



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS -FAJS
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PESQUISA E MONOGRAFIA - NPM

Levi de Souza Pires Júnior

CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL
Uma análise à luz da Lei nº 9.262/96 e do Termo de Ajustamento de
Conduta – TAC nº 002/2007

Brasília

2011

Levi de Souza Pires Júnior

CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL
Uma análise à luz da Lei nº 9.262/96 e do Termo de Ajustamento de
Conduta – TAC nº 002/2007

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro Universitário de
Brasília / UniCEUB – Faculdade de
Direito, como exigência parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor João Paulo de Faria
Santos

Brasília

2011

LEVI DE SOUZA PIRES JÚNIOR

CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL
Uma análise à luz da Lei nº 9.262/96 e do Termo de Ajustamento de
Conduta – TAC nº 002/2007

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro Universitário de
Brasília / UniCEUB – Faculdade de
Direito, como exigência parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor João Paulo de Faria
Santos

Brasília, ____ de _____ de ____

Banca Examinadora

Orientador: João Paulo de Faria Santos

Examinador:

Examinador:

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus por tudo o que Ele significa na minha vida, por ser minha base e porto seguro em todos os momentos.

Agradeço a minha família e, em especial, aos meus pais por terem me proporcionado a oportunidade de concluir um curso superior em direito, reconhecendo que sem o sacrifício deles, talvez eu não tivesse esta chance.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o meu sucesso acadêmico. Muito obrigado.

Ao que está assentado sobre o trono e ao Cordeiro, sejam dadas ações de graças, e honra, e glória, e poder para todo o sempre.

Apocalipse 5.13b

RESUMO

Este trabalho busca analisar o caso dos “condomínios irregulares” do Distrito Federal à luz da Lei nº 9.262/96, a qual foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADIn 2990/DF, trazendo novo entendimento jurídico quanto a possibilidade de venda direta do patrimônio público. Após isto, surge então o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 002/2007, entre Governo do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o qual estipula uma solução para o caso em tela, baseado no entendimento dado pelo Supremo Tribunal Federal, no que tange à possibilidade de venda direta do patrimônio público. Por fim, busca-se analisar o devido cumprimento deste acordo no atual momento.

Palavras-Chave: Condomínios irregulares – venda direta – patrimônio público

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 HISTÓRICO DOS CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL.....	12
1.1 A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.....	12
1.2 CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL.....	16
2 LEGISLAÇÕES PERTINENTES E ANÁLISE DO JULGAMENTO DA LEI 9.262 DE 1996 ANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADIN 2990/2003.....	21
2.1 LEI Nº 6.766/79 – LEI DOS PARCELAMENTOS DO SOLO URBANO	21
2.2 LEI Nº 8.666/93 – LEI DE LICITAÇÕES.....	26
2.3 LEI Nº 9.262/96 E JULGAMENTO DA ADIN 2990/2003 ANTE O STF.....	28
3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC 002/2007 E SEU CUMPRIMENTO NO CASO DOS CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DF.....	35
3.1 APRESENTAÇÃO DO TAC 002/2007	35
3.1.1 Aspectos urbano-ambientais.....	36
3.1.2 Aspecto do Patrimônio Público e Social.....	37
3.2 CUMPRIMENTO DO TAC 002/2007 QUANTO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL	40
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	48

INTRODUÇÃO

O caso dos “condomínios irregulares” do Distrito Federal é o mais complexo caso jurídico da novel capital do Brasil, por todas nuances que o envolvem e, mais que isso, pelos milhares de brasilienses que hoje vivem em algum desses parcelamentos.

O interesse surge da necessidade de se entender a situação do próprio local onde se mora, de conhecer as raízes e tudo aquilo que envolve este que é um dos bens mais essenciais e indispensáveis do ser humano: o direito à moradia.

Várias são as reviravoltas jurídicas ao longo do tempo na busca por uma solução plausível e consensual para o caso, vez que a sua profundidade e explosão repentina nos arredores do Distrito Federal tomaram grande proporção na cidade que, em princípio, tinha aspiração pelo planejamento urbanístico.

No primeiro capítulo, busca-se apresentar o histórico da ocupação nas terras do Distrito Federal. A necessidade de moradia dos trabalhadores de todas as classes sociais que aqui já haviam se instalado e daquelas pessoas que migraram de outras localidades do país em busca de uma oportunidade na novel capital do Brasil.

Tudo isso fez com que a demanda por moradia ultrapassasse muito a capacidade de oferta no ramo imobiliário, fazendo com que os preços das casas e apartamentos à disposição de compra pairassem em valores exorbitantes, o que gerou uma grande especulação imobiliária.

Neste ínterim, surgem os parcelamentos irregulares do Distrito Federal, os denominados “condomínios”, que buscavam atender a demanda por moradia das classes média e alta da população de Brasília, oferecendo-lhes lotes em áreas estratégicas próximas ao centro da capital, por um preço acessível e tentador, assim como da classe baixa representada por aqueles que deixaram sua cidade natal em busca de oportunidades no novo centro político do país.

Na condução dos parcelamentos de terras no DF estavam os chamados “empreendedores” ou vulgarmente conhecidos como “grileiros” de terra,

os quais detinham todo um esquema para burlar a legislação competente e ampliar de forma muito rápida e sutil todo esse processo.

Assim, na medida em que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, atuando como *custus legis*, começou a demandar judicialmente, surgiram os litígios contra este fenômeno dos condomínios irregulares, na intenção de conter estes crimes, principalmente, contra o patrimônio público, a ordem urbanística e o meio ambiente.

O Poder Executivo do Distrito Federal adotou uma posição interessante quanto a esta lide que estava surgindo. Em vez de apoiar a devida aplicação das leis competentes, tomou partido dos condomínios, tendo em vista que, com o desenfreado crescimento do movimento, esta população tornou-se um excelente alvo para angariar votos em futuras eleições.

Com efeito, os condomínios irregulares do Distrito Federal ganhavam força e número na sociedade, principalmente, das classes sociais mais influentes, que de fato eram a maioria dos moradores ou donos destes parcelamentos.

No segundo capítulo, o enfoque passa a ser a análise das legislações que trazem as regras jurídicas desta lide. As leis 6.766/79 e 8.666/93, que tratam dos parcelamentos do solo para fins urbanos e das licitações, respectivamente, mostram de forma clara o tamanho do impacto deste processo.

Depois de alguns anos de várias batalhas judiciais e tentativas infrutíferas de se conseguir uma solução para este litígio, no ano de 1996, é criada uma lei que teve status de divisor de águas para o caso dos “condomínios” irregulares do Distrito Federal.

A Lei nº 9.262, que dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal, dispôs em seu artigo 3º e §§, a possibilidade de se vender diretamente os parcelamentos dessa região, dispensadas as regras da Lei de Licitações (8.666/93).

Tal ordenamento, como já se esperava, teve sua constitucionalidade questionada por meio da ADIN 2990/2003 e foi para julgamento perante o Supremo

Tribunal Federal. A Suprema Corte então decidiu, por maioria de votos, pela constitucionalidade da lei e, assim, trouxe uma nova situação jurídica para a elucidação deste caso.

Depois disso, várias reuniões entre MPDFT e Governo do Distrito Federal foram feitas para que se chegasse a um acordo e, finalmente, fosse aspirada uma solução para o litígio.

Então, em 2007, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em virtude do novo entendimento trazido pela supracitada decisão do STF, procurou se debruçar sobre este novo parâmetro e defender a composição dos direitos difusos e coletivos, quando assinou o Termo de Ajustamento de Conduta de nº 002/2007 com o Governo do Distrito Federal, a fim de que por meio deste o acordo, o caso dos “condomínios” irregulares do Distrito Federal viesse a ter uma solução jurídica.

Naquele momento, formava-se um consenso, o qual foi exposto nas cláusulas do Termo de Ajustamento nº 002/2007, firmado, diretamente, entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e, de forma indireta, por todos os cidadãos que residem nos condomínios irregulares.

Entretanto, muitas discussões e análises foram feitas até que se chegasse a tal ponto. Isto por causa da grande complexidade jurídica potencializada tanto por força da legislação, quanto pela enorme pressão social existente na comunidade, ávida por uma definição sobre o caso.

Por fim, no terceiro e último capítulo, o presente trabalho apresenta o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 002/2007, em seus principais aspectos urbano-ambientais e, principalmente, nos aspectos relacionados ao Patrimônio Público e Social, área esta que foi a mais afetada pela decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou improcedente a ADIn 2990/DF.

Com feito, é imperioso também relatar como anda o cumprimento do supramencionado acordo, voltando-se especialmente para as cláusulas definidas em defesa do patrimônio público e social, visto que representam o cumprimento da nova situação jurídica supracitada.

Portanto, o estudo se revela de grande importância para a população envolvida nesse fato consumado, eis que a moradia é um bem de extrema importância na vida do ser humano e também porque esta população soma grande parte do número de pessoas que moram no Distrito Federal.

1. HISTÓRICO DOS CONDOMÍNIOS IRREGULARES DO DISTRITO FEDERAL

1.1 A situação fundiária do Distrito Federal

Brasília, a novel capital federal do Brasil, quando arquitetada pelo consagrado arquiteto Oscar Niemeyer em conjunto do não menos famoso urbanista Lúcio Costa, tinha o ideal de se tornar uma cidade perfeitamente planejada em seus aspectos urbanísticos.

Raquel Rolnik disserta a respeito desta cidade ideal¹:

[...] O que há de mais forte e poderoso atrás da idéia de planejar a cidade, é sua correspondência a uma visão da cidade como algo que possa funcionar como um mecanismo de relojoaria, mecanicamente. [...]

[...] ruas retas e largas que permitem a passagem do ar e do tráfego; zoneamento funcional separando indústria e residência, demarcação de reservas de verde no interior do tecido urbano; tudo isto aparece em um desenho simétrico e regular, ordenado e preciso.

Acontece que os problemas decorrentes da questão fundiária do Distrito Federal, por incrível que pareça, começaram antes mesmo de ser instalada a nova capital. Sobre o tema, Paulo José Leite Farias esclarece que²:

A confusão fundiária, indefinição de quem é o dono da terra, vincula-se ao início das desapropriações de terra para a criação do Distrito Federal. Na ocasião, o Governo de Juscelino Kubitschek almejava desapropriar todas as áreas privadas, para garantir a plenitude de terras públicas no Distrito Federal. Entretanto, houve discussão judicial sobre o tema pelo fato de a Constituição de 1891 prever, expressamente, que as terras existentes no Distrito Federal já seriam da União. Uma vez sendo públicas, não teria sentido desapropriá-las. Neste aspecto, em um primeiro momento, foram interrompidas as desapropriações em curso e o conseqüente registro de áreas privadas no DF.

Pessoas mal intencionadas aproveitaram-se da indefinição fundiária para fraudar e registrar escrituras em cidades próximas à Brasília. Outras legítimas proprietárias tiveram que realizar o registro em lugares distintos do local do imóvel. Isso causou confusão no domínio das terras de Brasília.

¹ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 55

² FARIAS, Paulo José Leite. Apresentação. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 13

Passado isto, vale destacar que a intenção inicial dos idealizadores do DF era a divisão da cidade em dois pólos distintos: O Plano Piloto, a cidade para os empregados do alto escalão do governo, e as cidades-satélites ou cidades-dormitório, que seriam implantadas para prover moradia ao grande número de operários que trabalharam na construção da capital, bem como a classe de servidores públicos de baixo escalão.

No entanto, ao longo do período de formação e crescimento destas cidades, o projeto sofreu um processo de “inversão”, assim denominado pelo arquiteto Lúcio Costa³:

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. Houve uma inversão que todos conhecem, porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as cidades-satélites, para que essas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Esse era o plano proposto. Mas ocorreu a inversão, porque a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la [...]. Daí a criação dos núcleos periféricos para transferir as populações, dando consequência, os núcleos transformaram-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. Assim, as cidades-satélites anteciparam-se à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago, como estava - agora já mais adensada mas ainda não concluída. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília moram nessa periferia, o que foi naturalmente, desvirtuamento.

Então, diante da falta de planejamento e da necessidade de permanência dos candangos na nova capital do Brasil é que surgem as cidades-satélites do Distrito Federal. Isto para que tais trabalhadores tivessem o direito de moradia, culminando posteriormente num desenfreado e desordenado processo de urbanização.

Sobre o direito de moradia acima mencionado, é necessário tecer algumas observações. A Constituição Federal de 1.988 promoveu uma repaginação de alguns conceitos de direitos abordados nas constituições antigas.

Um destes conceitos é o da propriedade, que outrora possuía uma essência extremamente patrimonial, ou seja, esse bem era tutelado pelo

³ COSTA, Lúcio. *Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília*, I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília, p. 26

ordenamento vigente como sendo parte do proprietário e, por isso, não havia limites concretos sobre como o proprietário poderia dispor daquele bem.

A partir da nova idéia trazida pela CF/88, a propriedade passa por uma mudança de paradigma e deixa de ter um caráter apenas patrimonialista, passando a ser vista sob enfoque da dignidade da pessoa humana, em todos os seus aspectos⁴:

As feridas produzidas na humanidade ao longo do século passado repercutiram nas Constituições forjadas nos últimos 50 anos. O compromisso com a tutela da dignidade da pessoa humana e o princípio da solidariedade, acarretou na valorização dos direitos de personalidade e na conseqüente submissão a esta de todas as relações patrimoniais.

Assim, o direito de propriedade, como tantos outros temas do nosso ordenamento cível, passou por uma repersonalização. Hoje, a função social é o instituto norteador da propriedade, porque exige do proprietário detentor do bem, uma utilização que vise o bem da sociedade em geral, e não um mero direito subjetivo⁵:

Porém, o individualismo exacerbado dos dois últimos séculos deturpou de forma intensa o sentido do que é direito subjetivo, que foi necessária a inserção do princípio da função social nos ordenamentos contemporâneos para o resgate de um valor deliberadamente camuflado pela ideologia dominante.

A função social é um princípio que opera um corte vertical em todo o sistema do direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha.

Passada esta elucidação, atenta-se que o processo de urbanização do DF se deu por duas correntes distintas de ocupação. A primeira por parte da população da zona rural do Centro-Oeste e do contingente de classe baixa de outros estados da União, atraídos pela gama de oportunidades que teriam na nova capital. A segunda por meio da população de classe média e alta, representada em sua maioria por servidores do governo, que não suportavam o absurdo cobrado para adquirir imóveis no centro de Brasília, fato agravado pela crescente especulação

⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Propriedade: A Função Social das Propriedades. In:_____. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 198.

⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Idem*, p. 199 e 200.

imobiliária.

Os núcleos urbanos marginais promovidos pela população de baixa renda foram denominados de “assentamentos”. Hoje, os “assentamentos” têm sua concentração no Entorno do Distrito Federal, todavia teve início em áreas próximas de Brasília. Isto se deu por uma política oficial do governo de fixação dessa população rural que migrou para a cidade, tanto para proteger e adequar ao ordenamento territorial como para assegurar a estes indivíduos os direitos inerentes ao princípio da dignidade humana, como direito à moradia, conforme acima mencionado⁶.

Já a ocupação territorial da classe média teve início de forma diversa, por meio de parcelamentos urbanos denominados “condomínios”. Diferente dos assentamentos, os “condomínios” se multiplicaram em zonas rurais que tinham viés urbano e que hoje são consideradas zonas nobres da cidade, como Lago Norte, Lago Sul e Taguatinga. Além disso, a criação dos “condomínios irregulares” não teve apoio político de forma oficial para sanar o problema da pressão demográfica de uma classe pobre – e na sua maioria rural – sobre o núcleo urbano do Distrito Federal, mas uma tolerância do Poder Público de maneira informal aos pseudo-empresendedores, vulgarmente chamados de “grileiros”, que proporcionaram às classes média e alta uma condição melhor para aquisição de sua moradia⁷.

Segundo dados recentes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (Seduma)⁸, atualmente existem 513 condomínios irregulares, sendo que 379 estão fixados em área urbana e 134 em área rural. Desses parcelamentos urbanos, 317 ainda estão irregulares, 30 em processo de regularização, 28 em fase de aprovação e, apenas, 4 deles já estão registrados em cartório. Do montante de condomínios ainda irregulares em zona urbana, 189 estão em terras não desapropriadas ou de particulares, 88 estão em áreas desapropriadas e 40 em área comum, ou seja, do governo e de particular.

⁶ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 155.

⁷ QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Ibidem*

⁸ CASTRO, Juliana de. As primeiras ocupações irregulares no DF. Disponível em <http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/ocupacoes.htm><http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/ocupacoes.htm> Acesso em: 16 jun. 2011.

Diante disso, entende-se claramente a grande diferença entre estes dois processos de urbanização ocorridos na capital do Brasil, bem como a origem dos “condomínios irregulares” e sua importância na análise da situação fundiária do Distrito Federal.

1.2 Condomínios irregulares do DF

Os parcelamentos ilegais do solo no Distrito Federal tiveram sua origem na necessidade e dificuldade dos servidores públicos federais e distritais da cidade, em sua maioria pertencentes às classes média e alta, de conseguir um lugar para morar, tendo em vista a exorbitante especulação imobiliária e a alta dos preços dos imóveis.

Neste cenário, surgem os “empreendedores” ou mais comumente conhecidos como “grileiros” que, dotados de esperteza e conhecimento imobiliário, começaram a oferecer a este excelente mercado consumidor a oportunidade de aquisição de moradia própria de baixo custo e boa qualidade em zonas consideradas rurais, em detrimento ao que era oferecido no mercado imobiliário urbano.

Neste sentido, Alessandra Elias de Queiroga disserta sobre o início dos condomínios irregulares⁹:

Para atender a essa demanda, pessoas conhecedoras dos “meandros” imobiliários iniciaram o processo de retalhamento do solo rural, dando-lhe destinação urbana. Começaram empreendendo os denominados “sítios de recreio”, que acabavam por ser reparcelados, dando lugar a verdadeiros núcleos urbanos, aos quais, desde o início, se deu o nome de “condomínios”. Assim, surgiram os primeiros loteamentos, todos ilegais em sua essência, uma vez que a lei 6.766/79, em seu art. 3º, é expressa em proibir que se imprima finalidade urbana ao solo rural: daí a impossibilidade de que eles viessem a ser regularizados.

Apesar da grande parte dos “condomínios” terem sido implantados no início da década de 90, o primeiro parcelamento ilegal do solo, localizado na Fazenda Taboquinha, teve seu início em 1974. Noticia-se que os compradores eram servidores públicos federais, advogados e militares, que em sua maioria estavam

⁹ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 156.

ligados ao Serviço Nacional de Inteligência, órgão de alto escalão do exército¹⁰.

Diante disso, é possível compreender que tais moradores exerciam grande influência sobre o governo local, o que acarretou em certa tolerância desse frente ao empreendimento completamente ilegal que se iniciava ali. E assim, este fenômeno foi crescendo em diversas partes do Distrito Federal.

Os “empreendedores”, após implantarem mais um parcelamento ilegal, iniciavam um processo de “legalização”. Entretanto, de maneira bem diversa daquela prevista no ordenamento competente, qual seja a Lei nº 6.766, de dezembro 1979, que era considerada muito burocrática e extremamente dispendiosa para ser cumprida.

A princípio, estes “empreendedores” buscavam maquiar condutas ilícitas em trâmites legais perante as autoridades competentes. Este é o caso do surgimento das documentações falsas, que em sua maioria eram escrituras registradas de maneira ilegal em cartórios de cidades próximas, atas de assembléias falsas, os nomes usados para designar o dono da propriedade ou do “empreendimento” eram substituídos por terceiros que cediam seus nomes em troca de dinheiro – mais comumente conhecidos como “laranjas” – entre outros meios criminosos a fim de burlar a lei e conseguir transparecer a idéia de legitimidade¹¹.

Neste ínterim, configuram os moradores destes parcelamentos irregulares, que eram atraídos pelo excelente preço destas propriedades situadas em locais nobres da capital. A partir daí eles eram ludibriados pela gama de documentação falsa apresentada e começavam a adquirir sua moradia. Neste entendimento, foram criadas associações e movimentos de moradores que, munidos de assistência judiciária bem capacitada, iniciaram a luta pela regularização de um de seus direitos mais essenciais: o direito à moradia.

Desde então, o “processo” de legitimação e legalização deste crime contra a administração pública, meio ambiente e, principalmente, a ordem urbanística tomou forma tanto no Judiciário, quanto no Executivo.

¹⁰ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 157.

¹¹ Ibidem, p. 159.

No Judiciário, os processos envolvendo tais “condomínios” tomaram volume e, pela já mencionada assistência judiciária especializada nesta causa, os juízes começaram a julgar procedentes as ações, baseando suas decisões no direito à moradia¹².

Com a obtenção de decisões favoráveis na Justiça, os moradores conseguiram a ligação de água e luz nestes parcelamentos, o que os deu mais consistência e fixação, além de mais pontos favoráveis para angariar um número maior de adquirentes¹³.

Diante desse quadro, o número de “condomínios” cresceu assustadoramente na década de 90 e, conseqüentemente, o número de eleitores nestes locais passou a significar uma boa parcela de votos no DF, fazendo com que em toda eleição os políticos apresentassem em suas promessas de governo a regularização destes parcelamentos ilegais do solo.

O que se pode concluir deste complexo fato consumado no Distrito Federal é que tanto “empreendedores”, “laranjas” e outros envolvidos no sistema, quanto os moradores e adquirentes destes lotes, não tiveram o discernimento ou simplesmente não quiseram atentar para a complexidade deste “simples negócio” que acabavam de fazer.

Não há como calcular ou dificilmente se chegaria a um denominador comum do quanto estes empreendimentos fizeram, estão fazendo e vão fazer estragos na cidade de Brasília e seus arredores, cidade esta tombada como patrimônio cultural da humanidade.

No campo da Administração Pública, o que se percebe é um total desrespeito à legislação. Estes parcelamentos ilegais do solo que se convencionou denominar “condomínios” são uma aversão à lei, por não respeitarem os trâmites e burlarem a legislação com documentações falsas. O Poder Público, pela conivência e envolvimento com a “causa”, visto que os moradores dos condomínios irregulares são pessoas de influência em diversos ramos da sociedade, nada fez para que isso

¹² QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 160.

¹³ Ibidem, p. 161

fosse impedido no início e, quando a questão já estava complexa demais, já era tarde para tentar alguma ação que impedisse esta calamidade contra o ordenamento.

Ambientalmente, o estrago feito pelo retalhamento do solo é incalculável. Neste assunto, vale destacar a excelente dissertação de Alessandra Elias de Queiroga¹⁴:

Centenas, quiçá milhares de nascentes vêm sendo soterradas ao longo desses anos. O sistema de captação de água tem sido feito através da escavação de poços artesianos perfurados sem o manejo adequado, comprometendo o lençol freático. Diversas áreas de proteção ambiental foram totalmente ocupadas, devastadas. Residências foram sendo construídas em encostas de morros, bordões de chapadas. Matas ciliares foram dando lugar a sobrados, vegetação nativa foi sendo arrancada sem qualquer critério. Em algumas casas desses loteamentos ilegais, mina água das paredes. O quadro, enfim, é desolador, sendo que o Distrito Federal tem que buscar, cada vez mais longe, água para seu abastecimento – já que os recursos hídricos desta unidade da Federação têm se esgotado em razão desse processo de ocupação desordenada do solo.

Por fim, no campo urbanístico, temos como principal aspecto o fracasso da idéia de cidade planejada. No DF, há uma enorme diferença de estrutura, planejamento e sustentabilidade quando se está no Plano Piloto, no centro, e quando se vai aos arredores da cidade. O que se pode concluir da análise das cidades-satélites é o total descaso dos governos que por Brasília passaram, sendo que todos os dias, o que se noticia em telejornais e revistas da cidade é o caos estrutural, de planejamento e de políticas públicas. Os condomínios irregulares são apenas mais um dos vários problemas a se resolver na tão sonhada capital federal do Brasil.

Portanto, o que se pode concluir diante de todo este complexo problema envolvendo os condomínios irregulares do Distrito federal é que o que menos se colocou como prioridade por todos os personagens envolvidos, principalmente por aqueles que detinham a obrigação de velar pelo Distrito Federal, foi dar à propriedade uma verdadeira função social, nos moldes daquilo que nos traz a Magna Carta em seu art. 5º, inciso XXIII e daquilo que se entende por este

¹⁴ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 159.

essencial princípio do nosso ordenamento.

2 LEGISLAÇÃO PERTINENTES E ANÁLISE DO JULGAMENTO DA LEI Nº 9.262/96 ANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADIN 2990/2003

2.1 Lei nº 6.766/79 – Lei dos Parcelamentos do Solo Urbano

Várias são as nuances legais que envolvem o caso dos “condomínios irregulares” do Distrito Federal. A princípio, se faz necessário o esclarecimento à luz da legislação pertinente aos parcelamentos de solo urbano, qual seja, a Lei nº 6.766/79.

Com o crescente processo de urbanização em nosso país, adveio a necessidade de se criar no ordenamento pátrio leis que conseguissem abordar de maneira harmônica princípios constitucionais de grande valia, como a dignidade da pessoa humana, direito a um meio ambiente equilibrado e sustentável, direito à moradia, função social da propriedade, entre outros.

Então, o Direito Urbanístico é criado para disciplinar e agrupar em suas leis todos estes princípios. É nele que se insere a legislação do parcelamento do solo para fins urbanos, uma vez que esta atividade é uma das principais determinantes do crescimento das cidades, porque se destina a regular a edificação de moradias, centros comerciais, escolas, entre outros¹⁵.

Depois do aparecimento de leis deficientes sobre o tema, em 19 de dezembro de 1979, foi criada a Lei nº 6.766, lei dos parcelamentos de solo para fins urbanos, a qual sofreu algumas modificações pela edição da Lei nº 9.785/99. A Lei 6.766/79 apresenta em sua redação aspectos urbanísticos, civis, administrativos e penais sobre a atividade de parcelar o solo para fins urbanos¹⁶.

No entanto, é válido destacar que esta não é a única legislação que vai servir de base para tal atividade. O Direito Urbanístico se caracteriza pela soma de várias legislações, que juntas regulamentarão esta área do direito. As Leis de Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor ou PDOT são leis que andarão em

¹⁵ QUEIROGA, Alessandra Elias de. O parcelamento do solo para fins urbanos. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 112

¹⁶ Ibidem, p. 115.

sincronia com a de parcelamento de solo para fins urbanos¹⁷.

A Lei nº 6.766/79 traz em seu bojo uma série de requisitos para que o parcelador possa parcelar o solo de maneira legal. Entretanto, a lei é expressa em declarar em seu art. 3º, caput, que: *“Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”*. Nos incisos do § único são elencadas algumas áreas onde não poderá ser feito este tipo de parcelamento.

Se alguém deseja parcelar sua propriedade deve se submeter a algumas fases específicas definidas em lei. Vale ressaltá-las de maneira sucinta.

A princípio, cabe ao parcelador verificar se sua gleba está inserida em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização ou em outra das restrições que trazem o art. 3º da Lei nº 6.766/79. Em seguida, como roga o art. 6º da referida lei, o interessado, antes da elaboração do projeto de parcelamento, deve solicitar à Prefeitura ou ao Distrito Federal que estabeleça *“as diretrizes para o uso do solo, traçados dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário”*, para isto, deve apresentar a planta do imóvel contendo várias especificações legais.

Após as indicações do Poder Público com base nas diretrizes do planejamento estadual ou municipal na planta apresentada, o parcelador elaborará um projeto que deve conter, dentre outros, desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, com no máximo quatro anos. Junto a este projeto devem estar anexas a certidão atualizada da gleba, a certidão negativa de tributos municipais e o instrumento de garantia da execução da obra.

O último passo se dá pela devida aprovação do Poder Público e submissão do projeto ao Registro Imobiliário. Depois disto, não há possibilidade de qualquer alteração de destinação da área por parte do interessado.

Portanto, para que alguém consiga parcelar sua propriedade, há a necessidade de passar por todas estas fases descritas acima, de maneira bem

¹⁷ ROLNIK, Raquel. *Regularização Urbanística e Exclusão Social no Estado de São Paulo: Mitos e Verdades*. In Revista de Direito Imobiliário, nº46, p. 126

resumida. Não é um procedimento de pouca valia, visto que a ação de parcelar também não é simples. Este procedimento envolve muitos aspectos de extrema importância para toda uma coletividade.

Por isso, compreende-se que o parcelamento ilegal do solo afeta a sociedade de forma devastadora. A ação daqueles que o fazem sem seguir os trâmites legais gera malefícios tanto à cidade, em seus aspectos de planejamento urbanístico, como ao meio ambiente, que necessita de um cuidado especial frente a este exacerbado processo de urbanização que vem afetando muito o solo e a natureza em geral.

Voltando para o estudo referente ao caso dos “condomínios irregulares” do Distrito Federal, o que se pode notar, primeiramente, é que a maioria deles não estaria contemplada na primeira fase do parcelamento. Isto porque tais condomínios tiveram início em locais considerados como zonas rurais e não urbanas, urbanizáveis ou de urbanização específica. Neste quesito, os “condomínios” já deveriam ser proibidos pelo Poder Público, por força da redação existente no art. 3º da Lei nº 6.766/79.

Acontece que o argumento levantado pelos defensores da causa é que estes “condomínios” não podem ser considerados como parcelamentos de solo para fins urbanos, e assim, não necessitariam passar por todos os trâmites preconizados na legislação.

Alessandra Dias de Queiroga atenta para o argumento de diferenciação¹⁸:

Procura-se diferenciar os “condomínios” dos parcelamentos do solo, argumentando-se que, naqueles, as ruas e logradouros não passam para o Patrimônio do Município, permanecendo na esfera patrimonial dos “condomínios”. Sustenta-se que seu regime é similar àquele estabelecido pelo art. 8º da Lei 4.591/64, embora se reconheça que este diploma normativo traz insito à sua natureza a obrigação de o empreendedor edificar nas frações ideais do condomínio, mediante o sistema de incorporação imobiliária. Uma constante em sua análise é a afirmação de que tal aproveitamento espacial carece de uma regulamentação específica.

¹⁸ QUEIROGA, Alessandra Elias de. “Condomínios” ou “Loteamentos fechados”. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 144.

Em que pese os argumentos defendidos por aqueles que se colocaram a favor destes loteamentos, o fato é que estes “condomínios” são parcelamentos ilegais do solo para fins urbanos. Para os “empreendedores” destes “condomínios”, o argumento de diferenciação serviu apenas como uma forma de burlar a lei e conseguir lucrar valores absurdos com o parcelamento feito.

Todas as modificações realizadas dentro destes loteamentos fechados se comparam ao parcelamento de solo para fins urbanos. A diferença é que, para não passar por todos os trâmites do ordenamento e, por isso, ter de abrir mão de espaço para a construção de vias de circulação e áreas para equipamentos públicos e comunitários de domínio da municipalidade, os parceladores ilegais do solo autodenominaram seu empreendimento de condomínio.

Embora tenham tentado em conjunto, o Ministério Público do Distrito Federal e Polícia Civil, ações que visavam combater estes crimes contra a ordem urbanística e ambiental da cidade, o Poder Executivo, em mais uma ação de conivência para com estes atos ilícitos, resolveu agir a favor destes parcelamentos.

Em 1995, foi constituído o Grupo Executivo de Trabalho – GET/PI – presidido pela então denominada SUCAR – Subsecretaria das Administrações Regionais – para analisar os parcelamentos que já tinham sido implantados e ademais, aqueles que somente haviam protocolado pedido de regularização¹⁹.

Alessandra Dias de Queiroga comenta a respeito da atuação deste grupo e de novos meandros dos “empreendedores”²⁰:

Esse Grupo coordenava as ações dos órgãos responsáveis por aprovar ou não a existência dos parcelamentos, do ponto de vista ambiental, viário, sanitário e fundiário. Limitou seu trabalho, para efeitos da análise da regularização dos parcelamentos, a “condomínios” cadastrados até dezembro de 1992, prazo limite estabelecido pelo Governo do Distrito Federal para a criação de “condomínios” a serem regularizados. O que se percebeu, posteriormente, através da análise destes cadastros por parte da CPI e da administração seguinte (1995-1998), é que muitos dos mais de 500 cadastrados simplesmente se referiam a loteamentos que não existiam. Tinham sido devidamente inscritos juntos aos órgãos

¹⁹ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 164.

²⁰ QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Idem* p. 164.

encarregados da regularização simplesmente para que constassem com um cadastro registrado em tempo hábil, a ser utilizado na regularização de “condomínios” que seriam criados futuramente, quando a demanda por lotes assim o exigissem.

Assim, mais uma vez o que se viu foi a esperteza por parte dos parceladores, em mais uma brecha criada pelo Poder Público, sendo que sempre quem sai mais prejudicado em tudo isso é a sociedade, o meio ambiente e a credibilidade daqueles que foram escolhidos para governar.

Diante deste novo fato que estava acontecendo, numa atitude de controle por parte do Grupo Executivo de Trabalho, foram analisados 529 loteamentos e, apenas, 232 deles conseguiram dar continuidade no processo de regularização. Os motivos apresentados para os loteamentos que foram inabilitados são a comprovação de que eles não existiam de fato ou a constatação de que haviam efetuado duplo cadastro perante a Secretaria de Obras do Distrito Federal²¹.

Passada esta fase, o Governo do Distrito Federal passou a trabalhar no sentido de dar legalidade aos parcelamentos que foram habilitados no processo de regularização, mediante cumprimento das exigências elencadas na Lei nº 6.766/79. Várias ações foram tomadas como estudos para traçar as diretrizes do uso do solo urbano, reformulação do zoneamento do Distrito Federal para ajuste do sistema viário e instalação de equipamentos, além de dispor de terras públicas para agregarem aos parcelamentos.

No entanto, quando tudo parecia caminhar para que o caso fosse devidamente regularizado, o Poder Público, outra vez, comete mais um ato a favor da ilegalidade dos condomínios horizontais.

No ano de 1997, ao ser editado o Plano Diretor da cidade ou PDOT, o art. 81 prevê que:

Art. 81. Serão regularizados os parcelamentos com características ou utilização urbanas, implantados ou apenas com pedido de regularização formalizado junto ao GDF, até a data da publicação desta Lei, arquivados ou não, e que atendam à legislação ambiental, agrária e urbanística, nos termos da Lei nº 954, de 17 de novembro

²¹ QUEIROGA, Alessandra Elias de. Estudo de caso: “Os condomínios” no Distrito Federal. In: _____. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 166

de 1995, e da Lei nº 992, de 28 de dezembro de 1995.

Parágrafo único. Os parcelamentos de que se trata este artigo, se inseridos em zonas rurais, integrarão a zona urbana de uso controlado

Desta forma, o Executivo em ato de claro favorecimento ao crime dos parcelamentos ilegais do solo e conhecendo a gama de falsificações e registros duplos, permite que novamente os empreendimentos ilícitos sejam regularizados, sendo que até mesmo aqueles que foram arquivados ganharam nova vida com a determinação prevista no Plano Diretor que estava sendo criado.

Ao analisar o desenrolar deste caso e com o passar do tempo foi ficando mais difícil de combater o loteamento ilegal do solo, desenvolvido nos chamados “condomínios irregulares”. Ante a inércia e aquiescência do Poder Público, a causa foi ganhando mais aderentes tanto os personagens que de fato participavam como parte deste cenário, como aqueles que simplesmente simpatizaram com a luta pela direito à moradia.

A situação é esta: a regularização dos “condomínios” é fato consumado no Distrito Federal. O que se pretende agora é criar mecanismos que legalizem estes parcelamentos do solo urbano.

Nesta seara, abre-se outra discussão. O que está em jogo agora é se as propriedades que, em sua maioria se encontram em terras públicas do DF, devem ser licitadas, como ordena a Lei nº 8.666/98, ou podem ser colocadas à venda diretamente.

2.2 Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações

Passada a discussão sobre os condomínios irregulares em face dos parcelamentos do solo urbano, surge o embate jurídico referente à licitação ou venda direta desses loteamentos inseridos em área pública.

A Lei nº 8.666 de 1993 foi criada para regulamentar o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal instituindo normas para as licitações e contratos da Administração Pública.

O caso dos condomínios irregulares do Distrito Federal apresenta

dois tipos diferentes de moradores adquirentes das glebas. A maioria insere-se no grupo daqueles que possuem média e alta renda, enquanto os outros fazem parte dos moradores inseridos na denominada classe baixa. Para esses, a saída jurídica foi aplicar o art. 17, inciso I, alínea f, da supramencionada lei, como modalidade de “programas habitacionais de baixa renda”.

Sobre esse tema, Evangelina Pinho informou que²²:

As regulamentações urbanísticas específicas para a habitação de interesse social coincidem com o movimento de democratização do país, iniciado no final da década de 70. O alto índice de concentração urbana e as pressões dos movimentos populares, principalmente por segurança na moradia, levaram à criação, nos anos 80, de legislações municipais que, apesar de contemplarem dispositivos voltados à disciplina urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo, tinham como foco principal ações voltadas para a regularização de domínio sobre as terras urbanas ocupadas ilegalmente pela população pobre.

No entanto, para os casos dos parcelamentos cujos moradores detinham média ou alta renda surgiu o impasse entre o Poder Executivo e o Ministério Público. Segundo esses, a aplicação seria no sentido de dar aos adquirentes dos loteamentos irregulares o direito de preferência após o devido resultado da concorrência pública, quando da licitação dos lotes, nos moldes da lei de licitações e como já havia sendo feito pela TERRACAP no caso da licitação do Setor Habitacional Taquari²³.

Neste sentido, Paulo José Leite Farias assevera que²⁴:

Com as primeiras tentativas de regularização promovidas em 1994, surgiu o debate acerca da forma de transferência da terra pública para o domínio privado. Passou a haver, então, a discussão sobre a hipótese de “venda direta ou licitação” para os loteamentos de média e alta renda, tendo em vista que, no caso de baixa renda, aplicou-se a dispensa de licitação (aceita pelo Ministério Público por ser enquadrada na lei de licitações como “programas habitacionais de baixa renda”).

O Ministério Público defendeu a utilização do direito de preferência na aquisição dos lotes em áreas públicas [...]

²² PINHO, Evangelina. Texto publicado na *Revista da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas*. Campinas, 2000.

²³ FARIAS, Paulo José Leite. Apresentação. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 13 e 14.

²⁴ FARIAS, Paulo José Leite. *Ibidem* p. 13

Já o Governo do Distrito Federal era favorável à aplicação da hipótese de venda direta dos parcelamentos irregulares do solo, mostrando mais uma vez o seu total apoio à causa e favorecimento para o descumprimento da legislação.

Neste ínterim, em meio aos vários debates entre Ministério Público e Governo do DF visando solucionar o caso em questão, é criada, em 1996, a Lei nº 9.262, que estabelece a possibilidade de venda direta de parcelamentos inseridos na Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia de São Bartolomeu.

2.3 Lei nº 9262/96 e Julgamento da ADIn 2990/2003 ante o STF

Em 12 de janeiro de 1996, foi promulgada, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 9.262, que dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal e que ocupa 27,2% do seu território²⁵.

A lei dispõe, em seu art. 1º, que *“fica o Poder Executivo do Distrito Federal responsável pela administração e fiscalização da Área de Proteção Ambiental – APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, criada pelo Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983”*.

Entretanto, é no art. 3º e §§ da referida lei que se iniciou a polêmica determinante para um novo rumo no pensamento jurídico sobre os condomínios irregulares do Distrito Federal²⁶:

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

²⁵ Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraná. Bacia Hidrográfica do Rio São Bartolomeu. Disponível em http://www.cbhparanoa.df.gov.br/bacia_bartolomeu.asp Acesso em: 16 de jun. 2011.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 9.262, de 12.01.96. Dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu [...] DOU 15.01.1996.

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.

Desta forma, a partir da promulgação desta lei abriu-se grande precedente, qual seja, a liberação para que os parcelamentos inseridos nesta APA do Rio São Bartolomeu fossem vendidos de maneira direta, dispensados todos os requisitos previstos na lei de licitação abordada anteriormente. Ou seja, outra vez o Poder Público desrespeita a legislação positivada e abre brechas para que sejam regularizados os parcelamentos ilegais do solo no Distrito Federal.

Após a criação desta lei, a Procuradoria Geral da República pleiteou na justiça pela declaração de inconstitucionalidade da norma, momento em que o caso foi discutido no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2990 /2003.

Argumentou o Procurador Geral da República Cláudio Fonteles, em sede inicial, que o problema do art. 3º e §§ da Lei nº 9.262/96 é a autorização de venda individual das áreas públicas ocupadas nos limites da APA da Bacia de São Bartolomeu, desrespeitando, claramente, o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal Brasileira, que obriga a alienação de bem público, precedida de processo de licitação, que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes²⁷.

A impugnação da norma se caracterizou pela inobservância da necessidade de prévia licitação, quando da venda de bens públicos, conforme entendimento expresso na Magna Carta de 1988.

²⁷ FONTELES, Cláudio. Procuradoria Geral da República. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=182024&tipo=TP&descricao=ADI%2F2990>. Acesso em: 7 outubro 2011.

A decisão no Plenário do e. Supremo Tribunal Federal não foi simples nem unânime. Muito se discutiu e muitos foram os argumentos levantados pelos ministros.

O relator, Ministro Joaquim Barbosa, seguido pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Carmem Lúcia – em parte – proferiram seus votos julgando ser procedente a ADIn 2990.

Dentre os argumentos levantados pelos ministros supramencionados, os principais foram de que, embora seja a questão fática levantada relevante do ponto de vista social, ela não pode servir de pretexto para que se violem os trâmites constitucionais de obrigatoriedade de licitação para a alienação de bens públicos, visto que há na lei a previsão para a venda direta dispensando-se a devida licitação nos moldes da lei 8.666/93, sob pena de se afrontar os princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade e moralidade²⁸.

Ademais, o Ministro Ricardo Lewandowski atentou para o fato de que, pela má elaboração do texto da lei, o STF poderia estar beneficiando não apenas as classes menos favorecidas, o que seria absolutamente plausível, mas também as classes mais altas da sociedade que se aproveitaram da inércia do poder público para se assentar em terras públicas, sem passar pelos trâmites legais²⁹.

Entretanto, o restante dos ministros presentes no Plenário do STF, os quais compunham a maioria, votaram pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Em seu voto, o Ministro Eros Grau, atentou para o fato de que não há nada de novo, nem de escandaloso no princípio da licitação, prever a possibilidade de se vender os lotes com a dispensa dessa, tendo em vista que a própria Lei nº 8.666/93, em seu art. 17, inciso I, alínea “f”, admite a dispensa de licitação nos casos ali explicitados, quais sejam, os que se referem aos programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social. Ademais, levantou a

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=481968> Acesso em: 07 outubro 2011

²⁹ *Ibidem*.

questão de que não há a dispensa de licitação, visto que pressuposto para essa é a competição. No caso concreto, há na verdade uma hipótese de inexigibilidade de licitação – art. 25 da Lei de Licitações – porque não existirá competição, o loteamento será regularizado com a venda para aquele que estiver ocupando o lote³⁰.

Já o Ministro Gilmar Mendes levantou duas questões importantes, de bastante discussão no Plenário do STF. A primeira se refere à questão ambiental e urbanística, que para o ministro foi devidamente contemplada no §1º do art. 3º da Lei nº 9.262/96, o qual determina que só poderão se submeter ao processo de regularização as áreas que não extravasem os lindes prescritos na Lei nº 6.766/79. Por fim, demonstrou que, pela redação do §2º do art. 3º da Lei nº 9.262/96, há condições bem definidas que afastam qualquer abuso contra o patrimônio público, no que tange à abrangência da referida lei³¹.

Enfim, após quatro anos de trâmite do processo da ADIn 2990, o egrégio Supremo Tribunal Federal, assim se posicionou sobre a lide³²:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CÁPUT 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". 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.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.
(ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/
Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007,
DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007
PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180)

A Corte Suprema decidiu pela constitucionalidade da legislação, sob fundamento de que, no caso em questão, havia inviabilidade de competição, exigida na lei de licitações, o que acabou consubstanciando na hipótese de inexigibilidade, disposta no art. 25 da referida lei.

Assim, o STF acabou por criar uma “nova situação jurídica”, definida desta forma por Carina Costa Oliveira Leite³³:

Especificamente em relação às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Social (Prodep), gerou-se uma celeuma em torno da forma de alienação dos lotes irregulares. O Ministério Público posicionava-se em favor da licitação, enquanto o Governo defendia a venda direta. Em meio ao embate, adveio a decisão do Supremo Tribunal Federal, que, nos autos da ADIN nº 2990/DF, julgou constitucional a Lei nº 9262/96, admitindo a venda direta de imóveis irregulares localizados na Bacia do Rio São Bartolomeu, sob argumento de que a questão social envolvida – ocupação sem controle de áreas públicas no DF – justificaria o afastamento do procedimento licitatório, dada a inviabilidade de competição na forma do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

A Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social, provocada pelo Governo do Distrito Federal, debruçou-se sobre a nova situação jurídica resultante da decisão do egrégio STF [...]

Diante disso, chega-se à conclusão de que ficou inviável àqueles que buscavam a aplicação do procedimento exigido na Lei nº 8.666 permanecerem no mesmo raciocínio jurídico. Percebe-se, com o fim deste julgamento, que houve uma preocupação por parte dos ministros do STF em privilegiar o direito de moradia, a partir do enfoque da função social da propriedade, em detrimento dos princípios atinentes à Administração Pública.

Então, depois de várias reuniões entre Ministério Público do Distrito Federal e Governo do Distrito Federal na busca por uma solução consensual à respeito do fato consumado e, depois da nova situação jurídica proposta pelo julgamento da ADIn 2990, pacificado na jurisprudência no caso dos condomínios

³³ LEITE, Carina Costa Oliveira. A Defesa do Patrimônio Público e Social. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 20

irregulares do DF, foi proposto pelos membros do MPDFT a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, entre as partes citadas, com a justa ampliação do entendimento dado à APA da Bacia do Rio São Bartolomeu a todas as demais áreas do Distrito Federal.

Segundo o Procurador Geral do MPDFT à época, em seu pronunciamento na cerimônia de assinatura do TAC 002/2007³⁴:

Ainda antes da posse do atual Governo, mantivemos com o Governador José Roberto Arruda e sua equipe as primeiras tratativas no sentido de buscar uma atuação conjunta que pudesse, de uma vez por todas, pôr fim à desorganização fundiária, ambiental, registrária, urbanística e social que aflige o DF. Por ser uma questão de extrema relevância para todos os que aqui vivem, o GDF acenou com todo interesse na resolução do problema, fato que trará a pacificação daquelas pessoas que, de uma forma ou de outra, foram impelidas pelas circunstâncias a residir em imóveis irregulares. Essas pessoas de bem, residentes em condomínios e parcelamentos irregulares, merecem atenção governamental e do Ministério Público.

Em decorrência disso, após inúmeros meses de contínuas reuniões e trocas de idéias, chegamos ao presente momento, onde, fruto de um consenso, podemos oferecer à população um Termo de Ajustamento de Conduta que ditará os procedimentos e os princípios que nortearão a regularização total dos parcelamentos do solo em nosso território.

Ao que tudo indica, o grande imbróglio jurídico envolvendo os parcelamentos irregulares do solo no DF teve uma solução definitiva que ao menos procurou minimizar todos os crescentes problemas trazidos por estes empreendimentos.

Com toda certeza, nada do que for feito no presente vai conseguir compensar todos os estragos deixados na ordem urbanística da cidade, no desrespeito ao ordenamento competente e, principalmente, na preservação do meio ambiente, que antes de ser considerado como propriedade de um particular, deve ser visto como um patrimônio de toda a coletividade.

³⁴ BANDARRA, Leonardo Azeredo. Histórico da atuação do MPDFT e da formação de um consenso: Pronunciamento do Procurador-Geral de Justiça na cerimônia de assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. In: Ministério Público Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 47.

No entanto, a celebração do supracitado Termo de Ajustamento de Conduta mostra saídas para que finalmente se tenha uma solução possível e legal para a resolução de todo este complexo caso.

Portanto, o MP, atuando na defesa do Patrimônio Público, abriu mão de defender os trâmites previstos na lei de licitações, tendo em vista o posicionamento do STF, e tentou compor os direitos difusos e coletivos envolvidos por meio do TAC nº 002/2007.

3 O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 002/2007 e seu cumprimento no caso dos condomínios irregulares do DF

3.1 Apresentação do TAC nº 002/2007

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC de nº 002/2007 foi o instrumento usado para celebrar o acordo de vontades entre Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Governo do Distrito Federal na busca por uma solução ao fato consumado dos parcelamentos irregulares do solo do DF.

Paulo José Freitas apresenta o conceito e a finalidade do TAC³⁵:

[...] o TAC é um instrumento extrajudicial de resolução de conflitos manejado pelo Ministério Público.

É voluntário e não obrigatório. Nele, as partes discutem com o Ministério Público determinados temas, buscando uma solução consensual dentro dos limites legais. O Termo de Ajustamento de Conduta só é possível quando todos almejam um denominador comum legal.

No Ministério Público, a confecção de Termos de Ajustamento de Conduta tem sido cada vez mais freqüente, seguindo a tendência universal da mediação para resolver disputas.

Por outro lado, o TAC almeja a criação de obrigações de fácil implementação, esclarecendo, iluminando e vinculando condutas para a realização de valores sociais.

O TAC é uma alternativa muito vantajosa na solução de conflitos, visto que poupa as partes de passarem por todo um procedimento judicial, configurando uma via mais rápida e eficaz. No entanto, geralmente há previsão de sanções para o não cumprimento das cláusulas acordadas, visando fortalecê-las e incentivar o seu devido cumprimento³⁶.

Ao se elaborar um Termo de Ajustamento de Conduta, o fulcro não é contemplar todas as vontades das partes envolvidas, mas sim compor um acordo, onde ambas as partes se propõem a abrir mão de algo para que se alcance um denominador comum entre elas.

³⁵ FARIAS, Paulo José Leite. Apresentação. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 11 e 12.

³⁶ FARIAS, Paulo José Leite. *Idem*. p. 12.

Neste sentido, MPDFT e GDF tentaram abordar os principais impasses do conflito, nos diversos âmbitos que os envolviam, na busca por uma solução ao caso dos “condomínios” irregulares do DF.

3.1.1 Aspectos urbano-ambientais

Os promotores de defesa da Ordem Urbanística do MPDFT consideraram o TAC nº 002/2007 um marco, o qual busca garantir a regularização fundiária sustentável no Distrito Federal, o direito à cidade sustentável e a diminuição da segregação socioespacial, visando criar uma nova ordem urbana justa e incluyente³⁷.

Conforme se depreende, em especial na cláusula décima terceira do TAC 002/2007, a preocupação do Ministério Público foi priorizar a regularização dos parcelamentos ocupados pela população de baixa renda, buscando a inclusão social e uma cidade mais justa, que ultrapassa o interesse econômico³⁸:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – Assume o Distrito Federal a obrigação de dar prioridade à regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo, para tanto, ser instituídas, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, ou outra norma distrital especificamente destinada a tanto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

No que tange à defesa do Meio Ambiente, Marta Eliana de Oliveira dissertou que³⁹:

Assim, diante da disposição do governo em celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta destinado a regularizar os condomínios, as Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural mobilizaram-se no sentido de estabelecer formas para mitigar e compensar os danos ambientais verificados e solucionar lacunas existentes nas normas e na política pública ambiental [...]

³⁷ RIBEIRO, Juliana da Silva. et. al. Novos Paradigmas do Ministério Público na Defesa da Ordem Urbanística. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 25 e 26

³⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

³⁹ OLIVEIRA, Marta Eliana de. A ocupação do território e a ética do cuidado. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 33

Neste sentido, vale destacar a cláusula segunda, a qual obriga a elaboração de licenciamento ambiental corretivo, bem como a cláusula quarta, que por sua vez aborda o meio de compensação ambiental escolhido⁴⁰:

CLÁUSULA SEGUNDA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em, no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinar, em norma específica, o licenciamento ambiental corretivo, destinado a empreendimentos cujas obras de implantação se verificaram sem a prévia avaliação ambiental, para os quais não será exigida a expedição de Licença Prévia (LP)

CLÁUSULA QUARTA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em elaborar, no prazo de 1 (um) ano, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, Projeto destinado a orientar o estabelecimento e manutenção dos Corredores Ecológicos entre as Unidades de Conservação de Proteção Integral do Distrito Federal, em especial Vale do Rio São Bartolomeu, no Lago Paranoá e nas bacias do Alto Descoberto e do Rio Maranhão.

Portanto, há de se concluir que os parcelamentos irregulares propiciaram um grande impacto urbano-ambiental. Isto fica mais evidenciado pelo fato de que Brasília, como já dito anteriormente, foi criada com o intuito de ser uma cidade planejada, sustentável e bem organizada.

Sendo assim, buscou o Ministério Público soluções que compensassem os efeitos causados tanto na ordem urbanística da cidade, visando uma cidade mais organizada e promovendo uma redução na segregação socioeconômica, quanto na preservação ao meio ambiente, procurando mitigar os impactos ambientais causados mediante a promoção de meios de compensação desses.

3.1.2 Aspecto do Patrimônio Público e Social

Quanto à defesa do patrimônio público e social, no que tange as terras públicas que foram objeto dos parcelamentos de terra do DF, o Ministério

⁴⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

Público sempre se posicionou a favor do cumprimento da lei de licitações – Lei nº 8.666/93.

No entanto, como já abordado neste trabalho outrora (vide 2.3), depois do julgamento da ADIn 2990, o STF se posicionou a favor da venda direta, sob argumento de que seria inviável a competição, configurando hipótese de inexigibilidade.

Diante disso, o MPDFT, segundo Carina Costa Oliveira Leite, assim se posicionou⁴¹:

A Prodep enfrentou a questão jurídica posta e não exitou em apontar uma solução legal para que o entendimento sufragado pela Excelsa Corte relativo à “venda direta” pudesse ser aplicado a todas as situações envolvendo terras do Distrito Federal.

Firmou-se pois no TAC nº 002/2007, a cláusula décima sétima, que prevê a possibilidade de alienação direta aos ocupantes dos imóveis, nos termos do art. 25, caput, da Lei de Licitações, estendendo-se a aplicação do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) para todos os parcelamentos irregulares do solo verificados em terras do Distrito Federal.

Vale, portanto, destacar a cláusula mencionada acima⁴²:

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação consistente em proceder à alienação diretamente aos ocupantes dos imóveis públicos urbanos devidamente reconhecidos como ocupados e regularizados por meio de processo administrativo próprio, nos termos do art. 25, caput, da lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) na forma como restou decidido pelo eg. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2990/DF, que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/96.

De fato, o TAC nº 002/2007, por meio da supramencionada cláusula décima sétima, fez valer a decisão do STF, quando do julgamento da ADIN 2990/DF. A cláusula prevê a venda direta aos moradores dos imóveis situados nos parcelamentos ilegais do solo, nos termos do art. 25, caput, da Lei de Licitações.

⁴¹ LEITE, Carina Costa Oliveira. A Defesa do Patrimônio Público e Social. In: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007. p. 21

⁴² MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

Entretanto, para que não houvesse excessos e possíveis meios de se aproveitar do benefício conquistado pelo novo entendimento exposto acima, condicionou-se a compra direta dos imóveis à comprovação de algumas exigências, conforme disposto na cláusula décima oitava e incisos do TAC nº 002/2007⁴³:

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – A compra direta dos imóveis, nos termos da Cláusula anterior, será condicionada à comprovação das seguintes exigências:

Inciso I – que o ocupante adquirente do imóvel mantenha no local sua única moradia no Distrito Federal;

Inciso II – que a edificação tenha sido concluída, pelo menos, até o dia 31/12/2006, mediante a comprovação de pagamento de IPTU ou de comprovante de residência, tais como contas de serviço público, como de água, de luz, de telefone;

Inciso III – que o ocupante adquirente do imóvel seja civilmente capaz até 31/12/2006;

Inciso IV – que o ocupante adquirente do imóvel, seu cônjuge ou companheiro (a) e filhos incapazes tenham sido proprietários de outro imóvel urbano residencial no Distrito Federal a partir de 31/12/2006.

Depreende-se dessa cláusula, que a intenção por parte do MPDFT foi de impedir que o fenômeno dos parcelamentos irregulares continuasse a ser usado como comércio para enriquecimento de alguns. Está claro que a postura adotada foi de proporcionar o direito de moradia àqueles ocupantes que assim intentaram quando se instalaram ou construíram nessas glebas.

Ademais, a cláusula décima nona reforça ainda mais tal idéia, quando obriga o GDF e demais órgãos ligados ao governo a alienar diretamente apenas um imóvel por ocupante⁴⁴:

CLÁUSULA DÉCIMA NONA – Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, a TERRACAP e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em alienar diretamente apenas um imóvel por ocupante adquirente em todo o Distrito Federal, na forma prevista nas Cláusulas Décima Sétima e Décima Oitava.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

Por fim, vale salientar o disposto na cláusula vigésima segunda do TAC nº 002/2007, a qual reforça a idéia de que é prioritária a regularização dos parcelamentos ocupados pela população de baixa renda, bem como deixar claro que, para tais parcelamentos, a regra de alienação, como já mencionada neste trabalho, será aquela do art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei 8.666/93⁴⁵:

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA – Os imóveis urbanos residenciais ocupados por população de baixa renda (renda familiar de até cinco salários mínimos) passarão, prioritariamente, pelo processo de regularização urbanística, ambiental e registrária; porém, sua alienação será levada a efeito na forma do art. 17, inciso I, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93 e, se for onerosa, deverá ser considerada a situação socioeconômica da população envolvida.

Portanto, buscou o MPDFT ampliar os efeitos gerados pela decisão do Supremo Tribunal Federal e aplicar esta nova realidade a todos os parcelamentos de solo que pertencem ao GDF. Ademais, criou cláusulas específicas para que este entendimento não tomasse rumos não quistos pela decisão supramencionada, mas que fosse centrado na questão social envolvida.

3.2 O Cumprimento do TAC nº002/2007 quanto ao Patrimônio Público e Social

Passado o período de quatro anos desde a celebração do acordo supramencionado, é necessário que se avalie o seu devido cumprimento e se realmente ele está produzindo os efeitos para o qual foi criado.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, como parte fiscalizadora do referido Termo de Ajustamento de Conduta, tem a incumbência de avaliar, se há ou não a observância por parte dos órgãos envolvidos das cláusulas estipuladas no supracitado acordo.

Vale salientar que o objetivo do presente trabalho é mostrar o efeito do TAC nº 002/2007 no que tange à questão do patrimônio público e social. As demais áreas não serão abordadas aqui pelo fato de serem diversas do tema até aqui apresentado.

Sendo assim, em entrevista feita com o promotor titular da 2ª Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEP) do Ministério

⁴⁵ *Idem.*

Público do Distrito Federal e Territórios, o Dr. Libânio Alves Rodrigues, o qual informou que há naquela promotoria o Procedimento Interno (PI) nº 08190.091394/09-58, que regula as condicionantes do TAC nº 002/2007 concernentes ao único Setor Habitacional que se encontra no estágio de venda dos imóveis públicos que pertencem ao Distrito Federal, qual seja, o Setor Habitacional Jardim Botânico Etapa 1⁴⁶.

Este Setor Habitacional está inserido na Região Administrativa XVI – Lago Sul/DF e comporta quatro condomínios: Portal do Lago Sul, Estância do Jardim Botânico, Mansões Califórnia e San Diego⁴⁷.

A Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) é o órgão do GDF que está promovendo o controle dessas vendas diretas aos moradores. Esse órgão elaborou um Laudo de Avaliação e apresentou à 2ª PRODEP⁴⁸.

Nesse Laudo muito bem estruturado e regulamentado há a discriminação de todos os lotes inseridos nos condomínios acima citados, os quais serão objeto de venda direta aos moradores⁴⁹.

Os valores já têm sido definidos com base em estudos feitos pela TERRACAP, pelos quais são encontrados os valores de mercado dos lotes. Utilizou-se o método comparativo direto, quando é encontrada no mercado uma amostra representativa de imóveis com características semelhantes aos imóveis que serão objeto da venda direta. Por fim, é subtraído dos valores de mercado aquilo que os próprios moradores acrescentaram ao local em infra-estrutura, como água, luz, vias de acesso pavimentadas, entre outras benfeitorias, chegando-se assim ao valor final que será cobrado quando da venda direta, sendo que tais valores alcançam hoje uma média de R\$ 87.000 (oitenta e sete mil reais), nas áreas acima citadas⁵⁰.

Na avaliação do promotor de justiça, cerca de 98% dos imóveis inseridos nos condomínios existentes no Setor Habitacional Jardim Botânico Etapa 1 são passíveis do benefício da venda direta. Em sua opinião, a cláusula décima nona

⁴⁶ RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

⁴⁷ TERRACAP. Laudo de Avaliação. Brasília, agosto 2007.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

e, principalmente, a décima oitava estão sendo cumpridas, sendo devida a avaliação peculiar de cada morador⁵¹.

Com efeito, com o sucesso do cumprimento das cláusulas tem-se alcançado o fulcro da regularização fundiária, definida por Betânia Alfonsin como:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária⁵².

Ademais, passada a análise dos parcelamentos acima citados que são considerados como pertencentes a uma classe média alta, confirma o titular da 2ª PRODEP que a cláusula vigésima segunda do TAC nº 002/2007 está sendo devidamente observada pelo Governo do Distrito Federal, visto que de fato é prioridade do Poder Executivo a regularização daqueles parcelamentos ocupados pela população de baixa renda, não sendo obrigatória a onerosidade da alienação⁵³.

Entretanto, apesar de estar sendo cumprido o TAC nº 002/2007 em grande parte de suas cláusulas referentes à defesa do patrimônio público e social, segundo o Dr. Libânio Alves Rodrigues, há algumas observações quanto a não observação do disposto no referido acordo⁵⁴.

Conforme informação do promotor de justiça, o atual governo vem descumprindo a cláusula vigésima do Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007, a qual impõe que⁵⁵:

CLÁUSULA VIGÉSIMA – Os imóveis urbanos não edificadas e os não ocupados para fins de moradia serão alienados por meio de licitação, na forma da Lei Federal nº 8.666/93.

⁵¹ RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

⁵² ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

⁵³ RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

Isto porque para esses imóveis que se encontram vazios ou não edificadas e os imóveis que não tem a destinação de moradia, os quais em sua maioria são utilizados para o comércio, o Poder Executivo do Distrito Federal tem declarado que os venderá também de forma direta, ou seja, em desacordo com o disposto no TAC nº 002/2007.

Quanto aos imóveis que estão sendo utilizados para o comércio nestes parcelamentos já regularizados, atenta o titular da 2ª PRODEP para a seguinte questão⁵⁶: estes comerciantes que se instalaram nos condomínios irregulares assumiram certo risco, pois com a indefinição jurídica referente ao local, eles não puderam também regulamentar o seu comércio. Diante disso, tais comerciantes ali se instalaram sem estar munidos das licenças de praxe ou, “ajudados” pelo Poder Executivo, detinham a convivência para exercer suas atividades comerciais sem passar pelos trâmites legais⁵⁷.

Sobre isso, vale apenas destacar que recentemente em Brasília estourou o escândalo envolvendo a Agência da Fiscalização do Distrito Federal (Agefiz), em que o Núcleo de Combate às Organizações – NCOC do MPDFT, em conjunto com a Polícia Civil do Distrito Federal, na operação intitulada “Operação Acton”, surpreenderam alguns fiscais do órgão do GDF realizando grande esquema de corrupção⁵⁸.

Acontece que, com a celebração do TAC nº 002/2007, a questão jurídica dos condomínios irregulares tomou um rumo de definição e o grande objetivo do acordo foi observar o direito de moradia dos cidadãos ali instalados. Sendo assim, os estabelecimentos comerciais com imóvel dentro desses parcelamentos não são passíveis de venda direta e devem passar pelo processo de licitação, observando a Lei Federal nº 8.666/93.

Sendo assim, segundo o Dr. Libânio Alves Rodrigues, o Ministério Público do Distrito Federal demandará judicialmente pelo devido cumprimento do

⁵⁶ RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ CAMPOS, Ana Maria; LINS, Thalita; SARAIVA, Jacqueline. Esquema de corrupção na Agefiz envolve fiscais, grileiros e empresários. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/09/23/interna_cidadesdf,271118/esquema-de-corrupcao-na-agefis-envolve-fiscais-corretores-e-empresarios.shtml Acesso em: 07 out. 2011.

TAC nº 002/2007, caso o GDF, por meio de seus órgãos, promova a venda direta aos imóveis não ocupados e àqueles que se destinam ao comércio⁵⁹.

Portanto, conclui-se que até este momento, no que tange ao cumprimento das cláusulas do TAC nº 002/2007 referentes à defesa do patrimônio público e social, o GDF, apesar das ressalvas já mencionadas, busca cumprir o acordado, a partir do novo entendimento trazido pelo STF, no que concerne à venda direta dos imóveis públicos inseridos nos parcelamentos que estão sendo regularizados no Distrito Federal.

Com isso, o próprio Estado brasileiro acaba por ver cumprido seu compromisso quanto o direito à moradia⁶⁰:

O direito à moradia, como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado, através de execução de políticas públicas [...]

Ademais, vale também destacar que há um controle por parte do Ministério Público do Distrito Federal para que sejam devidamente observadas as disposições do acordo. Este trabalho hoje é facilitado devido ao fato de que apenas uma parte pequena dos condomínios em regularização alcançou a fase que se destina à venda direta dos imóveis.

Demais disto, salienta-se a relevância deste acordo que proporcionou ao Ministério Público mais mecanismos de controle, principalmente com a possibilidade de demandar judicialmente contra o Poder Executivo para sancionar o cumprimento do referido TAC.

Logo, está provado que o TAC nº 002/2007 trouxe benefício à população de Brasília, que hoje pode vislumbrar a regularização do local de sua moradia. Sabe-se, no entanto, que o processo de regularização fundiária que se iniciou com o advento da Lei nº 9.262 não se encerrou no julgamento da ADIn 2990 e nem mesmo no TAC nº 002/2007, mas ainda é um permanente problema no DF.

⁵⁹ RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

⁶⁰ FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 105

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no presente trabalho, é mister que se faça algumas conclusões sobre este grande caso jurídico dos “condomínios irregulares” do Distrito Federal.

A princípio, vale destacar a influência trazida pelo novo pensamento constitucional a respeito do direito de moradia.

Com o advento da CF/88, a propriedade deixa o caráter simplório patrimonialista e passa ter um viés mais humano e social, buscando promover por meio do princípio da função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana.

Munidos desse pensamento, os ministros do STF, ao julgarem inconstitucional a ADIn 2990/DF, visaram, mesmo que de forma indireta, aplicar e priorizar a defesa da dignidade da pessoa humana, no que tange ao direito de moradia, em detrimento de outros princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, como o da legalidade, impessoalidade, entre outros, ao possibilitarem a venda direta dos imóveis situados nos condomínios.

Sabe-se que a realização dos parcelamentos de terra em muito prejudicou o patrimônio público, a ordem urbanística, o meio ambiente e, desta forma, toda a sociedade. No entanto, percebe-se que muitos dos moradores e adquirentes dos parcelamentos foram também vítimas das pessoas que se aproveitaram das brechas e indefinições da lei, além da conivência e participação do Poder Executivo, para enriquecer ilicitamente.

Assim, depois de décadas sem definições por parte do Estado este fato foi tomando proporções enormes no Distrito Federal, transformando-se num fato consumado, ou seja, não havendo possibilidades de voltar no tempo e consertar tudo aquilo que já havia sido feito.

Diante de toda esta confusão, o julgamento da ADIn 2990/DF pelo STF trouxe uma luz para a definição deste caso, pois abriu a possibilidade de regularização ao permitir que os moradores de glebas inseridas em terras públicas pudessem adquirir seus imóveis pela venda direta, baseando-se na impossibilidade

de competição, o que dá causa à inexigibilidade capitulada no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Após isso, houve a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007, acordo feito entre o GDF e o MPDFT, o qual buscou atrelar no bojo de suas cláusulas todas as áreas envolvidas neste imbróglio, visando, enfim, uma solução definitiva a este caso.

Em especial, no que tange ao patrimônio público, buscou-se ampliar os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal a todo o DF, permitindo a possibilidade de venda direta a todos os imóveis que passarem pelo processo de regularização.

Passados quatro anos da feitura deste acordo, percebe-se que os moradores dos parcelamentos, os quais já passam pelo processo de regularização e se encontram na fase da venda direta, já vislumbram a possibilidade de adquirir os seus imóveis mediante o pagamento estipulado pelo governo.

Portanto, depreende-se que houve grande avanço jurídico e, ademais, um enorme benefício para os moradores destes parcelamentos que enfim conseguirão ser titulares de suas propriedades, agora regulamentadas, bem como poderão, enfim, alcançar de maneira plena o direito à moradia.

Não obstante, deve-se atentar para o fato de que ainda é muito pouco o número de parcelamentos que avançaram ao estágio da venda direta, concluindo-se assim que são vários os problemas a serem solucionados até que se chegue a este ponto.

Entretanto, deve-se observar que os abusos continuam sendo cometidos e que a garantia do erário, da moralidade administrativa e da legislação perpassam ainda numa contínua e diuturna atuação dos órgãos representantes da sociedade civil, especialmente, o Ministério Público.

Por fim, há ainda muito a se fazer para que finalmente o Distrito Federal se veja livre do problema da irregularidade desses condomínios. Entretanto, é possível compreender que o primeiro passo foi dado e, por isso, cabe a todas as partes envolvidas buscarem cumprir aquilo que foi acordado para que, enfim, o

Distrito Federal volte a vislumbrar a possibilidade de ser conhecida como “cidade planejada”.

REFERÊNCIAS

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: O caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ROLNIK, Raquel. *Regularização Urbanística e Exclusão Social no Estado de São Paulo: Mitos e Verdades*. In Revista de Direito Imobiliário, nº46

PINHO, Evangelina. Texto publicado na *Revista da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas*. Campinas, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997

FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: *Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 105

FARIAS, Paulo José Leite. et al. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Regularização dos Parcelamentos do Solo no Distrito Federal. Os avanços do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2007*. Brasília: _____, 2007.

COSTA, Lúcio. *Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília*, I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 9.262, de 12.01.96. Dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio São Bartolomeu [...] DOU 15.01.1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=481968> Acesso em: 07 outubro 2011

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Brasília, de 30 maio 2007. Disponível em: http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf Acesso em: 07 outubro 2011.

CASTRO, Juliana de. As primeiras ocupações irregulares no DF. Disponível em <http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/ocupacoes.htm> <http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/ocupacoes.htm> Acesso em: 16 jun. 2011.

Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraná. Bacia Hidrográfica do Rio São Bartolomeu. Disponível em http://www.cbhparanoa.df.gov.br/bacia_bartolomeu.asp Acesso em: 16 de jun. 2011.

FONTELES, Cláudio. Procuradoria Geral da República. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=182024&tipo=TP&descricao=ADI%2F2990>. Acesso em: 7 outubro 2011.

RODRIGUES, Libânio Alves. Entrevista concedida a Levi de Souza Pires Júnior. Brasília, 05 outubro 2011.

CAMPOS, Ana Maria; LINS, Thalita; SARAIVA, Jacqueline. Esquema de corrupção na Agefiz envolve fiscais, grileiros e empresários. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/09/23/interna_cidades_df,271118/esquema-de-corrupcao-na-agefis-envolve-fiscais-corretores-e-empresarios.shtml Acesso em: 07 out. 2011.

TERRACAP. Laudo de Avaliação. Brasília, agosto 2007.