Relator para acompanhar a dissidência julgando improcedente a ação.



18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhora Presidente, também pedirei vênias aos votos divergentes, reafirmarei, com o devido respeito, aquilo que já sustentei.

Em primeiro lugar, examinando particularmente a lei, acentuo que, no § 1º, subjazem preocupações com as exigências de ordem urbanísticas e, em segundo lugar, no § 2º, combinado com o § 3º, uma preocupação mais estritamente social, agora voltada para o problema grave da incerteza a respeito da legitimidade dominial e, por via de consequência, à incerteza jurídica, que, por definição, perturba a vida dos cidadãos.

O § 2º restringiu o universo ao qual a lei seria aplicável, para permitir regularização a ocupantes, provavelmente, porque é presunção baseada no **id quod plerumque accidit** – estou só raciocinando em termos de presunção, sem afirmar condição indispensável - de que, normalmente, quem celebra contratos em loteamentos irregulares, ignorando a impossibilidade jurídica de, pelos meios ordinários, tornar-se proprietário da área, são pessoas de baixa renda, ou de situação econômica menor. Por quê? Porque, segundo o que costuma acontecer, quem tem maior capacidade aquisitiva não corre risco



ADI 2.990 / DF

de investir de perder capital na suposta aquisição de terreno que, evidentemente, não poderá adquirir.

Então, tudo isso conspira a favor dos escopos sociais da lei, que teve em mira resolver situação concreta, de caráter social, de pessoas que, pela presunção, são de baixa condição econômica.

Essa norma, portanto, com tais características, tem razões **a fortiori** em relação aos casos a que se referia a ADI nº 1.300, em que as condições eram até muito mais favoráveis aos ocupantes: quase todos servidores públicos, ocupantes de imóveis que se lhes permitiu adquirir sem licitação.

Ora, diante disso, Senhora Presidente, é preciso distinguir, como distingo, as competências legislativas do art. 22, XXVII, e do art. 37, XXI, para dizer que não incide o Estatuto da Cidade, porque é posterior à lei, e que a superveniência do Estatuto não pré-exclui que o legislador possa abrir-lhe exceções. Evidentemente, se se ela remete à legislação, à especificação dos casos que podem ser subtraídos ao regime geral da lei de licitação, significa não apenas que se aplica, em alguns casos, o Estatuto, mas que pode também ser aplicada lei especial em outros casos, porque não há ressalva nessa competência do legislador, a qual é completamente distinta da do art. 22, inciso XXVII.

Portanto, essa competência, a mim me parece, convalida plenamente a lei, tornando-a compatível com o sistema constitucional.



ADI 2.990 / DF

Por fim, Senhora Presidente, me deixa mais confortável na minha conclusão a alternativa de que, seja por modulação da interpretação, seja pela procedência parcial, teríamos como resultado prático, hoje, anular todos os casos de regularização e reinstalar, mediante licitação, o caos social, onde o recurso a manobras pouco nobres não teria nenhum anteparo.

De modo que, pedindo vênias ao eminente Relator e aos votos que o acompanharam ou que, de algum modo, divergiram, julgo totalmente improcedente a ação. 

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Senhor Ministro Cezar Peluso.

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, também eu, já tive oportunidade de me manifestar no debate, pedindo vênua ao eminente Relator e aos que o acompanharam, entendendo que a ação deve ser julgada improcedente. Saúdo até a iniciativa da Procuradoria-Geral da República porque ela possibilita que se crie segurança jurídica nesta matéria.

É fundamental que o tema seja definitivamente resolvido para que não haja essa guerrilha com liminares e inúmeras impugnações que ocorrem nesse tipo de procedimento. Portanto, é fundamental haver esta definição por parte desta Corte.

Conforme já tive oportunidade de ressaltar, e outros Colegas já o fizeram nos votos que antecederam, a questão do plano urbanístico e ambiental foi devidamente contemplada no § 1º do art. 3º da referida lei. De modo que só poderão se submeter a esse

processo de regularização as áreas que não extravasem os lindes prescritos na legislação especial constante da Lei 6.766 de 1979.

Por outro lado, se lermos o § 2º do art. 3º, veremos - conforme já fez o Ministro Carlos Britto - que aqui há condições muito bem definidas e que não se comparam àquela situação identificada pelo Tribunal no caso de Tocantins, onde, de fato, havia uma cláusula aberta capaz de perpetrar abuso contra o patrimônio público. Neste caso, não. Trata-se, na verdade, de um procedimento de regularização que o legislador federal poderá ter de fazer em determinadas situações. Do mesmo modo foi também observado em vários pronunciamentos, diante da singularidade identificada, sequer há falar em dispensa de licitação, mas de se cogitar de um quadro de inexigibilidade. Não consigo imaginar, se o Tribunal, eventualmente, pudesse trilhar o caminho da procedência, quais seriam as condições de realização desse processo licitatório, em que pessoas estranhas, eventualmente, àquele loteamento adquiririam lotes em áreas já construídas, com as conseqüências que podemos divisar em termos de intranqüilidade social, perturbação da paz.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Em termos práticos, aconteceria quase que uma impossibilidade de licitação, porque o adquirente deveria pagar ao Estado, ao distrito Federal, e aos ocupantes, as benfeitorias, isto é, tornaria extremamente elevado o valor da licitação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E não se cumpriria a finalidade de pacificar e de regularizar a situação já consolidada.

De modo que, com essas breves considerações e tendo em vista o próprio texto constitucional que permite a exceção definida - e invocamos aqui o precedente da ADI nº 1.300, do Amapá -, acompanho a divergência instaurada a partir do voto do Ministro Eros Grau.

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

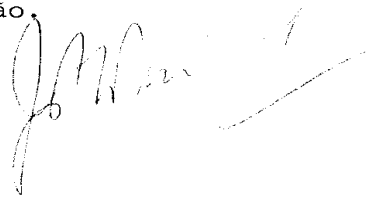
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, pelas manifestações anteriores, deixei expresso que, com as vênias devidas ao eminente Ministro-Relator e aos eminentes Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, eu também julgo integralmente improcedente a ação direta.

É manifesto para mim que a ressalva inicial do inciso XXI do art. 37 não confere um cheque em branco ao legislador para dispensas a granel da licitação. Mas, editada a lei, o que cabe é submetê-la a um juízo de razoabilidade para eliminar a hipótese de um verdadeiro abuso do poder legislativo.

As considerações feitas pelos eminentes Colegas e as que adiantei em aparte me convencem disso; trata-se de uma lei excepcional para uma situação excepcional vivida no Distrito Federal, em função mesmo do histórico da implantação da Capital da República e de certos comportamentos, que prefiro não comentar, de administrações passadas.

Julgo improcedente a ação.



Nc.

18/04/2007

TRIBUNAL PLENO

**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8 DISTRITO
FEDERAL**

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente): Também eu peço vênia ao eminente Relator e aos Colegas que o acompanharam para seguir na linha da divergência, julgando improcedente a ação.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.990-8**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. JOAQUIM BARBOSA

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. EROS GRAU

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

INTDO.(A/S): DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES

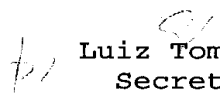
INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ADV.(A/S): PGJ - LEONARDO AZEREDO BANDARRA E OUTRO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e, por maioria, julgou-a improcedente, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa (Relator) e Ricardo Lewandowski, que davam pela sua procedência, e a Senhora Ministra Cármen Lúcia, que a julgava procedente apenas em parte, para excluir a expressão "dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993", constante do caput do artigo 3º da lei impugnada. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República e, pelo *amicus curiae*, Distrito Federal, o Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, Procurador-Geral do DF. Plenário, 18.04.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

 Luiz Tomimatsu
Secretário