



PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete da Procuradora Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva - PRCON

PARECER: 1072 - PRCON/PGDF

PROCESSO: 020.003700/2015

INTERESSADO: Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário e Saúde – PROMAI/PGDF

ASSUNTO: Consulta Parecer sobre Instrumento de Outorga de Uso de Áreas Públicas do DF na Orla do Lago Paranoá (APP) à União (Residências de Autoridades da República e Embaixadas) para Viabilizar Acordo Extrajudicial no Âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 25/11/2016
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
_____/_____/20____.

EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. OCUPAÇÕES ORLA DO LAGO PARANOÁ. ACP 2005011090580-7. ACORDO PARCIAL HOMOLOGADO PELO TJDF. APROVAÇÃO DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO E REMOÇÃO DE CONSTRUÇÕES E INSTALAÇÕES ERGUIDAS NA APP DO LAGO PARANOÁ. OCUPAÇÕES POR RESIDÊNCIAS OFICIAIS DA UNIÃO E REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS. SUBMISSÃO DA EXECUÇÃO ESPECÍFICA DO ACORDO JUDICIAL À CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DEFINIÇÃO DE QUESTÕES JURÍDICAS RELEVANTES PARA

Folha nº: 148
Processo nº: 020.003700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227146-X



VIABILIZAR A PRETENDIDA PERMANÊNCIA DE OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS PELOS ÓRGÃOS FEDERAIS E REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS. PARECER 941/2015-PRCON/PGDF. NOVAS DÚVIDAS QUANTO AO INSTRUMENTO DE OUTORGA DE USO DESSAS ÁREAS PELO DF (AUTORIZAÇÃO DE USO OU CESSÃO DE USO, COM AUTORIZAÇÃO PRECÁRIA) E QUANTO À AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA NECESSÁRIA (GENÉRICA-LEI DISTRITAL 5.730/2016 OU ESPECÍFICA, AINDA INEXISTENTE). DECISÃO 131/2003-TCDF.

- 1- O PARECER 941/2015-PRCON/PGDF já indicou a Cessão de Uso, precedida de autorização legislativa, encaminhada pelo Governador do DF e editada pela Câmara Distrital, como o instrumento adequado para a outorga do uso das áreas em questão. Além do mais, é o que dispõe o art. 47, § 1º, da LODF e doutrina especializada.
- 2- A autorização de Uso de área pública é, por natureza, precária, concebida para uma ocupação transitória, voltada para realização de evento periódico, de curta duração, que não se coaduna com a pretendida perpetuação da permanência de ocupação de área pública, notadamente tratando-se de área a ser especial e permanentemente protegida pelo Poder Público (APP). Art. 225, § 1º, II, CF. Inviabilidade de emissão de Autorização Precária.

Folha nº 149
Processo nº 020.003.700/2015
Rubrica  Matrícula 227146-X



- 3- A Decisão 131/2003 e a Lei distrital 5.730/2016, ao nosso sentir, tratam da questão da ocupação de áreas públicas sob a ótica administrativa, partindo-se da premissa de que as áreas públicas a serem outorgadas são imóveis a serem disponibilizados (dominiais) pelo Poder Público.
- 4- Sob a ótica ambiental, a admissão de utilização exclusiva das áreas públicas qualificadas como APP, merece indicação e autorização legislativa muito mais específica e individualizada, ou mediante o reconhecimento inequívoco do imperativo de segurança nacional, como alertado no Parecer 941/2015-PRCON/PGDF ou pelo reconhecimento do imperativo de segurança e incolumidade física das autoridades federais e respectivas propriedades públicas envolvidas, tendo-se em vista o baixo impacto das edificações (cercas, muros e assemelhados), consoante manifestação do IBRAM e disposto no art. 3º, X, "f" e "k" e art. 8º da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), tudo de modo a se demonstrar *"que não se cuida de privilégios indevidos ou mero descumprimento das leis em vigor e desrespeito à sentença judicial transitada em julgado na ação civil pública nº 2005.01.1.09580-7"* (Parecer 941/2015-PRCON/PGDF).

Folha nº: 150
Processo nº: 020 - 003.700/2015
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 227.146-X



SENHORA PROCURADORA-CHEFE DA PRCON,

I – RELATÓRIO

O tema vergastado nos presentes autos administrativos centra-se, especificamente, na questão da **desocupação de áreas públicas na orla do Lago Paranoá (no caso vergastado, Lago Sul)**, utilizadas por **entidades da Administração Federal e missões diplomáticas**, mediante a instalação de muros, cercas e outros elementos edificados em APP do Lago Sul e Lago Norte.

Antes de adentrarmos nos aspectos específicos pertinentes a este específico processo administrativo, entende-se oportuno e conveniente traçar um resumo da questão da desocupação das áreas públicas na orla do Lago Paranoá, tendo como ponto de partida a **Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7**, intentada pelo MPDFT, em setembro de 2005, em face do Distrito Federal. Na referida ACP arguiu-se, dentre outros, a **omissão do DF do dever legal de proteção e fiscalização** do meio ambiente, especificamente quanto às ocupações ilegais existentes em áreas públicas localizadas ao longo da Orla do Lago Paranoá, **áreas essas ambientalmente frágeis, como a Área de Preservação Permanente-APP e as Zonas de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental-APA do Lago**.

Após longo período de trâmite processual, em 25/08/2011, foi proferida **Sentença** pela Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, julgando parcialmente procedente a pretensão ministerial e condenando o DF, nos seguintes termos:

“ ...Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a pretensão deduzida com a inicial tão somente condenar o DISTRITO

Fólia nº: 151
Processo nº 020.003.7001-2015
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 227/46-X



FEDERAL a obrigação de fazer, consistente:

a) na elaboração e apresentação, no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da presente sentença, de **Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá** que estejam em desalinho com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas;

b) no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, apresentar o **Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá**, igualmente acompanhado do respectivo cronograma de execução, se ainda não aprovado pelo órgão ambiental local, ao menos lá protocolado para exame;

c) no mesmo prazo supra, apresentar o **Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação**, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá; e

d) finalmente, no mesmo prazo, elaborar o **Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerado o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá**, com a destinação pública compatível com a área da Orla do Lago Paranoá.

Julgo **IMPROCEDENTES** os pedidos: da alínea "a", fl. 29, onde o autor visa a decretação da nulidade das licenças ambientais já expedidas com supedâneo no Decreto 24.499/2004; "b.5" (fl. 31), objetivando a elaboração de projetos de educação ambiental destinados à comunidade lindeira do Lago Paranoá; e, o item "4" (fl. 31), relativamente à pretensão do autor em obter a condenação do réu a pagar-lhe indenização por dano ambiental.

Com apoio no art. 269, I do CPC, declaro resolvido o processo." Grifos nossos.

A sentença foi **confirmada pelo TJDF**, tendo **transitado em julgado**.

Das 04 (quatro) obrigações impostas na sentença ao DF, de acordo com as informações constantes nos autos do AS 10706 (fls. 1046 e 1085), 2 (duas) foram satisfeitas, **restando pendentes apenas 2 (duas)**:

Folha nº: 152
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 22.146-X



apresentação do **Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá**, incompatíveis com a sua vocação ambiental e o **Plano de Recuperação da Área Degradada-PRAD** na mesma APP.

Devido à complexidade e dificuldades de implementação das obrigações faltantes, inclusive prazos exíguos para a execução dessas medidas, foi instaurado procedimento de **mediação perante o TJDF**, com o propósito de estabelecer os **parâmetros para a apresentação do Plano de Fiscalização e Remoção e do PRAD** nas áreas do Lago Sul e Lago Norte.

Em 10/03/2015 foi assinado o **TERMO DE ACORDO PARCIAL** entre o MPDFT, PGDF, AGEFIS, IBRAM e SEGETH, no Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do TJDF (fls. 15/30).

No referido Termo, constou que o **Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá**, elaborado pela AGEFIS **atendia parcialmente à determinação imposta no item "a" da sentença**, uma vez que as questões relativas às áreas localizadas nos Setores de Clube Sul e Norte, Setor de Mansões do Lago Norte e Pontão do Lago Sul ficaram excluídas do Acordo, permanecendo em discussão no âmbito da mediação.

Constou, também, do Termo de Acordo Parcial que **o DF assumiu o compromisso de implementar todas as ações descritas no Plano de Fiscalização e Remoção das Construções e Instalações erguidas na APP do Lago Paranoá e rever o Termo de Referência para elaboração do PRAD**, considerando-se a faixa de 30 (trinta) metros de APP do Lago, também definida como Subzona de Preservação da Vida Silvestre-SPVS pelo zoneamento da APA do Lago Paranoá, aprovado pelos Decretos distritais 33.537/12, 36.389/15 e 24.499/04.

Fls. nº. 153
Processo nº 020.003.700/2015
Rubrica [assinatura] Matrícula 221.146-X



O Plano de Fiscalização e Remoção de Construções e Instalações erguidas na APP do Lago Paranoá (fls. 18/30), por sua vez, estabeleceu **04 (quatro) etapas de ação**, com os respectivos cronogramas: i-) **Etapa 1 – área de atuação a Península dos Ministros – SHIS QL 12 Lago Sul e SHIN QL 02 Lago Norte**; ii-) Etapas 2 e 3 – Monumento Natural Dom Bosco; Parques Ecológicos Bosque, Anfiteatro Natural do Lago Sul e das Garças; Praia do Lago Norte; áreas na SHIN EQL 11/13; na SHIN EQL 4/6; Parque dos Escoteiros; Área vivencial SHIS QL 14/16; Refúgio da Vida Silvestre Copaíbas; Refúgio da Vida Silvestre Garça Branca e restante da orla; iii-) execução de programa de fiscalização permanente da orla do Lago Paranoá.

Em 13/05/2015 houve a **HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO ACORDO PARCIAL** (fls. 15/17) pelo Juízo da Vara de Meio Ambiente, dando imediato início ao cumprimento do Plano de Fiscalização e Remoção da AGEFIS.

Ocorre que a Associação dos Amigos do Lago Paranoá – LAPA, como terceiro interessado, agravou da decisão que homologou o Acordo (**AGI 20150020093367**), **tendo sido deferido efeito suspensivo à decisão judicial de homologação.**

Apesar de o MPDFT ter interposto Agravo Regimental no AGI, a 3ª Turma Cível, em 07/05/2015-DJE, em decisão unânime, **manteve a decisão monocrática de suspensão da homologação.**

Restava, assim, **suspensa liminarmente** a homologação judicial do Acordo Parcial assinado pelo DF e MPDFT, e via de consequência, também **suspensa o Plano de Fiscalização e Remoção** elaborado pela AGEFIS e parte integrante do referido Acordo. E, estando suspenso o referido

Folha nº: 154
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



Plano, não havia que se falar, naquele momento, em desocupação de área pública na orla do Lago Sul e Norte.

Porém, posteriormente o **AGI 20150020093367** foi julgado e **negado o seu provimento** por unanimidade (**Acórdão 881880**), passando, assim, a ter **plena eficácia a decisão judicial homologatória do ACORDO PARCIAL**, cuja celebração, inclusive, fez com que o Distrito Federal assumisse o compromisso de implementar todas as ações descritas no Plano de Fiscalização (entre essas a 1ª fase, com a remoção das edificações erigidas em área pública, na SHIS QL 12, caso vergastado nos presentes autos). Referida decisão homologatória já previa, *verbis*:

“...Embora se trate de um acordo parcial, tal medida representa o início do cumprimento de determinação há muito perseguida pela coletividade, assegurando a soberania das decisões judiciais e, sobretudo, contribuindo para a manutenção da ordem urbana e ambiental.

Feitas essas considerações, HOMOLOGO o acordo de fls. 1258/1260 para que produza todos os efeitos e tenha início seu imediato cumprimento, nos termos do Plano de Fiscalização e Remoção acostado às fls. 1261/1273...” Grifos nossos

Ocorre que quando da execução da determinação judicial, relativamente à 1ª fase de desocupação da orla, tal como proposto e homologado pela justiça, a Administração constatou a existência de algumas residências oficiais da União, bem como de representações diplomáticas e inúmeras oposições foram feitas pelos diversos órgãos interessados mais diretamente, tais como segurança nacional, segurança das autoridades que compõem a linha sucessória do Presidente da República, entaves

Folha nº 155
Processo nº 020.003.700/2015
Arquivo: Ⓢ Matrícula 227.146-X



diplomáticos, entendimentos da AGU em relação à abrangência da sentença na esfera federal, entre outros.

Por conseguinte, em busca de uma solução negociada, a discussão relativa à desocupação das edificações erigidas na Orla do Lago Paranoá, **relativamente às residências oficiais da União e representações diplomáticas** (fase 1, SHIS QL 12, Parque Ecológico Península Sul – Península dos Ministros e SHIN QL 2 e Parque Ecológico Norte) foi levada à **Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal** da AGU, onde acabou sendo firmado o **TERMO DE ACORDO EXTRAJUDICIAL** de fls. 31/32.

No referido TERMO os representantes da União, do Distrito Federal, da AGEFIS, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios concordaram : 1- em *submeter à Câmara de Conciliação a execução específica do termo de acordo judicial, relativamente às residências oficiais e representações diplomáticas*; 2- *não adotar qualquer ato material de execução dos termos do acordo judicial parcial nos imóveis das residências oficiais localizadas na Península dos Ministros do Lago Sul e residências de representações diplomáticas nessa localidade, enquanto o tema estiver submetido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal*; 3- em *não demandarem em juízo, enquanto o tema estiver submetido à conciliação*.

No andamento da Conciliação instaurada, surgiram algumas questões jurídicas consideradas relevantes para a viabilização de celebração do acordo pelo Distrito Federal com os órgãos federais e representações diplomáticas envolvidos, **no que se refere à pretendida permanência de ocupação de áreas públicas** (fls. 33), dando ensejo, assim, à emissão do judicioso **PARECER 941/2015-PRCON/PGDF** (fls. 35/67).

Folha nº: 156
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



No prosseguimento dos trabalhos da referida Câmara de Conciliação, o IBRAM, por meio do Ofício 110.000.508 (fls. 80/82) encaminhou Despacho da **Coordenação de Unidade de Conservação e Proteção Integral – COUNI/IBRAM**, onde, após as considerações técnicas e jurídicas sobre a qualidade e especificidade das Áreas de Preservação Permanente, entendeu que as **APP as margens do Lago Paranoá poderiam ser ajustadas** de modo **“a atender as alegações de segurança, devendo ocupar o mínimo necessário para a garantia da segurança pretendida e desde que fossem resguardadas as condições mínimas de sobrevivência da biodiversidade existentes nestas áreas”, “...podendo ser objeto de ocupação controlada desde que cumpridos os seguintes condicionantes mínimos:...”**

Foi, também, elaborado pelo IBRAM, um despacho complementar, esclarecendo o tipo de cercamento lateral dos lotes às margens do Lago Paranoá, decorrente do acordo no âmbito da Câmara de Conciliação, que deveria ser instalado para preservar a passagem dos animais (fls. 87/91).

Constam dos autos, também, informações/documentos e manifestações (favoráveis, ao final) quanto à proposta da Embaixada da República Federal da Alemanha de deslocar os seus dois lotes para a área verde contígua, de modo que fiquem fora da área de preservação permanente (fls. 93/138).

Foi anexado aos presentes autos o **Termo de Reunião 084/2016**, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (fls. 139/142), onde consta como **OBRIGAÇÕES DO DF**: 1- adoção de providências administrativas e legais necessárias para **promover a outorga de uso, a título não oneroso, à União, das áreas que excederem a área escriturada do imóvel**; 2- a não praticar nenhum ato que possa obstar ou

folha nº 157
Processo nº 020.003.200/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



impedir a ocupação das áreas de preservação permanente objeto do acordo, estejam elas efetivamente ocupadas ou não. Constando como **OBRIGAÇÕES DA UNIÃO**: 1- repassar as áreas recebidas mediante cessão de uso, a título não oneroso, à Embaixada do Reino dos Países Baixos, na condição de área intangível necessária à manutenção da segurança de seu imóvel escriturado.

Por fim, o il. Procurador Chefe da PROMAI, como representante do DF na Câmara de Conciliação da AGU e, tendo em vista as obrigações assumidas pelo DF no Termo de Reunião, proferiu despacho de fls. 144/145, questionando concretamente os seguintes pontos:

- a) *Se seria possível a outorga de uso das áreas objeto do acordo mediante mera autorização de uso, ao invés de cessão de uso precedida de autorização legislativa;*
- b) *Caso não seja possível o questionamento acima, ao invés de se comprometer a não praticar nenhum ato que possa obstar ou impedir a ocupação das áreas objeto do acordo, enquanto estiverem tramitando os respectivos procedimentos relativos às providências que serão adotadas por cada órgão, se seria possível uma autorização precária até que se ultimem os procedimentos para a cessão de uso, tendo em vista os termos da Decisão 131/2003-TCDF, notadamente o seu item 1.8;*
- c) *Se a autorização contida no art. 1º da Lei Distrital 5.730/2016 é suficiente para atender a exigência contida no item 3.4 da Decisão 131/2003 – TCDF (“autorização legislativa, que pode ser genérica”), dispensando assim a necessidade de nova autorização legislativa*

Folha nº: 158
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



para que o Distrito Federal possa cumprir com as futuras obrigações previstas na minuta do acordo.

Vieram os autos para emissão de parecer.

É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese a complexidade do tema, em vista da incidência direta, no caso vergastado, de relevantes vertentes na área do direito, notadamente, constitucional, urbanística, ambiental e administrativa, aliado à multifacetada natureza dos atores diretamente envolvidos (União, Representações Diplomáticas, Distrito Federal), sem desconsiderar, também, o dever, por parte do Distrito Federal, de estrita obediência e respeito à decisão judicial transitada em julgado (coisa julgada) na ACP 2005.01.1.090580-7, procuraremos responder objetivamente os questionamentos suscitados pelo Órgão Consulente, no caso, a Chefia da PROMAI/PGDF, até porque o judicioso **Parecer 941/2015-PRCON/PGDF** já analisou com maestria as várias e complexas interfaces da matéria posta nos presentes autos administrativos.

Em relação ao primeiro questionamento, item "a" – *possibilidade de utilização de mera autorização de uso ao invés da cessão de uso precedida de autorização legislativa* – **a resposta há de ser negativa**, em vista da análise feita pelo Parecer 941/2015-PRCON/PGDF (fls. 35/67), que veio a consignar, expressamente, tanto no item 6 de sua Ementa, como no corpo do opinativo, o seguinte, *verbis*:

"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Folha nº: 159
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227146-X



USO EXCLUSIVO EM FAVOR DE AUTORIDADES DA REPÚBLICA. OPINIÃO NÃO CONCLUSIVA. INSTRUÇÃO DEFICIENTE DOS AUTOS. IMPERATIVO DE SEGURANÇA NACIONAL. AINDA NÃO CONFIGURADO. DÚVIDAS. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL. CF E LC 140/2011. BENS DE PROPRIEDADE DO DISTRITO FEDERAL. CESSÃO DE USO PARA A UNIÃO. POSSIBILIDADE. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. NECESSIDADE. MISSÕES DIPLOMÁTICAS. PRIMADO DO DIREITO BRASILEIRO. CONVENÇÕES DE VIENA.

(...)

6 – Em havendo compatibilidade ambiental para os usos pretendidos pela União, o instrumento jurídico mais adequado para a regularização administrativa do uso do bem imóvel de propriedade do Distrito Federal será o termo de cessão de uso, precedido, necessariamente, de autorização legislativa editada pela Câmara Distrital (art. 58, inc. XV, LODF), a partir de projeto encaminhado pelo Governador do Distrito Federal e a ser devidamente assinado por quem tenha competência legal para tanto.” Grifos nossos

A intelecção acima exposta foi, inclusive, corroborada pelo próprio despacho de encaminhamento da Chefia da PROMAI.

Importa destacar, nesse momento, que o Parecer 941/2015-PROCON/PGDF indicou como requisito precedente à utilização da cessão de uso a compatibilidade ambiental para os usos pretendidos pela União (semelhantes às pretensões das Representações Diplomáticas).

E essa compatibilidade ambiental foi devidamente atestada pelo órgão competente distrital, IBRAM, ao exarar os despachos de fls. 80/82 e 88/91, que concluem que as áreas utilizadas pela União e Embaixadas na APP do Lago Paranoá deverão ser ajustadas, devendo ocupar o mínimo necessário à garantia da segurança pretendida por esses órgãos e entidades, fixando, inclusive, as condições mínimas para a garantia da sobrevivência da biodiversidade existente na localidade, por meio de cercamentos específicos nos perímetros necessários, com o emprego dos tipos, formas e materiais a serem utilizados nas cercas, de modo a não impedir a passagem dos animais silvestres que ali habitam, além de indicar, expressamente, a forma de

folha nº. 166
Processo nº. 020.003.700/2015
Rubrica [assinatura] Matrícula 227.146-X



revestimento natural do solo, a complementação nutricional para as plantas com o uso de biofertilizantes, espécies de plantio permitidas, as proibições de uso de formicida e cupinicida, entre outros.

Ainda quanto ao tipo de outorga de uso de bem público, considerando-se que a chefia da PROMAI indagou sobre a possibilidade de se utilizar, no caso retratado, a **autorização de uso** ao invés da indicada **cessão de uso**, parece-nos importante lembrar alguns conceitos doutrinários dos dois institutos, no intuito de mostrar as suas dessemelhanças e a inaplicabilidade da autorização de uso na hipótese vertente.

Pela doutrina de Hely Lopes Meirelles¹, Autorização de Uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas às atividades transitórias, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração. As autorizações são comuns para utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embarquem o serviço público. A utilização é consentida pela Administração em caráter personalíssimo, não podendo ser objeto de transferência do autorizatário. Elas não geram privilégios contra a Administração ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento.

Assim, através de um ato administrativo unilateral e discricionário a Administração consente, **sempre a título precário** (isto é: revogável a qualquer tempo, quando o uso se tornar contrário ao interesse público, sem indenização), que o particular se utilize de bem público com exclusividade.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed, Malheiros, pg.441

Fólia nº: 161
Processo nº: 020.009-700/2015
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 227.146-X



A autorização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente. Diz respeito a atividades privadas que supõem, para seu exercício, prévia manifestação aquiescente do Poder Público. Sendo essa uma das características que a distingue da permissão ou da concessão de uso. Ao passo que essas últimas são concernentes às atividades de alçada do Estado, suscetíveis, entretanto, de serem exercitadas por particulares, desde que o Poder Público os invista em tal poder.

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro² exatamente por tratar-se de uma utilização exercida no interesse particular do beneficiário decorrem importantes efeitos, quais sejam: a autorização é **mais precária** que a permissão e a concessão; é outorgada em **caráter transitório**; confere **menores poderes e garantias ao usuário**; **dispensa licitação e autorização legislativa**; e **não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade**.

Ainda segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, ninguém tem o direito natural a uso especial dos bens públicos, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual - *uti singuli* - a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público.

Já Maria Sylvia Di Pietro discorrendo sobre o assunto, dispõe que o conteúdo desse uso privativo é variável, podendo comportar faculdade

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª Ed, Atlas, pg.538, 541.

Fólia nº: 162
Processo nº: 020.003.700/2015
Pública ① Matrícula: 222146-X

de ocupação, como a instalação de bancas na calçada; poderes de transformação, como a construção de vestiários na praia ou até poderes de disposição de uma parte da matéria, como o aproveitamento das águas públicas ou extração de areia.

A estabilidade ou precariedade desse uso especial assim como a retomada do bem público, com ou sem indenização ao particular, dependerão do título atributivo que o legitimar. Por isso, a necessidade de o administrador bem distinguir as principais modalidades de título atributivo ou instrumento de outorga para o uso privativo de bens públicos: **autorização**, **permissão** e a **concessão de uso** (art. 48 da LODF)³.

Acrescenta Bandeira de Mello⁴ que quando se tratar de **utilização de bens públicos dominiais** outros instrumentos de outorga poderão ser considerados, tais como: locação, arrendamento, comodato, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso e enfiteuse. Esses últimos, contudo, são mais voltados para o direito privado.

Já em relação à **cessão de uso** de bens do Distrito Federal, o art. 47 da LODF dispõe:

"Art. 47 – Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que a lei especificar.

*§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal **só** podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou **cessão de uso, mediante autorização legislativa** (Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 70, de 2013)*

³ "Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei."

⁴ Melo, Celso Antônio Bandeira de. Direito Administrativo Brasileiro. 10 ed. Malheiros, pg.400

Folha nº: 163
Processo nº: 020 003 700/2015
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 22.146-X

[assinatura]

Por sua vez, e ainda nos socorrendo da inestimável doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, a **cessão de uso**:

"É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando...."

Também não se confunde com qualquer das modalidades pelas quais se outorga ao particular o uso especial de bem público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso), nem tampouco, se identifica com a velha concessão de domínio dos tempos coloniais, espécie obsoleta de alienação. Realmente, a cessão de uso é uma categoria específica e própria para o trespasse da posse de um bem público para outra entidade, ou órgão da mesma entidade, que dele tenha necessidade e se proponha a empregá-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente." Grifos nossos

Vê-se, portanto, quão distintos são os instrumentos de outorga de uso de bens públicos: autorização de uso e cessão de uso.

Voltando os olhos à situação fática e jurídica retratada nos presentes autos administrativos, comparando-a com os ensinamentos doutrinários acima expostos, exsurge cristalino que o consentimento do Distrito Federal para que a União (e as Representações Diplomáticas) utilize a faixa de área pública pretendida por questões de segurança nacional (ou mesmo questões de segurança das autoridades federais e respectivas habitações), de forma permanente e exclusiva, **não são compatíveis com o instrumento de outorga denominado autorização de uso, pois estas pretendidas ocupações não têm caráter de transitoriedade, de ocupação efêmera ou de curta duração.** Ao contrário, a utilização das áreas em questão – para cercamentos, muros, guaritas, etc - possui o caráter de permanência, de certa

⁵ MEIRELHES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. Atual. São Paulo:Malheiros, 1993, pgs.

Fólia nº. 164
Processo nº 020.003.700/2015
Rubrica [assinatura] Matrícula 227.146-X



estabilidade e exclusividade de uso por um período de tempo indeterminado, que em nada se coaduna com a definição doutrinária de uma Autorização de Uso.

Ademais, conforme se observa no Termo de Reunião 084/2016 da Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal (fls. 139/142), o *Distrito Federal se compromete a promover a outorga de uso, a título não oneroso à União, das áreas que excederem a área escriturada do imóvel e a União se compromete a repassar as áreas recebidas mediante cessão de uso, a título não oneroso, à Embaixada do Reino dos Países Baixos, na condição de área intangível necessária à manutenção da segurança de seu imóvel escriturado.*

Como a intenção é a de que a União receba do Distrito Federal a outorga para utilização privativa das áreas em questão, que seriam, após, **repassadas** pela União à determinada(s) Representação(ões) Diplomática(s), **também se mostra inviável a utilização, nesse caso, de simples autorização de uso, uma vez que esse instrumento não admite transferência a um terceiro, pois uma das características é exatamente o seu caráter personalíssimo, consoante a doutrina e entendimento exarado pelo TCDF na própria Decisão 131/2003, a seguir transcrita.**

Nesse sentido, o TCDF, em sessão ordinária de 06 de fevereiro de 2003 (Processo nº 3.564/97), fez publicar a **Decisão 131/2003**, consolidando o seu entendimento quanto aos diversos instrumentos de outorga de uso de bens públicos e às formas de utilização pela Administração, fundado, inclusive, nos ensinamentos doutrinários de Hely Lopes Meirelles. Referida decisão, naquilo que mais de perto toca ao caso aqui analisado, dispôs, *verbis*:

"...1.8) o instrumento da autorização de uso, cuja abrangência é bastante distinta da autorização de serviço público, destina-se a facultar ao particular a ocupação temporária, transitória, de

Folha nº: 165
Processo nº: 020-003-2001-0015
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 227.146-X



duração efêmera e passageira de bem público, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante, não se mostrando adequado, por outro lado, à ocupação de espaços públicos em feiras, sejam livres ou permanentes, bancas de jornais e revistas, trailers, quiosques e similares, cantinas, restaurantes e lanchonetes em repartições públicas, entre outros...

3) Cessão de uso: 3.1) diante da competência privativa para dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos (art. 15, inciso V, da LODF), não se aplicam a esta Unidade da Federação os termos do Decreto-Lei 9760/46e alterações posteriores (que dispõem sobre os imóveis da União), particularmente no que diz respeito às cessões de uso; 3.2) enquanto o legislador local não regulamentar a utilização do instituto da cessão de uso no âmbito do Distrito Federal, permanece viável o entendimento manifestado pelo Tribunal em várias decisões, tendo por base a doutrina de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a cessão de uso é a forma mais adequada para processar o trespasse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, não se aplicando à transferência de bens para particulares (Decisão nº 8057/96, proferida na Sessão Ordinária nº 3193, de 05.09.96, Processo nº 5672/95); 3.3) a necessidade de licitação na cessão de uso entre repartições públicas é afastada; 3.4) é necessária autorização legislativa, que pode ser genérica, para a transferência do uso de bens do Distrito Federal para órgãos e entidades de outras esferas da Administração Pública, sendo afastada tal necessidade quando a cessão de uso se der entre órgãos de uma mesma esfera...5.1) os instrumentos de concessão administrativa, permissão e autorização de uso não admitem transferência a terceiros, pois são celebrados "intuitu personae", ou seja, têm em vista a pessoa com quem são celebrados (caráter pessoal)....III) dar conhecimento do estudo à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Senhor Governador do Distrito Federal para adoção de providências de sua alçada, em face da necessidade de edição de leis que disciplinem os aspectos atinentes à outorga do uso de bens públicos distritais, tendo em conta ...solicitando especial atenção para a necessidade de definir a exata oportunidade de autorização legislativa nas situações previstas nos arts. 18, inciso IV, 47, § 1º, e 48 da LODF, conforme o caso e interesse público" Todos os grifos são nossos

Quanto ao segundo ponto suscitado pela chefia da PROMAI – "caso não seja possível o questionamento acima, ao invés de se comprometer

Fólia nº: 166
Processo nº 020.003-700/2015
Matrícula: 227.146-X



*a não praticar nenhum ato que possa obstar ou impedir a ocupação das áreas objeto do acordo, enquanto estiverem tramitando os respectivos procedimentos relativos às providências que serão adotadas por cada órgão, se **seria possível uma autorização precária até que se ultimem os procedimentos para a cessão de uso, tendo em vista os termos da Decisão 131/2003-TCDF, notadamente o seu item 1.8** - a resposta também há de ser negativa, pelos motivos já expostos no questionamento antecedente.*

Como se viu, toda autorização de uso é precária, sendo de sua própria essência tal precariedade. E, conforme exposto no item antecedente a autorização de uso (sempre precária) não é o instrumento de outorga de uso mais adequado ao caso vergastado, consoante a doutrina especializada, a LODF (§ 1º do art. 47: “Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa”) e a própria Decisão 131/2003-TCDF (item 3.2).

De qualquer sorte, parece-nos que o Distrito Federal já se comprometeu a *não praticar nenhum ato que possa obstar ou impedir a ocupação das áreas objeto do acordo, enquanto estiverem tramitando os respectivos procedimentos relativos às providências que serão adotadas por cada órgão*, a teor do **item 2 do TERMO DE ACORDO EXTRAJUDICIAL** (fls. 31/32), assinado pelas várias autoridades federais e distritais, *verbis*: “2 – Não adotar qualquer ato material de execução dos termos do acordo parcial, homologado na Vara do Meio Ambiente, nos imóveis das residências oficiais localizadas na Península dos Ministros do Lago Sul e residências de representações diplomáticas nessa localidade, enquanto o tema estiver submetido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal”.

Quanto ao terceiro e último questionamento – “se a autorização contida no art. 1º da Lei Distrital 5.730/2016 é suficiente para atender a

Folha nº: 167
Processo nº: 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



exigência contida no item 4.3 da Decisão 131/2003 – TCDF (autorização legislativa, que pode ser genérica), dispensando assim a necessidade de nova autorização legislativa para que o Distrito Federal possa cumprir com as futuras obrigações previstas na minuta do acordo” – **a resposta poderia ser positiva, caso se tratasse de bens imóveis do Distrito Federal que não estivessem sob o manto protetivo constitucional, peculiar e especial (bem ambiental), considerados espaços territoriais a serem especialmente protegidos e de permanente preservação.**

O que não é o caso vertente, uma vez que as áreas em questão estão inseridas em Área de Preservação Permanente-APP e Zonas de Vida Silvestre da APA do Lago Paranoá e por isso possuem **regime jurídico de proteção especial** (art. 225, § 1º, III), assegurando-se lhes permanente proteção, o que, sob nossa ótica, **não se coaduna com a generalidade e abrangência da Lei distrital 5.730/2016.**

Seria despidendo gastar laudas comentando-se a relevância do direito ao meio ambiente equilibrado, à sua qualidade de direito de terceira geração, de titularidade coletiva e transindividual. Muito já se externou a esse respeito nos presentes autos, notadamente no Parecer 941/2015-PRCON/PGDF.

No entanto, pede-se vênia para repisar o art. 225 da Constituição Federal que determina:

“Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)*



III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” Grifos nossos

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI 3540-1/DF**, confirmou a **observância obrigatória da reserva de lei** no caso de alteração e supressão desses espaços territoriais especialmente protegidos. Apesar de a ementa do referido julgado ter sido integralmente transcrita no Parecer 941/2015-PRCON/PGDF, destacamos alguns trechos dela:

“E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO

folha nº: 169
Processo nº: 020 003 7001 2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

(...)

Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). "Grifos nossos

Portanto, sob a ótica ambiental, **esse regime jurídico de proteção especial é que justifica, a nosso sentir, a edição de lei específica**, de autoria do Poder Executivo distrital, a ser editada pela Câmara Legislativa do DF, que autorize a cessão de uso de bem imóvel de propriedade do Distrito Federal, qualificado como APP, para uso exclusivo da União visando à permanência de edificações (cercas, muros, guaritas etc.) nessas áreas por razões de segurança.

Como asseverado anteriormente, ainda que tais edificações *não comprometam a integridade dos atributos que justificaram a instituição desse regime jurídico de proteção especial* nessas áreas, consoante se depreende do entendimento exposto pelo IBRAM (fls. 80/83 e 88/91), a necessidade de expressa e específica autorização legal para a pretendida cessão de uso à União se impõe, em função da qualidade ambiental imposta à área em questão, uma autorização legislativa genérica e abrangente como a da Lei distrital 5.730/2016.

folha nº 170
Processo nº 020.003.700/2015
Rubrica  Matrícula 227.146-X



A Lei distrital 5.730, de 24 de outubro de 2016, que dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal e suas entidades da administração indireta estatui, verbis:

“Art. 1º O Distrito Federal e suas entidades da administração indireta podem ceder o uso de bens públicos imóveis, de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado, a órgãos e entidades públicos e a entidades privadas.

§ 1º A cessão de bens públicos a entidades privadas deve ser precedida de:

- I – avaliação do bem;*
 - II – justificativa de gratuidade, quando for o caso;*
 - III – licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade.*
- (...)*

Art. 2º É permitida a cessão de uso de imóveis de que trata o art. 1º a:

- I – entidades sem fins lucrativos que exerçam atividades de cunho assistencial, religioso, cultural e recreativo, desde que o imóvel seja utilizado, exclusivamente, para atender os objetivos estatutários das entidades;*
 - II – entidades privadas que desenvolvem atividades lucrativas, desde que haja interesse público, por meio de ato oneroso e por tempo determinado;*
- Parágrafo único. O tempo determinado da cessão de uso às entidades de que trata este artigo deve ser proporcional ao período de desempenho dos objetivos determinados em estatuto.***

Art. 3º A cessão de uso é formalizada mediante termo de uso, no qual constem as condições estabelecidas, inclusive a finalidade da sua realização.

Art. 4º É nula a cessão de uso a quer for dada destinação diversa daquela prevista no termo de uso.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário”

Da leitura do inteiro teor da Lei 5.730/16 pode-se constatar, além da parcimônia com que ela tratou o tema, a abrangência e a

Folha nº: 171
Processo nº 020.003.700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



generalidade de seus termos. Além do mais, quando referida lei se refere à *bens públicos imóveis*, à *avaliação do bem*, à *licitação*, quando for o caso, à permissão para que para as entidades sem fins lucrativos *utilizem o imóvel exclusivamente para atender aos seus objetivos estatutários*, parece evidente que ela está a regular, genericamente e sob a ótica administrativa, bens imóveis pertencentes ao **patrimônio disponível do Distrito Federal**.

E, essa mesma inteligência pode ser aplicada no caso da Decisão 131/2003 do TCDF, que teve origem quando do exame de *atos e contratos* de outorga de uso de bens públicos do Distrito Federal e de sua Administração Indireta (ótica exclusivamente administrativa). Até porque na parte final da decisão há uma indicação expressa por parte da Corte de Contas de **“especial atenção para a necessidade de definir a exata oportunidade de autorização legislativa nas situações previstas no art. 47, § 1º da LODF”** (cessão de uso).

Daí que, em que pese o item 3.4 da Decisão 131/2003-TCDF dispor sobre a necessidade de autorização legislativa, *que pode ser genérica (ressalte-se: pode ser e não: deve ser)*, como as áreas públicas envolvidas no presente caso detém a qualidade de APP, atraindo, portanto, um regime especial de proteção, entende-se que o Distrito Federal deve prestar especial atenção (e proteção), editando lei específica que autorize a pretendida cessão à União.

Por fim, cabe-nos ratificar tudo o quanto foi dito no Parecer 941/2015-PRCON/PGDF, que bem apontou os procedimentos, passo a passo, a serem seguidos diante da complexa tarefa a cargo da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, no sentido de viabilizar acordo envolvendo as ocupações de áreas públicas por órgãos federais e representações diplomáticas na Orla do Lago Paranoá.

folha nº 172
Processo nº 020.003-700/2015
Rubrica:  Matrícula: 227146-X



Referido opinativo, ao responder os vários questionamentos que lhe couberam na ocasião, consignou entre outros, que haveria necessidade de se configurar as áreas de interesse para a *segurança e defesa do território nacional* no entorno das residências das altas autoridades da República, separando os limites das unidades imobiliárias existentes e a extensão necessária do avanço sobre as áreas públicas pretendidas, precedentemente à necessária declaração expressa do Presidente da República do reconhecimento dessas áreas como *imperativo de segurança nacional*, consoante os ditames do art. 91 da CF c/c Lei 8.183/91.

Nesse sentido, apesar de não ter sido objeto de questionamento pela il. Chefia da PROMAI/PGDF, ousamos pontuar que, se a hipótese vertente não se enquadrar, tecnicamente, em questões de *segurança nacional*, cujo reconhecimento expresso, conforme asseverado no referido opinativo, não compete ao Distrito Federal, mas sim em questões de *segurança e proteção, tanto das altas autoridades da República como de suas respectivas residências e entornos*, o fundamento jurídico para a pretendida pretensão de ocupação das áreas públicas necessárias a tanto poderia se dar, sob nossa ótica, no próprio **Código Florestal – Lei 12.651/2012**, de acordo com os seguintes dispositivos:

“Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

folha nº: 173
Processo nº: 020.003.700/2018
Rubrica:  Matrícula 227.146-X



X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

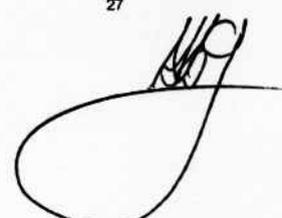
k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

Art. 8º **A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.**

Art. 9º **É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.**" Todos os grifos são nossos

Considerando-se que o próprio Órgão ambiental do DF, IBRAM/DF, já se manifestou, entendendo que as áreas em questão poderão sofrer ajustes de modo a atender as alegações de segurança, desde que sejam resguardadas as condições mínimas para a garantia da sobrevivência da biodiversidade existentes nessas áreas, apontando, inclusive, os condicionantes cabíveis; aliado ao fato de que as pretendidas ocupações, na realidade, centram-se na possibilidade de manutenção das cercas, muros, guaritas ou assemelhados em APP e que estas edificações são consideradas pelo Código Florestal como de baixo impacto (art. 3º, X, "f" e "k" c/c art. 8º), não vislumbramos, a princípio e em tese, óbices à pretensão, desde que a outorga dessas áreas pelo Distrito Feral ocorra por meio de cessão de uso, mediante lei específica, que assim dispusesse e fundamentasse. Até para se demonstrar (Princípio da Publicidade) *"que não se cuida de privilégios indevidos ou mero descumprimento das leis em vigor e desrespeito à sentença judicial transitada em julgado na ação civil pública nº 2005.01.1.09580-7"* (Parecer 941/2015-PRCON/PGDF).

folha nº 174
Processo nº 020-003-700/2015
Rubrica [assinatura] Matrícula 227.146-X



III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, forçoso concluir que:

- 1) Não há possibilidade de utilização de mera autorização de uso ao invés de cessão de uso (precedida de autorização legislativa) como instrumento de outorga de uso das áreas públicas indicadas nos autos e qualificadas como Área de Preservação Permanente-APP do Lago Paranoá, consoante os termos do Parecer 941/2015-PRCON/PGDF, e art. 47, § 1º da LODF;
- 2) A autorização de uso, sendo um ato unilateral, discricionário e precário, cuja finalidade é o consentimento pela Administração de utilização de bem público em caráter transitório e eventual não se coaduna com a pretendida ocupação, que possui caráter de permanência, certa estabilidade e exclusividade de utilização de área pública qualificada como APP, consoante os ensinamentos doutrinários e Decisão 131/2003-TCDF;
- 3) A autorização legislativa contida na Lei distrital 5.730/16 (cessão de uso de bens imóveis do DF) é genérica e abrangente e não se coaduna com o regime jurídico de proteção especial inerente às APP (art. 225, § 1º, III, da CF);

Folha nº: 175
Processo nº: 020-003.700/2016
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 222.146-X

[assinatura]

4) Sob a ótica ambiental, protetiva e permanente, entende-se necessária a edição de lei formal específica, a ser encaminhada pelo Governador do Distrito Federal à Câmara Legislativa do DF, para a pretendida cessão de uso, com vistas à garantia e manutenção da segurança das autoridades envolvidas, que poderia ser fundamentada no art. 225, § 1º, III, da CF, c/c art. 47, § 1º da LODF e arts. 3º, X, "f" e "k" e 8º da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) e manifestação do IBRAM quanto ao baixo impacto das edificações (cercas, muros e assemelhados) na APP do Lago Paranoá.

À consideração superior,

Brasília, 14 de novembro de 2016.



MARIA LUISA B. PESTANA GUIMARÃES

Procuradora do Distrito Federal

Folha nº: 176

Processo nº: 020-003.700/2015

Rubrica:  Matrícula: 227.146-X



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



PROCESSO Nº: 020.003.700/2015
INTERESSADO: Procuradoria-Geral do DF
ASSUNTO: Emissão de Parecer para Viabilizar Acordo no Âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem Da Administração Federal

MATÉRIA: URBANÍSTICO

Folha nº	177
Processo nº	020003700/2015
Rubrica:	Elma Matrícula: 43182-6

Em análise a consulta formulada pelo i. Procurador-Chefe da Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário e Saúde – PROMAI, que, na qualidade de representante do Distrito Federal na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, solicita exame e pronunciamento sobre dúvidas pontuais suscitadas em torno da viabilidade jurídica das obrigações assumidas, pelo DF, no Termo de Reunião nº 084/2016- CCAF/CGU/AGU/GHR, todas relacionadas à formalização de outorga de uso, a título não oneroso, à União, das áreas que excederem aos limites efetivamente escriturados do imóvel-sede da Embaixada dos Países Baixos, objetivando o trespasse final de fração do terreno para uso privativo da Missão Diplomática.

Em atenção à tratativa iniciada no ambiente de composição, indaga o consulente acerca do instrumento hábil para a formalização da outorga de uso e da possibilidade de se reconhecer na Lei Distrital nº 5.730/2016 a autorização legal necessária para o cumprimento da obrigação relativa à cessão da área.

Instada ao exame, a i. Procuradora Maria Luisa B. Pestana Guimarães manifestou-se no sentido da: (i) possibilidade de formalização da outorga através do Termo de Cessão de Uso, desde que precedida de autorização legal específica, dado o regime jurídico de proteção da área (APP); (ii) impossibilidade de outorga precária por meio de simples autorização de uso (ainda que para atender interesse provisório) e (iii) não-aplicação da Lei 5.730/2016 para fundamentar a cessão de uso do imóvel, tendo em vista o conteúdo genérico da autorização legislativa que não se coaduna com o regime de proteção especial imposto ao bem (art. 225, §1º, III, CF).

ll.

A par da contextualização, registro algumas contribuições à análise da controvérsia suscitada, sobretudo quanto aos aspectos da natureza jurídica da área objeto do interesse, enquanto bem de uso comum do povo, de livre acesso físico e democrático, afeto ao uso de todas as pessoas indistintamente.

O óbice visualizado no opinativo, relacionado à sujeição ao princípio da reserva legal em virtude da tutela ambiental incidente sobre o bem, não se afigura, por si só, como fundamento impeditivo à cessão da área excedente aos exatos limites do imóvel efetivamente escriturado.

A rigor, dos contornos da proposição enunciada, não se infere a necessidade ou mesmo a intenção de se promover a alteração ou a supressão do regime especial de proteção ambiental imposto à área de interesse, mas tão-somente a cessão de uso de fração de terreno qualificado como APP, visando à permanência ou alteração de cercanias edificadas pela representação diplomática.

Pondera-se aqui que a construção e a manutenção de cerca em propriedade localizada numa Área de Proteção Permanente são consideradas pelo Código Florestal como atividades de baixo impacto ambiental¹, podendo ser autorizadas pelo órgão ambiental competente, mediante processo administrativo próprio e motivação efetivamente técnica, observadas as normas ambientais aplicáveis².

Em que pese o entendimento, não se afasta a necessidade de prévia autorização legislativa para os fins da formalização da outorga de uso privativo da área, uma vez que o bem em destaque integra área de uso comum do povo e, nessa condição, careceria de desafetação com o objetivo de trespasse do bem à categoria dominial³. Do contrário, o referido imóvel não poderia ser utilizado com exclusividade pela Missão Diplomática.

Sob esse aspecto, a edição da Lei nº 5.730/2016 não socorre a efetividade da proposição, porquanto seu conteúdo genérico não produz os necessários efeitos de desafetação de bens imóveis de uso especial ou comum do

¹ Lei 12.651/12, art. 3º, X, “f” e art. 8º

² Cf. Resolução CONAMA nº369/2006 – recepcionada pelo Código Florestal, no que com este não conflita.

³ Os bens públicos dominicais, desafetados que são de quaisquer finalidades específicas, podem ser utilizados por particulares interessados, desde que sejam observadas algumas regras, como retro-empêdo: avaliação, licitação e assinatura do instrumento jurídico legalmente previsto. Cf. art.99-101 do CC.

povo. Destarte, para os fins almejados, a hipótese realmente demandaria a edição de lei específica para autorizar o uso privativo do imóvel.

Não se pode ignorar que a proposição de cessão de uso em análise traz um escopo peculiar, pois não se trata de mera outorga de uso – como meio de cooperação entre órgãos públicos ou entes federativos – mas tem como destinação final o uso privativo da fração do bem por pessoa jurídica de direito público externo.

Destarte, a figuração da União, que se dá nos termos do art.21, I, da Constituição Federal, não transmuda a natureza e os objetivos da outorga almejada, devendo ser observada a regência legal incidente sobre o referido bem, mesmo no ambiente das tratativas diplomáticas⁴.

Com esses acréscimos e ressalvas, **APROVO O PARECER Nº 1072/2016– PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Luisa B. Pestana Guimarães.

Em 24 / 11 / 2016.


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

Folha nº	178
Processo nº	020003700/2015
Rubrica:	
Matrícula:	43182-6

De acordo.

Após, restituam-se os autos à Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário e Saúde – PROMAI.

Em 25 / 11 / 2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

⁴ Cf. art.21 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas: "O Estado acreditado deverá facilitar a aquisição em seu território, de acordo com as suas leis, pelo Estado acreditado, dos locais necessários à Missão ou ajudá-lo a consegui-los de outra maneira."