

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 21/09/2015 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
_____/_____/20____.



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

Parecer nº 000.841/2015-PRCON/PGDF
Processo nº 392.005.360/2015
Interessado: CODHAB/DF
Assunto: ALTERAÇÃO DECRETO.

Folha nº: 162
Processo nº 392.005.360/2015
Rubrica: Alma Matrícula: 431826

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MARCO REGULATÓRIO PARA DESOCUPAÇÃO E REASSENTAMENTO FORÇADO DE FAMÍLIAS. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA O DISTRITO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À LEI DISTRITAL. POLÍTICA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. DECRETO REGULAMENTAR. LIMITES. DECRETO AUTÔNOMO. INVIABILIDADE.

Inviável a criação de um marco legal de reassentamento involuntário por decreto, sendo o caso de se elaborar um projeto de lei a ser encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal à Câmara Legislativa do Distrito Federal, cuja competência para apreciação e deliberação acerca da matéria se extrai do art. 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial dos incisos V, IX e XV.

A doutrina de direito administrativo é unânime em lecionar que o "Regulamento é o ato administrativo unilateral, veiculador de normas gerais e abstratas, destinado a complementar a disciplina contida em norma legislativa"

A elaboração do projeto de lei acima referido exigirá uma ampla discussão entre as Secretarias de Estado envolvidas com a matéria, incluindo a Secretaria de Gestão do Território e Habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social e a Secretaria de Segurança e Paz Social, dentre outras, de modo que sejam ponderados todos os aspectos relacionados com as operações de remoção forçada e reassentamento de invasores de áreas públicas, ou não, compatibilizando o marco legal a ser criado com as normas locais e federais que regulam a preservação ambiental, o planejamento urbano e as políticas públicas distritais de habitação e de regularização fundiária.

Se a ideia é estabelecer um marco legal para as ações de remoção e realocação de pessoas no âmbito do Distrito Federal, com grande impacto na vida de toda a coletividade, não há foro mais adequado do que a Câmara Legislativa, formada pelos legítimos representantes do povo do Distrito Federal.

O caso dos autos não se insere dentre as hipóteses restritas em que a Constituição Federal admite decretos autônomos.



Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva – PRCON,

I - RELATÓRIO

Folha nº 163
Processo nº 392.005.360/2015
Rubrica: Selma Matrícula: 431826

Cuidam os autos de uma consulta, inicialmente dirigida à Procuradoria Jurídica da CODHAB, acerca da proposta de alteração do Decreto nº 34.210, de 2013, regulamentador da Lei nº 4.996, de 2012, que *dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social no âmbito territorial do Distrito Federal.*

As alterações propostas no decreto mencionado, tem como objetivo, nos termos do despacho de fls. 145/148 e da justificativa de proposição, às fls. 149/150, *“contextualizar, circunscrever e indicar a elaboração de um **Marco Legal de Reassentamento Involuntário**, dentro do Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial do Distrito Federal – Brasília Sustentável II, que tem a participação de financiamento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (...)*”

Ressaltando que o *reassentamento compulsório e involuntário de um imóvel, ou seu reordenamento, mesmo em casos justificados, se deve considerar “os investimentos realizados pelas famílias”* na produção do imóvel, mesmo inexistindo legislação específica para esse desiderato no direito brasileiro, o senhor Presidente da CODHAB, após abordar o drama de famílias atingidas pela *“fúria das águas”* nas chuvas de verão, destaca que a modificação proposta no decreto *“permitirá a construção das casas para as famílias afetadas”* pelo processo de regularização urbanística do assentamento denominado **Pôr do Sol**, de modo a serem mantidas nas proximidades da área consolidada da cidade de Ceilândia.

Encaminhada a minuta de decreto de fls. 151/152, à Casa Civil do Governo do Distrito Federal, a Subchefia de Acompanhamento de Ações de Governo, após detalhado e consistente relatório, rememora que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme documentos de fls. 10/13 e 14/23, consignara o entendimento *“de que a promulgação de um decreto não é ato normativo adequado para estabelecer um marco legal para o reassentamento de populações afetadas no DF”*, sem que esta matéria tenha sido enfrentada por nenhum dos órgãos de natureza jurídica que analisaram os autos.



Assim, a consulta submetida a esta Casa se refere à regularidade, ou não, de se criar, por decreto, um **Marco Legal de Reassentamento Involuntário**, com as consequentes obrigações impostas ao Distrito Federal e outros, mesmo que se utilizando da via proposta através da minuta de fls. 151/152.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E PARECER

A matéria posta nos autos comportaria análises e aprofundamentos sob os aspectos da regularização fundiária de interesse social, da política habitacional do Distrito Federal e das ações necessárias para a remoção de famílias irregularmente instaladas em áreas públicas ou particulares que apresentem riscos de desastres àqueles que ali permaneçam, especialmente em épocas de chuva.

Com relação às ações orientadas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, não há necessidade de pronunciamento, uma vez que a minuta de decreto proposta não contempla especificamente a matéria, o que não dispensa a sua consideração no momento em que se for estabelecer o marco legal para regular as ações distritais de remoção e reassentamento de famílias que estejam em situação de risco.

No que se refere à política nacional de regularização fundiária e urbanística, a Lei federal nº 11.977, de 2009, impõe uma série de obrigações no sentido de compatibilizar a regularização com as medidas de sustentabilidade ambiental e urbanística em cada caso.

Daí decorre a obrigatoriedade de elaboração de projetos de regularização fundiária nos termos do que dispõe os artigos 51, 52, 53, 54 e 55 da referida Lei nº 11.977/2009, cuja transcrição se mostra necessária.

“Art. 51. **O projeto de regularização fundiária** deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:
I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
III – **as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada**, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e ✓

Folha nº 164
Processo nº 392.005.360/2015
Rubrica Telma Matrícula 431826



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Folha nº: 165

Processo nº: 392.005.360/2015

Rubrica: Ilma Matrícula: 43826

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

Parágrafo único. A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

§ 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 54. **O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos**, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Folha nº: 166
Processo nº: 392.005.360/2015
Rubrica: *elma* Matrícula: 431816

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1o e 2o deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50. Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. (Os sublinhados e destaques foram acrescentados nos dispositivos transcritos).

O art. 1º da Lei distrital nº 4.996, de 2012, é explícito em determinar que sejam observadas todas as prescrições e regras fixadas pela Lei federal nº 11.977/2009, de modo que a transcrição é apenas um resgate do que já preceitua a lei, cujo regulamento se pretende alterar.

Por outro lado, a Lei distrital nº 3.877, de 2006, que "*Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal*", estabelece uma série de critérios a serem obedecidos para o enquadramento de uma pessoa como beneficiária da *política pública habitacional* no âmbito territorial do Distrito Federal. Isto quer dizer que não basta estar em condição de risco ou ocupar ilegalmente uma área pública a ser regularizada sob o ponto vista ambiental, urbanístico ou fundiário, para ser beneficiário dessa política pública.

Além disso, o legislador distrital, ao editar a Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, fixou algumas balizas fundamentais a ser observadas no procedimento de regularização fundiária de interesse social, dentre as quais um marco temporal para que os interessados, em se beneficiarem dos dispositivos desta lei, apresentassem os respectivos requerimentos, consoante se verifica do art. 7º da referida lei, que assim dispõe:

"Art. 7º Para fazer jus aos benefícios desta Lei, o interessado deve apresentar o requerimento de regularização, impreterivelmente, até 31 de dezembro de 2013. (Destaquei). ✓"



Folha nº

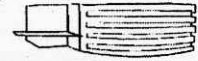
167

Processo nº

392.005.360/2015

Rubrica

Telma Matrícula 431826



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Isto quer dizer que o marco temporal constante do Decreto nº 34.210/2013, em sua redação original, é matéria fixada pela lei regulamentada, exigindo-se uma nova lei para modificação.

Assim, a nova redação proposta para os parágrafos primeiros dos artigos 3º e 5º do Decreto nº 34.210, **excluindo o marco temporal**, conforme artigos 1º e 2º da minuta de fls. 151/152, contraria a própria Lei nº 4.996, de 2012, e não pode ser admitida.

Com relação à proposta de modificação do art. 6º do Decreto nº 34.21/2013, parece-me mais grave, eis que se retiram as exigências de cumprimento das regras fixadas não apenas pela Lei nº 4.996/2012¹, mas, também, pela Lei nº 3.877/2006².

¹ Art. 3º Fica autorizada a regularização, por meio da doação, de imóveis do Distrito Federal de até duzentos e cinquenta metros quadrados aos atuais ocupantes de parcelamentos informais consolidados, previstos na Estratégia de Regularização Fundiária de Interesse Social do Plano Diretor de Ordenamento territorial, que cumpram, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I – ter renda familiar de até cinco salários-mínimos;
- II – não ter sido beneficiados em programas habitacionais do Distrito Federal;
- III – comprovar que residem no Distrito Federal nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado;
- IV – não ser e nem ter sido proprietários, promitentes compradores ou cessionários de imóvel residencial no Distrito Federal;
- V – não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente.

² Art. 4º Para participar de programa habitacional de interesse social, o interessado deve atender aos seguintes requisitos:

- I – ter maioridade ou ser emancipado na forma da lei;
- II – residir no Distrito Federal nos últimos cinco anos;
- III – não ser, nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- IV – não ser usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- V – ter renda familiar de até doze salários mínimos.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto nos incisos III e IV deste artigo as seguintes situações:

- I – propriedade anterior de imóvel residencial de que se tenha desfeito, por força de decisão judicial, há pelo menos cinco anos;
- II – propriedade em comum de imóvel residencial, desde que dele se tenha desfeito, em favor do coadquirente, há pelo menos cinco anos;
- III – propriedade de imóvel residencial havido por herança ou doação, em condomínio, desde que a fração seja de até cinquenta por cento;
- IV – propriedade de parte de imóvel residencial, cuja fração não seja superior a vinte e cinco por cento;

6



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

Folha nº 168
Processo nº 392.005.360/2015
Relator: Felma
Data: 23/02/15

Transcrevamos o art. 6º do Decreto 34.210/2013 em sua **redação original**.

“Art. 6º Ao ser convocado para a habilitação, o requerente deve apresentar documentos que comprovem cumprir cumulativamente os seguintes requisitos para fins de doação de que trata o art. 3º da Lei nº 4.996/2012:

- I – ter renda familiar de até cinco salários mínimos;
- II – não ter sido beneficiados em programas habitacionais do Distrito Federal;
- III – comprovar que reside no Distrito Federal nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado;
- IV – não ser nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal”.

Como se vê a redação original se compatibiliza com as políticas públicas distritais de produção de habitações para populações de baixa renda, e atende aos preceitos fixados pela Lei distrital específica que cuida da regularização fundiária de interesse social, sendo que a proposta de alteração, com a inclusão do **parágrafo único, cria uma exceção não prevista** nas leis distritais que regulam a política habitacional e a regularização fundiária.

A proposta de excepcionar das exigências legais, os invasores de área pública em que a infraestrutura e a regularização sejam feitas com a utilização de recursos oriundos de financiamentos obtidos junto a organismos internacionais, sem quaisquer restrições ou esclarecimentos adicionais acerca do que se chamou, na minuta, de “*recursos de organismos internacionais*”, além de ilegal, representa uma **inovação indevida** na ordem jurídica distrital.

Os acréscimos propostos nos incisos e parágrafos do artigo 16 do Decreto nº 34.210/2013, em sua nova redação, configuram, também, **inovação** na ordem jurídica **não admitida através de decretos regulamentadores**, cujos limites são as próprias leis regulamentadas, especialmente quando cria a obrigação de **garantir “moradia aos**

-
- V – propriedade anterior, pelo cônjuge ou companheiro do titular da inscrição, de imóvel residencial no Distrito Federal do qual se tenha desfeito, antes da união do casal, por meio de instrumento de alienação devidamente registrado no cartório competente;
 - VI – devolução espontânea de imóvel residencial havido de programa habitacional desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal ou por meio de instituição vinculada ao Sistema Financeiro de Habitação, comprovada mediante a apresentação de instrumento registrado em cartório;
 - VII – nua propriedade de imóvel residencial gravado com cláusula de usufruto vitalício;
 - VIII – renúncia de usufruto vitalício.



Folha nº 169
Processo nº 392.005.360/2015
Rubrica *elma* Matrícula 431826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

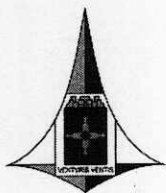
ocupantes em outro local seguro e similar” e estabelece procedimentos específicos para a remoção dos ocupantes que se instalaram irregularmente nos locais a serem desocupados, seja a desocupação promovida pelo Poder Público ou por qualquer terceiro legitimado ao processo de regularização fundiária.

Este tipo de obrigação, se para o Distrito Federal, deverá ser compatibilizada com as normas reguladoras da preservação ambiental, do planejamento urbano e das políticas públicas de regularização fundiária e de habitação para pessoas de baixa renda, o que exigirá uma ampla discussão entre as Secretarias de Estado envolvidas com a matéria, incluindo a Secretaria de Gestão do Território e Habitação, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social, a Secretaria de Estado de Segurança e Paz Social, dentre outras.

Promovida a discussão interna, entre os órgãos que compõem o Governo do Distrito Federal, considerando os custos decorrentes das ações de remoção e realocação de invasores de áreas públicas, ou não, deverá ser elaborado um projeto de lei a ser encaminhado, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, para debates e deliberação final na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Se a ideia é estabelecer um **marco legal** para as ações de remoção e realocação de pessoas no âmbito do Distrito Federal, com grande impacto na vida de toda a coletividade, não há foro mais adequado do que a Câmara Legislativa que é formada pelos legítimos representantes do povo do Distrito Federal.

Observe-se que o art. 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece ser competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre, habitação, planejamento e controle da ocupação e uso do solo e da cessão de bens imóveis do Distrito Federal, como se vê dos incisos V, IX e XV deste artigo.



A doutrina de direito administrativo é unânime em lecionar que o “Regulamento é o ato administrativo unilateral, veiculador de normas gerais e abstratas, destinado a complementar a disciplina contida em norma legislativa”³.

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que “pode-se conceituar o regulamento em nosso Direito como *ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração pública*”. E continua:

“Com efeito, os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter que se lhe assinalou, qual seja, o de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente de lei”.

(...).

“No Brasil, entre a lei e o regulamento não existe diferença apenas quanto à origem. (...). Também não é apenas a posição de supremacia da lei sobre o regulamento o que os discrimina. Esta característica faz com que o regulamento não possa contrariar a lei e firma o seu caráter subordinado em relação a ela, mas não basta (...)

Há outro ponto diferencial e que possui relevo máximo e constitui em que – conforme averbação precisa do Prof. O. A. Bandeira de Mello – só a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica.

(...) ‘a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera’⁴. (Destques e sublinhados não constante do original).

É necessário ter claro, sempre, que invasores de áreas públicas não produzem imóveis, constroem, ilegalmente, meras acessões, que não podem ser consideradas benfeitorias, em nenhuma hipótese, eis que benfeitoria é *algo que beneficia o imóvel onde é realizada, seja por necessidade para a conservação ou para embelezamento*.

Lembra-nos o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa que *benfeitoria* é um “termo jurídico” para indicar “obra, modificação ou conserto útil, realizado em propriedade alheia, móvel ou imóvel, e que reverterá em benefício do proprietário; feito”. (Sublinhei).

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª edição, revista e atualizada. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p. 384.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 343-344.



Folha nº: 171
Processo nº: 392.005.360/2015
Rubrica: *elma* Matrícula: 43826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

A jurisprudência pacificada no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios é no sentido de se admitir, no máximo, detenção tolerada dos imóveis públicos ocupados, mas, nos casos de ocupação irregular e construções ilegais, não se admite a indenização por benfeitorias, eis que estas não existem no sentido jurídico do termo.

Vejamos, apenas para ilustrar, algumas decisões:

“CIVIL E PROCESSO CIVIL. BENFEITORIAIS. DIREITO DE RETENÇÃO E DE INDENIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DE POSSE SOBRE BEM PÚBLICO. INVIABILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. NÃO DEMONSTRADAS. SENTENÇA MANTIDA.

1. A ocupação de área pública, por mera tolerância, caracteriza detenção, não induzindo posse.
2. O direito de indenização por benfeitorias, bem como o direito de retenção, pressupõem a caracterização da posse, que inexistente quando o bem em questão é público, razão pela qual o ocupante de terra pública não possui direito à indenização por benfeitorias porventura realizadas, muito menos direito de retenção. Precedentes do e. STJ.
3. No caso concreto, no entanto, o apelante limita-se a alegar violação ao princípio da igualdade, sem demonstrar em que consiste esse "direito" conferido ao paradigma, e as condições de igualdade existentes entre ambos.
4. A alegação de incidência do princípio da função social da propriedade, sem a demonstração de que o imóvel em questão cumpria tal mister, não é suficiente para amparar a pretensão.
5. Recurso conhecido e desprovido. (Acórdão n.854436, 20140111901769APC, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, Revisor: CARLOS RODRIGUES, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/03/2015, Publicado no DJE: 19/03/2015. Pág. 213)". (Sublinhei).

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRACAP. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRELIMINARES REJEITADAS. OCUPAÇÃO IRREGULAR SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO. MERA DETENÇÃO. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. CONCESSÃO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DAS DESPESAS PROCESSUAIS E DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA.

- O interesse de agir decorre da necessidade, utilidade e adequação do provimento para satisfazer o direito alegado na inicial. A Terracap possui interesse de agir para o ajuizamento de pretensão objetivando a retomada de imóvel público irregularmente ocupado.
- Não ocorre cerceamento de defesa quando existem nos autos elementos de convicção suficientes para a formação do convencimento do juiz.
- Inexistindo autorização da Administração Pública para a utilização de imóvel pelo particular, ainda que sob a tolerância do Poder Público, a ocupação é irregular e não enseja posse.
- Conforme o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, "o particular jamais exerce poderes de propriedade (art. 1.196 do CC) sobre imóvel público, impassível de usucapião (art. 183, § 3º, da CF). Não poderá, portanto, ser considerado possuidor dessas áreas, senão mero detentor. Essa impossibilidade, por si só, afasta a viabilidade de indenização por acessões ou benfeitorias, pois não prescindem da posse de boa-fé (arts. 1.219 e 1.255 do CC). Precedentes do STJ." (REsp 945055/DF).
- O benefício da gratuidade de justiça abrange as despesas processuais e os honorários advocatícios de sucumbência, cuja exigibilidade deve ser suspensa, nos termos do art. 12 da Lei 1060/50.



Folha nº 172
Processo nº 392.005360/2015
Rubrica: *Silma* Matrícula: 13826

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

- Recurso parcialmente provido. Unânime". (Acórdão n.752965, 20130110980938APC, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Revisor: SILVA LEMOS, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 15/01/2014, Publicado no DJE: 28/01/2014. Pág.: 84). (Sublinhei).

"PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS DE TERCEIRO. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE POSSE. MERA DETENÇÃO. BENFEITORIAS. AUSÊNCIA DE DIREITO.

1. A Constituição Federal, em seu art. 37, caput, distingue bens públicos dos particulares, estabelecendo, no art. 183, § 3º, que os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, sendo, ademais, insuscetíveis de posse.

2. Evidenciada nos autos a ocupação de terra pública, não há que se falar em posse, mas em mera detenção, o que impossibilita a proteção por meio dos interditos possessórios.

3. O poder de fato exercido sobre área pública se dá por mera tolerância do Poder Público, titular do domínio, mostrando-se irrelevante a boa ou má-fé do ocupante. Assim, considerando que a ocupação caracteriza simples detenção, não lhe sendo passível de extensão os efeitos da posse, resulta ao desamparo o pedido de indenização por benfeitorias.

4. Recurso desprovido". (Acórdão n. 705921, 20120111200985APC, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Revisor: NÍDIA CORRÊA LIMA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 21/08/2013, Publicado no DJE: 28/08/2013. Pág.: 145). (Sublinhei).

Desse modo, a preocupação externada pelo senhor Presidente da CODHAB, dando a entender que são feitos investimentos lícitos nas invasões de áreas públicas e construções irregulares de algumas edificações, há de ser ponderada com as disposições legais em vigor e com os *princípios orientadores da ação administrativa*, dentre os quais o da *supremacia do interesse público* e o da *indisponibilidade dos bens e interesses públicos*.

Não se desconhece a possibilidade de edição de decretos autônomos, contudo, dever-se-á observar as hipóteses restritas em que a Constituição Federal os admite, o que vale, também, para o Distrito Federal.

III - CONCLUSÃO

De todo o exposto, concluímos no sentido de **não ser viável** a criação do **marco legal de reassentamento involuntário** por decreto, sendo o caso de se elaborar um projeto de lei a ser encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal à Câmara Legislativa do Distrito Federal, cuja competência para apreciação e deliberação acerca da matéria se extrai do art. 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em especial dos incisos V, IX e XV.

A elaboração do projeto de lei acima referido exigirá uma ampla discussão entre as Secretarias de Estado envolvidas com a matéria, incluindo a *Secretaria de Gestão do*




PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON



Território e Habitação, a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social e a Secretaria de Segurança e Paz Social, dentre outras, de modo que sejam ponderados todos os aspectos relacionados com as operações de remoção forçada e reassentamento de invasores de áreas públicas, ou não, compatibilizando o marco legal a ser criado com as normas locais e federais que regulam a preservação ambiental, o planejamento urbano e as políticas públicas de habitação para pessoas de baixa renda e de regularização fundiária.

É o parecer que submete à apreciação superior.

Brasília, 10 de setembro de 2015.


CASSIMIRO MARQUES DE OLIVEIRA
Procurador do Distrito Federal
OAB-DF nº 11.214

Folha nº 173
Processo nº 392.005360/2015
Rubrica Helma Matrícula 431826

RECEBIDO
em 11 / 09 / 2015
pelo Helma OAB PGDF
RUBRICA



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva




PROCESSO Nº: 392.005.360/2015
INTERESSADO: CODHAB/DF
ASSUNTO: Alteração Decreto
MATÉRIA: Urbanística

Folha nº: 174
Processo nº 392.005.360/2015
Rubrica Telma Matrícula 431826


APROVO O PARECER Nº 0841/2015 – PRCON/PGDF, exarado
pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Cassimiro Marques de Oliveira.

Em 21 / 09 / 2015.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Casa Civil do Distrito Federal,
para ciência e adoção das providências pertinentes.

Em 21 / 09 / 2015.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal