

12/12/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EROS GRAU
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTROS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: "*venda direta ou mediante*", caput do art. 2º; "*dispensada a licitação*", § 1º do art. 2º; "*venda direta ou*", inc. I do art. 10; e "*dispensada a licitação*", § 2º do art. 11.

II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública.

III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente

procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, colhido o voto do Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), julgar parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 14 da Lei distrital 2.689/2001, vencidos os Ministros Eros Grau (Relator), Cármen Lúcia, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes e Cezar Peluso, que a julgaram improcedente. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, com voto proferido em assentada anterior. Não participam da votação os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli.

Brasília, 12 de dezembro de 2012.

RICARDO LEWANDOWSKI – REDATOR DO ACÓRDÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REQUERENTE : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADVOGADOS : CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTROS
REQUERIDO : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
REQUERIDA : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Partido dos Trabalhadores propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade de vocábulos insertos nos artigos da lei distrital n. 2.689/01, a seguir destacados:

"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.

[...]

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

I - **venda direta** ou licitação;

[...]

Art. 11. A regularização e legitimação da ocupação prevista [sic] nesta Lei visam 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:

.....



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

[...]

Art. 14. Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários, o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas, constituídas por sete membros, sendo três natos e quatro efetivos, nomeados pelo Governador do Distrito Federal.

§ 1º São membros natos do Conselho:

- I - o Secretário de Estado de Assuntos Fundiários;
- II - o Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento;
- III - o Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

§ 2º O Secretário de Estado de Assuntos Fundiários é o Presidente do Conselho, sendo substituído em suas ausências e seus impedimentos pelo Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento.

§ 3º São membros efetivos do Conselho:

- I - um representante do Sindicato Rural do Distrito Federal;
- II - um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Distrito Federal;
- III - um representante da Federação da Produção e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal e Entorno - FEPRORURAL;
- IV - um representante da sociedade civil com conhecimentos na área de agropecuária.

§ 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.

§ 5º A organização e demais competências analíticas do Conselho devem constar do Regimento Interno da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários, que será elaborado, aprovado pelo Conselho e homologado pelo Governador do Distrito Federal no prazo de noventa dias da publicação desta Lei.

Art. 15. 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 fixará, por meio de resolução, a tabela de preços da terra pública rural nua diferenciados por



localização e por dimensão das áreas, podendo haver variação de preços.

§ 1º O Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento, em conjunto com o Secretário de Estado de Assuntos Fundiários, nomeará uma comissão de, no mínimo, cinco membros, podendo a escolha recair sobre pessoas especializadas não-integrantes dos quadros da Administração Pública, para realizar os estudos técnicos e a elaboração da tabela de preços, a qual deverá ser aprovada pelo Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas."

2. O requerente sustenta que ato normativo atacado, ao autorizar a alienação sob a forma de venda direta a ocupantes de áreas públicas rurais, afronta o princípio da impessoalidade e colide com o disposto nos artigos 22, inciso XXVII¹, e 37, inciso XXI², da Constituição do Brasil. Alega que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal legislares supletivamente. Acrescenta que "não pode o Distrito Federal, tal como é vedado às demais unidades federativas, editar normas de natureza geral, como o é [sic], certamente, as modalidades de dispensa de licitação".

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

3

3. Aduz que o artigo 14 da lei distrital em questão transfere "para os particulares - maioria no Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas - a competência para 'autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes rurais em áreas públicas regularizadas', bem como para 'autorizar a alienação, a legitimação de ocupação, o arrendamento ou a concessão de terras públicas rurais regularizadas', está delegando atribuições próprias [...] de agentes políticos". Destaca que o artigo 15, atribui "competência para Comissão compostas por particulares, não integrantes da administração pública, para realizar estudos técnicos e, sobretudo, fixar preços das terras a serem alienadas diretamente, sem licitação", afirmando que os referidos artigos ferem os princípios da legalidade e moralidade administrativas.

4. O Governador do Distrito Federal argumenta que o texto normativo atacado consubstancia "norma autorizativa", que não importa efeito imediato capaz de originar vício de inconstitucionalidade e que não há ofensa ao disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição de 1988, eis que esse preceito constitucional afasta da obrigatoriedade de licitação os casos especificados na legislação, o que é feito pela lei atacada, editada no âmbito da competência legislativa daquela unidade federada [fls. 34/40].

5. A Câmara Legislativa, de início, argúi preliminar de não-cabimento da ação direta, por se tratar de lei de natureza municipal. No mérito, afirma que, consoante a legislação pertinente, a licitação é dispensável ou inexigível "na hipótese de programas



habitacionais de interesse social [...] conforme preceitua o art. 17, inciso I, letra 'f' da Lei 8.666/93³" [fls. 42/50].

6. Em face da relevância da matéria, o Ministro NELSON JOBIM, relator à época, determinou, nos termos da decisão de fl. 62, fosse aplicada ao caso a regra do artigo 12 da Lei n. 9.868/99.

7. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal noticia, à fl. 64, a existência de ação direta em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, cujo objeto também é a lei distrital n. 2.689/01. Naqueles autos, o TJ/DF indeferiu o pedido de medida liminar e determinou a suspensão do feito até o julgamento desta ADI.

8. O Advogado-Geral da União suscita preliminar de não-conhecimento da ação, por ausência de impugnação integral do complexo normativo em que se inserem as expressões atacadas, já que "as expressões e trechos impugnados possuem relação com o inteiro teor dos artigos ou parágrafos que integram e que não são impugnados, além de se relacionarem com outras partes da lei que não estão sendo impugnadas". No mérito, sustenta, referindo-se às ações relativas à venda de imóveis funcionais, que a jurisprudência deste

³ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada a existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

....
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;

Tribunal "não assegura valor absoluto ao princípio da ~~licitação~~ licitação" [fls. 90/94].

9 O Procurador-Geral da República opina pela parcial procedência do pedido. Inicialmente, pugna pelo não-conhecimento da ação no que se refere ao § 2º do artigo 11 da lei distrital n. 2.689/01 já que não se encontra na inicial "fundamentação própria que embase o pedido de declaração de inconstitucionalidade". Manifestando-se sobre a preliminar argüida pela Câmara Legislativa, sustenta que "pelos reflexos de ordem social, pela conformação própria do Distrito Federal, a matéria tratada diz respeito à sua competência legislativa típica de Estado", que "os efeitos da mencionada legislação são contundentes, de natureza agrária [...] afetando o meio ambiente e os bens públicos do Governo do Distrito Federal, abarcando toda a população do DF", razão pela qual exacerba "aspectos meramente locais". Ainda sobre a preliminar, acrescenta que "as propriedades rurais que compõem o Distrito Federal são, originariamente, terras devolutas, ou ainda, objeto de aquisição originária, por desapropriação", estando ligadas à sua origem, "devendo ser tituladas como bens de feição assemelhada aos que compõe [sic] o patrimônio dos Estados". No mérito, opina pela procedência do pedido no que tange aos termos "sob a forma de venda direta", "dispensada a licitação" e "venda direta", constantes, respectivamente, do artigo 2º, do § 1º do artigo 2º e do inciso I do artigo 10, bem como do artigo 14, dos incisos III e IV do artigo 13, e do artigo 15, § 1º, esses três últimos por arrastamento, já que relacionados com o Conselho tratado no artigo 14.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros [RISTF, artigo 172].



20/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416-7 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Trata-se de ação direta na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade de preceitos da Lei distrital .n. 2.689/01, que 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.

2. Examinando inicialmente a preliminar de não-cabimento da ação, argüida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Sustenta-se que a lei atacada consubstanciaria ato normativo editado no exercício de competência tipicamente municipal.

3. Valho-me, neste passo, de argumentos aportados aos autos pelo Procurador-Geral da República [fl. 102]:

"[...] as propriedades rurais que compõem o Distrito Federal são originariamente, terras devolutas, ou ainda, objeto de aquisição originária, por desapropriação. Eram todas, em seu nascedouro, de propriedade da União, repassadas ao Distrito Federal por oportunidade de sua criação. Nesse momento se estava criando uma nova entidade federativa, em paridade com os demais Estados da Federação. Tais terras, portanto, estão ligadas à origem do Distrito Federal, devendo ser tituladas como bens de feição assemelhada aos que compõe [sic] o patrimônio dos Estados".



4. As terras em questão pertencem ao Distrito Federal, onde não há Municípios. A ele compete dispor sobre a alienação de seu patrimônio.

5. Ademais, a lei em questão não trata de política urbana, o que, nos termos do artigo 30, inciso VIII, da CB/88, compõe-se na competência local. A lei regula matéria concernente a terras rurais, estabelecendo que as alienações nela referidas serão operadas sob condição de resolução, com reversão dos imóveis ao patrimônio público caso o adquirente deixe de desenvolver atividades rurais¹.

6. Rejeito a primeira preliminar.

7. Rejeito, igualmente, a preliminar de não-cabimento da ADI por falta de impugnação integral do complexo normativo, argüida pelo Advogado-Geral da União. É que o requerente pretende unicamente impugnar a admissão da venda direta de imóveis pelo Distrito Federal e todas as outras disposições decorrentes dessa modalidade de alienação.

8. Diz o artigo 37, inciso XXI, da Constituição do Brasil:

"Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure

¹ Art. 19. As alienações de que trata esta Lei serão realizadas sob a expressa condição de se resolverem, revertendo ao patrimônio público os imóveis respectivos, se o adquirente:

I - não atender o disposto no art. 2º, § 2º, II, desta Lei;

II - subdividir ou parcelar o imóvel;

III - vender, prometer, vender, ou de qualquer forma, ceder o domínio do imóvel a terceiros;

IV - deixar de desenvolver atividades rurais;

V - deixar de pagar uma prestação anual ou duas prestações semestrais ou ainda doze prestações mensais sucessivas ou intercaladas, sem justificativa legal fundamentada.

igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

9. O preceito constitucional admite, na ressalva aos casos especificados em lei, seja excepcionada a exigência de licitação.

10. A matéria é regulada pela Lei n. 8.666/93, nos termos do disposto no inciso XXVII do artigo 22² da Constituição de 1988.

11. Entre as exceções à regra da licitação definidas pela lei --- situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação --- há hipótese específica aplicável ao caso de alienação de imóveis. Diz o seu artigo 17:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

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; (incluída pela Lei n.º 8.883, de 1994).

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

12. Trata-se aí de dispensa de licitação, o preceito consubstanciando norma geral a ser observada por todos os entes da federação.

13. É bem verdade que, ao contrário do que se dá nos casos de inexigibilidade --- onde não há lugar para a licitação, já que a competição é inviável --- na dispensa de licitação o dever de licitar incide, resultando porém afastado pela lei. Como anotei em outra ocasião³, "[a] lei **não cria** hipóteses de **inexigibilidade de licitação** decorrentes de situações de **inviabilidade de competição**. Estas constituem eventos do *mundo do ser*, não do *mundo do dever-ser* jurídico. Hipóteses de **inexigibilidade de licitação** decorrentes de situações de **inviabilidade de competição** existem --- ou não existem --- no mundo dos fatos. Por esta razão é que o artigo 25 da Lei n. 8.666/93 enuncia o conceito de **inexigibilidade de licitação** [há **inexigibilidade** dela "*quando houver inviabilidade de competição*"] e, ademais, dá exemplos de **alguns casos de inviabilidade de competição** [seus incisos], outros, além desses, podendo se manifestar. [...] da **inexigibilidade** se distingue a hipótese de **dispensa** de licitação. Na **dispensa**, a lei autoriza a Administração a, **excepcionalmente**, contratar sem licitação. Atua, aí, a **conveniência administrativa**, em nome da qual se dá a dispensa do dever de licitar. O dever de licitar incide, mas é afastado pelo preceito legal. A enunciação legal das hipóteses de dispensa é exaustiva. Não está a Administração autorizada a dispensar a licitação senão, e exclusivamente, nas hipóteses expressamente indicadas pela lei. Já no que concerne aos casos de **inexigibilidade de licitação**, ao contrário, não incide o dever de licitar. A não realização da licitação decorre não de razão de conveniência administrativa, mas da **inviabilidade de competição**. Repito: a lei **não cria** hipóteses de

³ Licitação e contrato administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 1.995, pág. 70.

inexigibilidade de licitação decorrentes de situações de **inviabilidade de competição**. Estas --- insisto --- constituem eventos do *mundo do ser*, não criações gestadas no *mundo do dever-ser* jurídico. Assim, casos de inexigibilidade de licitação, do tipo, manifestam-se --- ou não se manifestam --- no mundo dos fatos, previamente a sua intrusão no *mundo do dever-ser* jurídico".

14. Dir-se-ia eventualmente, a esta altura --- já que no caso da dispensa há mera autorização para que a Administração, **excepcionalmente**, contrate sem licitação --- que o preceito veiculado pelo artigo 17, I, "f" da Lei n. 8.666/93 não obriga, enquanto norma geral, os entes da federação, logo não os alcançando. O argumento não me parece, no entanto, subsistente, dado que o caráter eventualmente não impositivo do preceito não compromete a sua configuração, ou não configuração, como norma geral. A propósito, permito-me observar que tenho como norma geral, no sentido aqui considerado --- vale dizer, como *norma nacional* --- a norma que supõe a determinação de parâmetros, em um nível maior de generalidade, a serem atendidos na normatividade subsequente à sua definição⁴.

15. A verdade, contudo, é que --- embora a lei cogite de dispensa --- há, no caso, autêntica inexigibilidade de licitação, decorrente de inviabilidade de competição. Aqui estamos diante de hipótese idêntica a de que tratava a ADI n. 2.990, Relator o Ministro JOAQUIM BARBOSA, Sessão do dia 18 de abril de 2.007, quando examinamos lei do Distrito Federal e afirmamos, por maioria, a sua constitucionalidade. Quem pode adquirir o domínio sem licitação é quem estiver produzindo na terra a ser alienada. A licitação neste caso seria impossível, evidentemente. De resto, já que *nomina non*

⁴ Meu Licitação e contrato administrativo, cit., pág. 12.



sunt consequentia rerum, a circunstância do uso equivocado do vocábulo "dispensada" não compromete a higidez do preceito.

16. Daí porque as expressões "venda direta" e "dispensada a licitação", inseridas em determinados artigos da Lei n. 2.689/01, não podem ser tidas como agressivas ao princípio da licitação e à regra de competência do artigo 22, XXVII da Constituição do Brasil, de sorte a não se justificar a declaração de sua inconstitucionalidade.

17. Também não merecem acolhimento as alegações de inconstitucionalidade dos artigos 14 e 15 § 1º da lei em exame.

18. É que, ao contrário do que sustenta o requerente, o conselho previsto no artigo 14 e a comissão prevista no artigo 15 não detêm amplos poderes para ditar os rumos da política fundiária do Distrito Federal que, em última análise, pertencem ao Governador.

19. A possibilidade de esses colegiados serem integrados por pessoas estranhas aos quadros do Poder Público é expressiva tão-somente da participação de segmentos da sociedade civil na Administração, o que não se pode ter como inconstitucional.

20. No que se refere à comissão prevista no artigo 15, é ainda certo que a lei faculta --- e não impõe, como dá a entender o requerente --- seja a mesma composta por pessoas não integrantes dos quadros da Administração.

Julgo improcedente o pedido formulado nesta ação direta.



20/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416-7 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhora Presidente, acompanho com os fundamentos dados por Sua Excelência, diferentemente do que votei na outra, por causa das explicações em relação à legislação. *J*

20/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416-7 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, coerentemente com o que assentei em julgamento anterior, em se tratando de áreas urbanas também no Distrito Federal, julgo procedente a ação e invoco o precedente, na ADI nº651, de Tocantins, em que ficou consignado o seguinte:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 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."

Esse é o meu voto.



O SR. MINISTRO EROS GRAU (RELATOR) - Vossa Excelência me permite apenas um esclarecimento, Ministro Ricardo Lewandowski?

Aqui não são terras urbanas.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sim, são terras rurais. Aqui, no precedente, são terras rurais. Já me pronunciei anteriormente quando foi trazido a julgamento.

O SR. MINISTRO EROS GRAU (RELATOR) - Aqui são terras rurais também. O caso de Tocantins é bem diferente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - No Tocantins, são terras urbanas, e aqui são terras rurais.

20/06/2007

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL

VISTA

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – O que me chama a atenção, Ministro Ricardo Lewandowski, nessa lei é que o artigo 11 da Lei impugnada, quando fala de regularização e legitimação da ocupação de terras rurais, não estabelece nenhum prazo, não pressupõe nenhum tempo mínimo de ocupação. E lembro-me que a Constituição Federal, no artigo 191, ao falar do usucapião extraordinário para terras rurais, exigiu pelo menos cinco anos ininterruptos, além de limitar a cinquenta hectares.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Mas Ministro, se houvesse usucapião, não era preciso venda direta.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Não, só estou comparando, Excelência. Só estou mostrando como a Constituição Federal foi bem mais cuidadosa.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Sim, mas para, aí, dispensar a própria venda.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Isso. Eu sei. Agora, no caso, não se estabelece nenhum prazo, nem um ano, dois anos, três anos, pelo menos eu não vi aqui nenhum prazo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – No de ninguém. Como ele não foi atacado, não foi transcrito.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – É obvio que os incisos seriam arrastados pela eventual inconstitucionalidade do **caput** do artigo

11, por isso que não se transcreveu na petição.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Se Vossa Excelência me permitir esclarecer. Está aqui nos autos. Apenas, fiquei em silêncio porque isso nem é objeto da ADI.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Apenas, eu queria saber.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Nem mencionei, embora esteja nos autos, porque isso não está sendo discutido. Embora seja relevante o que Vossa Excelência está dizendo. Estou apenas explicando por que não me manifestei.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Senão seria uma lei extremamente aberta, generosa.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Não foi impugnado porque desnecessário.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Não foi impugnado porque tinha um prazo. Exatamente ao contrário, há o prazo de cinco anos.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Certo, mas não foi impugnado porque, se cai o **caput**, é óbvio que outros requisitos vão juntos.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Se os eminentes Ministros que me precedem permitirem, vou pedir vista da ADI. Estou vendo diferenças aqui.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Há uma diferença, *data venia*, inclusive no que toca a fixação de preços para a

venda dessas áreas, por um conselho integrado por particulares, que, talvez, merecesse um certo aprofundamento.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO – Também observei isso.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Não é obrigatório também.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, peço vista, com a devida vênia do Relator.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

20/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, penso que não terei oportunidade de ouvir o voto, aliás, e as lições do Ministro Carlos Britto, mas não vejo inconstitucionalidade, acompanho o eminente Relator, se por al.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416-7

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADVDS.: CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTROS

REQDO.: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

REQDA.: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares. No mérito, após o voto do Senhor Ministro Eros Grau (Relator), julgando improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pela Senhora Ministra Cármen Lúcia e pelo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, e abrindo divergência o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, julgando-a procedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pelo requerido, Governador do Distrito Federal, a Dra. Maria Dolores Serra de Mello Martins. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 20.06.2007.

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.


fr Luiz Tomimatsu
Secretário

16/06/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL**VOTO – VISTA****O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO (Relator)**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), contra a Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001, do Distrito Federal. Ação que impugna as expressões *“venda direta ou mediante”*, do *caput* do art. 2º, *“dispensada a licitação”*, do § 1º do art. 2º, *“venda direta ou”*, do inciso I do art. 10, *“dispensada a licitação”*, do § 2º do art. 11 e *“podendo a escolha recair sobre pessoas especializadas não”*, do § 1º do art. 15, além do art. 14, em sua integralidade.

2. Pois bem, este Supremo Tribunal Federal iniciou a apreciação da matéria na sessão de 20 de junho de 2007. Oportunidade em que rejeitou, por votação unânime, as preliminares suscitadas. Passando ao mérito, o Ministro Eros Grau, relator do feito, julgou improcedente a ação, como também o fizeram os Ministros Sepúlveda Pertence e Cármen Lúcia. O Ministro Ricardo Lewandowski, a seu turno, votou pela procedência da ação direta.

3. Resumidamente, três foram os fundamentos do voto do Ministro Eros Grau: **a)** a Constituição da República admite que lei de caráter nacional preveja hipóteses excludentes de licitação (inciso XXVII do art. 22 e inciso XXI do art. 37, ambos da CF), enquanto a alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93, dispondo sobre dispensa de licitação na alienação de imóveis públicos, é aplicável ao caso dos autos; **b)** embora a lei impugnada cogite de dispensa, há, na verdade, *“autêntica inexigibilidade de licitação, decorrente de inviabilidade de competição”*, hipótese idêntica à de que tratava a ADI 2.990; **c)** *“o conselho previsto no artigo 14 e a comissão prevista no artigo 15 não detêm amplos poderes para ditar os rumos da política fundiária do Distrito Federal que, em última análise, pertencem ao Governador”*; ademais, *“a possibilidade de esses colegiados serem integrados por pessoas estranhas aos quadros do Poder Público é expressiva tão-somente da*

participação de segmentos da sociedade civil na Administração, o que não se pode ter como inconstitucional”.

4. Feita esta aligeirada rememoração da causa, passo ao voto. Fazendo-o, pontuo, de saída, não se poder falar em inexigibilidade de licitação, *data venia* do entendimento contrário. É que, a meu sentir, não há inviabilidade de competição, nos moldes delineados pelo art. 25 da Lei nº 8.666/93. Ora, o Distrito Federal é proprietário de extensa área de terra e pretende aliená-la, a fim de incrementar sua economia rural. Pergunta-se: há uma pluralidade de sujeitos potencialmente interessados? Poderão eles bem desempenhar a finalidade a que se destina a alienação? A resposta é afirmativa. Por que, então, inviável a competição?

5. Penso que o fato de extensas áreas rurais do Distrito Federal estarem presentemente ocupadas não conduz à inviabilidade do processo licitatório. Certo que o desalojamento dos atuais ocupantes prejudica o setor rural e a economia do Distrito Federal como um todo, mas isso não chega a caracterizar um estado de inviabilidade licitatória. Prova disso é que, se o posseiro deixar de pagar o preço da terra (pagamento, este, que o art. 6º da Lei distrital nº 2.689/2001 faculta seja feito em quinze anos), o imóvel será ofertado a outros interessados, **mediante licitação**. Se o processo competitivo fosse inexigível pelo simples fato de alguém já ocupar imóvel público, os leilões de imóveis da Caixa Econômica Federal, ocupados por mutuários inadimplentes, por exemplo, seriam fadados ao insucesso. De inexigibilidade não se cuida, portanto.

6. Nesse rumo de idéias, friso que o presente caso é diverso daquele julgado na ADI 2.990. Naquela oportunidade, este Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade de **lei federal (Lei nº 9.262/96)** que autorizou a venda, sem licitação, de áreas públicas **urbanas (áreas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu)**. Os Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski, conquanto reconhecessem à lei federal o poder de excepcionar a exigibilidade da licitação (inciso XXI do art. 37 da CF), não consideraram razoável a hipótese legal de dispensa, dada a inexistência de interesse público

justificador da não-realização do processo licitatório. A maioria desta nossa Corte, no entanto, entendeu efetivamente razoável a exceção legal. Assim resumiu o caso o Ministro Sepúlveda Pertence:

“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.”

7. Sucede que, nestes autos, não é objeto de controle de constitucionalidade uma lei de caráter nacional, esta, sim, apta a prever exceções à obrigatoriedade da licitação (inciso XXVII do art. 22 combinado com o inciso XXI do art. 37, ambos da CF). Daí se impor uma questão prévia: a lei do Distrito Federal, que afasta o certame para a alienação de imóveis públicos, encontra guarida em legislação federal, ou inova em seara que lhe é constitucionalmente vedada (normas gerais de licitação)?

8. Aqui sobressai a importância da outra diferença entre este caso e o da ADI 2.990. Trata-se agora de terras públicas **rurais**, e não urbanas. Razão suficiente para entender, com a *venia* do Ministro-relator e dos ministros que o acompanharam, inaplicável a alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93, tanto na redação dada pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994, quanto pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Se não, veja-se:

“Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes

normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

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; (Redação anterior, dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de **bens imóveis residenciais** **construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)”

9. Já no âmbito da lei distrital agora analisada, o afastamento da licitação não se destina a viabilizar a venda de “**bens imóveis residenciais**” ou, em outras palavras, de bens imóveis utilizados no âmbito de “**programas habitacionais**”. A lei impugnada não cuida de uma coisa nem de outra. Ainda que uma de suas finalidades seja o assentamento de trabalhadores rurais – o que, mesmo assim, não transmuda um imóvel de 150 hectares em residencial –, a prioridade mesma da Lei distrital nº 2.689/2001 é o desenvolvimento de produção e atividade rural, com seus desdobramentos (inciso II do art. 8º). Confira-se o § 5º do art. 8º, a saber:

“§ 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.”

10. Nova pergunta: a lei distrital então inova na seara das normas gerais de licitação (inciso XXVII do art. 22 da CF), criando hipótese de exclusão? Não! É que, embora inaplicável ao caso a alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93, a venda direta de que cuida a Lei distrital nº 2.689/2001 encontra suporte na alínea “g” do mesmo inciso. E que dispõe esse dispositivo legal, na matéria? Que fica dispensada a licitação *“nos procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição”*.

11. Explico melhor. Em primeiro lugar, não me passou despercebido o fato de a mencionada alínea “g” apenas haver sido incluída na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, posteriormente, portanto, à edição da lei impugnada, que é de 2001. Sucede que essa hipótese legal de dispensa de licitação já existia desde, pelo menos, 1976, sendo sua inclusão no art. 17 da Lei nº 8.666/93 apenas para fins expletivos ou de melhor sistematização normativa.

12. Depois disso, o art. 11 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), ordena que:

“Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

§ 1º. *Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional bem como a atividade dos órgãos de valorização regional.*”

(Sem destaques no original.)

13. Já o art. 29 da Lei nº 6.383, de 1976, assim dispõe, *verbis*:

“Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º - *A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.*

§ 2º - *Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.*

§ 3º - *A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.*”

(Sem destaques no original.)

14. De logo se percebe cuidar-se, agora sim, de **terras rurais**. Foi o Estatuto da Terra que, em 1964, deu poderes para que o antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária reconhecesse “as posses

legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual". A Lei nº 6.383, de 1976, então, dando cumprimento ao Estatuto da Terra, fixou os requisitos para a legitimação da posse no âmbito federal **e previu hipótese excludente de licitação** ("o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua" - § 1º do art. 29 -, "Aos portadores de Licenças de Ocupação [...] será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua" - § 2º do art. 29).

15. Pois bem, o que fez a lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade foi tratar, no âmbito do Distrito Federal, justamente do processo de legitimação de posse de terras rurais. Processo, este, que, em nível federal, é regido pelo art. 29 da Lei nº 6.383/76. **Dispositivo legal que, como não podia deixar de ser, é extensível aos demais entes da Federação como norma geral.**¹ Isto porque à lei federal é vedado criar hipótese de afastamento de licitação aplicável apenas a um dos entes federativos (no caso, à União). Ademais, o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) é claro ao assentar a possibilidade de legitimação de posse das terras estaduais e municipais, "*respeitada a legislação local*".

16. O que se vê na legislação do Distrito Federal é, inclusive, um rigor maior para excluir a licitação. Não obstante permita vender diretamente área de até 150 hectares (*caput* do art. 11) (e não de 100 ha), o interessado, além de não ser proprietário de imóvel rural (inciso I do art. 11), deverá comprovar ocupação e produção rural efetivas, pelo prazo mínimo de cinco anos (inciso II do art. 11) (e não somente de um ano). Ademais, a compra dar-se-á sempre mediante o pagamento do valor atual da terra nua (e não de seu valor histórico), acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administração (*caput* do art. 2º).

1 Dessarte, a alínea "g" do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93 deve ser entendida de forma a dispensar a licitação nos "*procedimentos de legitimação de posse de imóveis rurais, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição*". A referência ao art. 29 da Lei nº 6.383/76 tem o escopo de especificar as diretrizes para os demais entes da Federação.

17. Em suma, a Lei distrital nº 2.689/2001, ao prever a venda direta ou legitimação de posse de terras rurais, não invadiu a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação (inciso XXVII do art. 22 da CF), nem vulnerou o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República.

18. Muito bem. Passo agora à análise das últimas arguições do autor. São as de que a lei impugnada: a) *“prevê a existência de um Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas, composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público, com poder para autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes rurais em áreas públicas regularizadas e autorizar a alienação, a legitimação de ocupação, o arrendamento ou a concessão de terras públicas rurais regularizadas”*; b) *“prevê a criação de uma Comissão composta por pessoas não integrantes dos quadros do poder público, com poder de realizar os estudos técnicos e de promover a elaboração da tabela de preços das terras a serem alienadas”*. O Ministro-relator afastou as alegações de inconstitucionalidade porque *“o conselho previsto no artigo 14 e a comissão prevista no artigo 15 não detêm amplos poderes para ditar os rumos da política fundiária do Distrito Federal que, em última análise, pertencem ao Governador”*.

19. Mais uma vez com a devida *venia* do Ministro Eros Grau e dos que seguiram seu entendimento, penso que o conselho criado pelo art. 14 da Lei distrital nº 2.689/2001 padece do vício de inconstitucionalidade. É que, formado, majoritariamente, por pessoas alheias ao Poder Público, tem a competência de *“autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes rurais”* (inciso I do § 4º do art. 14), bem como *“autorizar a alienação, a legitimação de ocupação, o arrendamento ou a concessão de terras públicas rurais”* (inciso II do § 4º do art. 14). Não é só: segundo o § 1º do art. 15 da Lei nº 2.689/2001 do Distrito Federal, a tabela de preços das terras *“deverá ser aprovada pelo Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas”*. Ora, a meu sentir, isto significa deter poderes para ditar os rumos da política fundiária do Distrito Federal. Noutros termos, a lei impugnada negou aos agentes estatais o próprio juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens

públicos para entregá-lo, justamente, aos particulares com maior interesse no assunto.² É verdade que o § 3º do art. 37 da Constituição Federal incumbiu a lei de disciplinar “*formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta*”, mas nunca com o propósito de transferir ao particular as competências próprias do Poder Público.

20. Situação diversa é, a meu ver, a da comissão de que trata o § 1º do art. 15 da lei impugnada. Primeiro, porque a nomeação de pessoas não-integrantes dos quadros da Administração Pública é, neste caso, uma faculdade. Segundo, e principalmente, porquanto a tabela de preços, embora elaborada por essa comissão, será fixada pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, por meio de resolução (*caput* do art. 15).

21. Ante o exposto, julgo **parcialmente procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade apenas do art. 14 e, por arrastamento, da expressão “*a qual deverá ser aprovada pelo Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas*”, contida no § 1º do art. 15, ambos da Lei distrital nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001. No mais, tenho por improcedente a ADI *sub judice*.

- É como voto.

* * * * *

2 Art. 14. (...) § 3º. São membros efetivos do Conselho: I- um representante do Sindicato Rural do Distrito Federal; II- um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Distrito Federal; III- um representante da Federação da Produção e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal e Entorno – FEPRORURAL; IV- um representante da sociedade civil com conhecimentos na área de agropecuária.

16/06/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Senhor Presidente, a lei em questão meramente regulamentava o que dispunha, *então*, o art. 171, "*caput*", da Carta Federal de 1969.

Buscava-se dar suporte ao denominado usucapião "*pro labore*", à posse-trabalho, **que representava** o elemento nuclear para efeito de acesso à posse de terras públicas.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - O que foi reproduzido pela Constituição atual. Eu não me lembro a extensão que a Constituição consagrou.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Na Constituição atual, só terras particulares. O parágrafo único do 191 diz que não se aplica às terras públicas.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Precisamente.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Ou seja, as terras públicas são inusucapíveis na atual Constituição. Mas há previsão do usucapião chamado de "extraordinário" ou "especial", não sei como a doutrina chama.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Só que o caso aqui não é de usucapião.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Sim, eu digo aquele que a Constituição diretamente consagra. Por exemplo, até duzentos e cinquenta metros quadrados a atual Constituição admite o usucapião.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Sim, **mas** sobre terras privadas, **submetidas**, *portanto*, ao regime de dominialidade privada.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Para moradia.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Cinquenta hectares.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - E, o outro, cinquenta hectares.

16/06/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL
EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Senhor Presidente, faço breve observação, pois passou muito tempo e o voto do Ministro Ayres Britto é muito alentado.

São pontos rápidos: em primeiro lugar minha afirmação, que ficou no meu voto, de que embora os nomes não sejam consequência das coisas, parece-me equivocada a alusão à dispensa de licitação. Aqui é o seguinte: a lei permite que aquele que ocupa a terra de modo legítimo, como arrendatário ou concessionário, e estiver produzindo compre-a. Portanto, aí há uma situação de inviabilidade. Somente ele pode comprar, nenhum outro. A lei exige, não havendo essa aquisição direta, que se faça a licitação.

Se Vossas Excelências me permitirem, eu diria que nenhuma lei cria situações de fato. Situações de fato existem, simplesmente. Situações de inviabilidade de competição existem no mundo dos fatos, não no mundo produzido pelas normas. Ao final concordamos porque o resultado é o mesmo.

Há outro ponto, a questão do artigo 14. São quatro linhas. Em meu voto eu disse que o Conselho previsto no artigo 14 não detém amplos poderes de definição da política fundiária, e, de qualquer modo, a circunstância de ser integrado por pessoas estranhas aos quadros do Poder Público é expressiva tão-somente da participação de segmentos da sociedade civil na Administração. A gestão participativa não me parece inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - O que compete a esse Conselho? Autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Ele não aliena, Ministro, apenas autoriza, e, por isso, o Distrito Federal aliena se quiser.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Eu acho que foi uma demasia entregar a esse Conselho tantos poderes.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Eu acho que ele não dá ao Conselho poder para autorizar. Consultado, o Conselho dizia, não, não é caso de alienar.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Aí tem mais: autorizar a alienação, a legitimação, o arrendamento, a concessão de terras públicas rurais. Eu achei, no mínimo, temerário, porque são segmentos interessados, diretamente interessados no objeto da lei. No mais eu acho que devemos julgar improcedente a ação, na linha do voto do Relator.

16/06/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, acompanho o voto do eminente Relator, com pedido de vênias aos Ministros.

Julgo improcedente.

16/06/2010

TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO
FEDERAL

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie - Senhor Presidente, peço vênica ao Ministro Relator e acompanho o voto do Ministro Ayres Britto.



16/06/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a regra, no caso, vem da Constituição Federal, a dispor que, também no tocante a bens, a atuação da Administração Pública deve ocorrer mediante licitação.

É muito sintomático que, na lei distrital, haja a disjuntiva "ou": venda direta ou licitação. A própria Carta ressalva os casos especificados na legislação. Que legislação? A federal, mencionada no corpo do próprio inciso XXI do artigo 37 do Diploma Maior. Se formos à Lei nº 8.666/93 – a de regência das licitações, linear, geral –, veremos que se impõe, segundo o artigo 17 referido pelo relator, a forma de ter-se a "alienação de bens públicos".

Daí o parecer da Procuradoria Geral da República preconizando a procedência parcial do pedido, para declarar-se a inconstitucionalidade dos termos “sob a forma de venda direta”, constante do artigo 2º, “dispensada a licitação”; e do § 1º do artigo 2º, “venda direta”, do artigo 10, inciso I, e do artigo 14, que é o que cogita de colegiado que dará preço aos imóveis a serem alienados, com participação privada, com participação – quem sabe – dos diretamente interessados na fixação desse mesmo preço.

Em síntese, Presidente, penso que a lei local, seja estadual, distrital, municipal, não pode excepcionar a regra contida na Constituição Federal, a direcionar à alienação de bens mediante licitação.

Peço vênua para acompanhar a primeira divergência, do ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente o pedido formulado na forma do parecer do Procurador-Geral da República.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Esse foi exatamente o meu voto, Ministro.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Enfrentei essa situação,

considerando como norma geral a lei federal que prevê a venda direta; então, norma geral aplicável a todos os entes.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Prevê mediante licitação.

Depois da lei distrital – Vossa Excelência enfocou muito bem esse aspecto –, deu-se a inserção da alínea "g", que cogita de procedimentos fixados pela Administração Pública, gênero, de legitimação de posse, de que trata o artigo 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mesmo assim de forma específica, "mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública, em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;". Essa alínea foi inserida pela Lei nº 11.196/2005, e a distrital é anterior. De qualquer forma, não se tem contemplada, na lei distrital, a situação jurídica que a lei federal veio a prever.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Eu também enfrentei isso, ela é mais rigorosa do que a lei federal. A lei federal é mais branda do que a lei distrital. Por exemplo, a lei federal exige um ano, a lei distrital cinco anos. A lei distrital foi mais severa, foi mais rigorosa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Perdoe-me Vossa Excelência, essa cláusula de opção entre a licitação ou a venda direta é por demais abrangente. Implica ter-se a licitação, se o interesse político for nesse sentido, como um verdadeiro penduricalho.

16/06/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia ao eminente Relator para, **acompanhando** a divergência, **julgar procedente** a presente ação direta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sempre imagino essas regras, consideradas as vinte e sete unidades e os milhares de municípios existentes no Brasil!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Agora, a questão delicada, também, é a de solucionar problemas que ocorrem, e acho que foi isso que a legislação federal quis, de alguma forma, antever com essa situação de posse efetiva, ocupação. Na verdade, o que se quer é solucionar esse tipo de problema que diz respeito até com o direito de habitação. Isso foi referido até no voto do Ministro Ayres Britto. Nós sabemos que as cidades brasileiras vivenciam essa realidade e sabemos, também, que, de quando em vez, surge essa discussão. Acredito que, quando se discutiu a tal venda de lotes nos tais condomínios de Brasília e se dizia que a solução seria também a licitação, havia um tipo de quase ebulição social, porque, claro, imaginem que as pessoas tenham construído propriedades, o imóvel, numa determinada área, e, agora, se coloca isso sob...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite? Não há usucapião quanto a terras públicas. O que se tem é o fato consumado que às vezes, no Brasil...

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Aqui não é usucapião, é venda.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não é de usucapião que estamos a falar; estamos a falar apenas de um tipo de realidade. Daí, talvez, o legislador federal ter encaminhado essa solução, claro que à vista também desses elementos de realidade.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Senhor Presidente, **reafirmo** o meu voto já anteriormente proferido.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.: PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADVDS.: CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTROS

REQDO.: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

REQDA.: CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares. No mérito, após o voto do Senhor Ministro Eros Grau (Relator), julgando improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pela Senhora Ministra Cármen Lúcia e pelo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, e abrindo divergência o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, julgando-a procedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pelo requerido, Governador do Distrito Federal, a Dra. Maria Dolores Serra de Mello Martins. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 20.06.2007.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Cármen Lúcia, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes e Presidente, julgando improcedente a ação direta; os votos dos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello, julgando totalmente procedente a ação direta, e os votos dos Senhores Ministros Ayres Britto e Ellen Gracie, julgando-a procedente em parte, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Não vota o Senhor Ministro Dias Toffoli por ter votado o Ministro Sepúlveda Pertence. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 16.06.2010.



Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello,
Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto,
Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto
Monteiro Gurgel Santos.


p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

12/12/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416 DISTRITO FEDERAL

VOTO DESEMPATE

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada em face das expressões “venda direta ou mediante”, constante do art. 2º; “dispensada a licitação”, presente no § 1º do mesmo art. 2º; “venda direta ou”, prevista no inciso I, do art. 10; “dispensada a licitação”, prevista no § 2º do art. 11; e da expressão “podendo a escolha recair sobre pessoas especializadas não”, constata do § 1º do art. 15; e o art. 14 da Lei distrital nº 2.689/2001, que, dentre outras disposições, autoriza a alienação, sob a forma de venda direta, a ocupantes de áreas públicas rurais do Distrito Federal.

O requerente alega, em síntese, que estas expressões autorizam a alienação de terras públicas sem licitação e que a lei distrital cria um Conselho de Fiscalização, com competência para autorizar a alienação e a ocupação de áreas regularizadas, composto por pessoas não integrantes dos quadros da Administração, o que, no seu entender, representaria a venda de bem público por particulares (art. 14).

Alega ofensa ao art. 22, XXVII da Constituição, uma vez que a norma atacada versa sobre normas gerais de licitação que são de competência privativa da União, bem como ao art. 37, XXI, da CF, em especial o princípio da impessoalidade, da legalidade e da moralidade.

Iniciado o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade, em 20.06.2007, o Ministro Eros Grau, relator, votou pela improcedência do pedido, sendo acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia e pelo Ministro Sepúlveda Pertence. O ministro Ricardo Lewandowski votou pela procedência do pedido. Naquela assentada, o Ministro Ayres Britto pediu vista dos autos.

Na sessão do dia 16.06.2010, o Ministro Ayres Britto votou pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade

apenas dos arts. 14 e 15 da lei distrital. No mesmo sentido, votou a Ministra Ellen Gracie. O Ministro Marco Aurélio e o Ministro Celso de Mello votaram pela procedência do pedido. E o Ministro Cesar Peluso acompanhou o relator, no sentido da improcedência do pedido.

Assim, em relação às expressões “venda direta ou mediante”, constante do art. 2º; “dispensada a licitação”, presente no § 1º do mesmo art. 2º; “venda direta ou”, prevista no inciso I, do art. 10; “dispensada a licitação”, prevista no § 2º do art. 11, seis ministros se manifestaram pela improcedência do pedido, uma vez que o ministro Ayres Britto e a Ministra Ellen Gracie declararam a inconstitucionalidade apenas do art. 14 da lei distrital.

Nesse ponto, portanto, quanto ao art. 14 da Lei distrital, houve empate no julgamento, razão por que o processo foi suspenso para colher o meu voto de desempate.

Feito esse breve relato, passo a votar.

Reafirmo a minha posição, externada no julgamento da ADI 2.990, em que fiquei vencido, no sentido de que 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. Naquela ocasião, ressaltei que a exigência de licitação é corolário dos princípios da igualdade perante a lei, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Assim, a lei distrital ora impugnada, quando permite a venda direta e/ou dispensa a licitação na alienação de bens públicos rurais, a meu sentir, ofende o disposto no referido art. 37, XXI da Constituição Federal.

Ademais, como bem ressaltou o Ministro Ayres Britto, o Conselho criado pelo art. 14 da lei distrital 2.689/2001, padece do vício de inconstitucionalidade porque, tendo competência para autorizar o arrendamento ou a concessão de lotes rurais, bem como a alienação, a legitimação, o arrendamento ou a concessão de terras públicas rurais, é composto, majoritariamente por particulares, pessoas não integrantes da Administração Pública, que podem ter interesse direto nessas questões.

Compartilho, portanto, do entendimento do Ministro Ayres Britto, nesse ponto.

Com essas breves considerações, julgo integralmente procedente o pedido.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.416**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTROS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares. No mérito, após o voto do Senhor Ministro Eros Grau (Relator), julgando improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pela Senhora Ministra Cármen Lúcia e pelo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, e abrindo divergência o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, julgando-a procedente, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Carlos Britto. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pelo requerido, Governador do Distrito Federal, a Dra. Maria Dolores Serra de Mello Martins. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 20.06.2007.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Cármen Lúcia, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes e Presidente, julgando improcedente a ação direta; os votos dos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello, julgando totalmente procedente a ação direta, e os votos dos Senhores Ministros Ayres Britto e Ellen Gracie, julgando-a procedente em parte, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Não vota o Senhor Ministro Dias Toffoli por ter votado o Ministro Sepúlveda Pertence. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 16.06.2010.

Decisão: Colhido o voto do Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), o Tribunal julgou parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 14 da Lei distrital nº 2.689/2001, vencidos os Ministros Eros Grau (Relator), Cármen Lúcia, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes e Cezar Peluso, que a julgaram improcedente. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, com voto proferido em assentada anterior. Não participam da votação os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Plenário, 12.12.2012.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo

Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário