

IGNACIO XAVIER LARIZZATTI SUBIÑAS

**ANÁLISE CRÍTICA DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE POLÍTICA URBANA DO
DISTRITO FEDERAL**

**Brasília - DF
2013.**

IGNACIO XAVIER LARIZZATTI SUBIÑAS

**ANÁLISE CRÍTICA DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE POLÍTICA URBANA DO
DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo, no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

**Brasília - DF
2013.**

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

ANÁLISE CRÍTICA DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE POLÍTICA URBANA DO DISTRITO FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo, no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Aprovada em ___ / ___ / _____ .

1. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

2. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

3. Avaliador: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e à minha estimada família, nas pessoas de minha amada mãe e meu saudoso pai, sem a força e fibra de quem eu jamais teria galgado mais este degrau em minha singela existência. Jamais. Recebam meu forte abraço, meus queridos irmãos Fernando e Daniel, exemplos de honradez e honestidade.

Registro aqui, de maneira muito especial, meu sincero agradecimento pela paciência e compreensão demonstradas, testadas e comprovadas por minha amada esposa, Karina Subiñas. Este é o resultado de tantos dias, noites e breves períodos de ausência de nosso lar, privados que fomos de nossa terna e engrandecedora convivência.

Aos companheiros de trabalho, meus estimados colegas consultores legislativos, pela camaradagem, tolerância e respeito dedicados a longo destes meses de imersão nesta missão. Recebam meu respeito e gratidão.

*“O futuro é o passado em preparação”
Pierre Dac*

RESUMO

O escopo deste trabalho é investigar a constitucionalidade, legitimidade, vigência e aplicação, no DF, do instituto da doação de bens públicos imóveis, como instrumento jurídico de implementação de políticas de desenvolvimento urbano e territorial, aprofundando o estudo dos seus requisitos legais, em especial a licitação. A competência legislativa para dispor sobre hipóteses de inexigibilidade e/ou dispensa de licitação é privativa da União, não cabendo aos demais entes federados ampliá-las ou reduzi-las, conforme doutrina e jurisprudência majoritárias. Entendem-se como inconstitucionais, portanto, os incisos I dos artigos 1º e 2º da lei distrital n.º 5.135/2013, ao promoverem a doação direta de unidades imobiliárias, de propriedade do DF, a particulares, sem licitação pública. O art. 47, §1º, da LODF, por sua vez, estabelece a regra de preferência da cessão de uso ao invés da venda ou doação, quanto aos bens públicos imóveis. Inexiste qualquer exceção a este dispositivo na LODF. Direito de uso é a regra na gestão dos bens públicos de raiz. O único fundamento para a doação de bens imóveis estatais, com esta finalidade, está no art. 148, III, alínea *a*, da lei complementar distrital n.º 803/2009, o Pdot. Além disso, não há qualquer previsão na Constituição da República, na Lei Orgânica ou na lei federal n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). Regra excepcional interpreta-se restritivamente. A doação pura e simples, sem contraprestação, ônus ou encargo por parte do particular beneficiado, contemplado graciosamente com bens públicos de raiz (diga-se, de toda a coletividade!), apenas com o fito de promover qualquer política de urbanismo, não se encontra dentre as exceções constitucionalmente autorizadas. Com efeito, a doação de bens públicos imóveis, nesta hipótese, está vedada pela ordem jurídica.

Palavras-chave: Licitação. Inexigibilidade. Dispensa. Lei n.º 8.666/93. Lei de licitações. Programas habitacionais. Regularização fundiária de interesse social. Doação. Bens públicos. Bens públicos. Imóveis. Art. 47, §1º, LODF. Preferência. Concessão direito real de uso. Estatuto das Cidades. Lei n.º 10.257. Plano Diretor. Pdot. Art. 148, III, alínea *a*. Lei n.º 5.135. Política de desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

The scope of this work is to investigate the constitutionality, legitimacy, effectiveness and application in the DF, the institute donation of public property, as a legal instrument for the implementation of urban development policies and territorial depth study of its legal requirements, in particular bidding. The legislative competence to rule on cases of unenforceability and/or without bidding Union is a private, not fitting other federal entities to enlarge them or reduce them as doctrine and jurisprudence majority. Understood as unconstitutional, so the items I articles 1st and 2nd of district law n. ° 5.135/2013, by promoting direct donation of real estate units owned by the DF, the private, without public bidding. The article 47, § 1st, of LODF, in turn, establishes a rule of preference assignment use instead of the sale or donation to public goods as property. There is not one exception to this device in LODF. Right to use is the rule in the management of public goods from scratch. The sole ground for the donation of state property, for this purpose, is in article 148, III, point *a*, the district complementary law n. ° 803/2009, the Pdot. Furthermore, there is no prediction in the Constitution, the Organic Law or federal law n.° 10.257/2001 (Statute of Cities). Exceptional rule is interpreted restrictively. The donation pure and simple, without consideration, lien or charge on the part of particular benefit contemplated gracefully with public goods root (say, the entire community!), solely for the purpose of promoting any policy planning, not among the exceptions is constitutionally authorized. Indeed, the donation of public property, in this case, is prohibited by law.

SUMÁRIO

Introdução	9
1. A Terracap e o patrimônio público imobiliário do Distrito Federal.....	12
2. Os requisitos legais e os pressupostos genéricos de regularidade da doação de bens imóveis pelo poder público distrital: licitação pública, desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia, demonstração de relevante interesse público precedida de participação popular e a aprovação de estudos técnicos pelo órgão competente do Distrito Federal.....	14
3. A licitação prévia como <i>conditio sine qua non</i> para a regular doação de imóvel público	23
3.1. Análise de caso concreto: ausência de licitação e a doação de unidades imobiliárias, de propriedade do Distrito Federal, promovida pela lei distrital n.º 5.135, de 12 de julho de 2013.....	29
4. A regra-matriz de preferência ao uso ao em vez de venda ou doação do patrimônio público (art. 47, §1º, LODF), a constitucionalidade e a legitimidade da doação de bens públicos imóveis como instrumento jurídico de implementação de política urbana no Distrito Federal.....	35
Conclusão.....	49
Referências.....	52

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo estudar a constitucionalidade, legitimidade, vigência e aplicação, no Distrito Federal, do instituto jurídico da doação de bens públicos imóveis, como instrumento jurídico de implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e territorial. Para isso, serão analisados os requisitos legais para a alienação gratuita do patrimônio imobiliário pela administração pública, à luz da doutrina e jurisprudência nacionais: (a) interesse público devidamente justificado, (b) da avaliação prévia, (c) da autorização legislativa competente e (d) licitação, na modalidade concorrência¹.

Além dos requisitos enumerados acima, podem ser elencados outros pressupostos genéricos de regularidade e legitimidade da doação de bens imóveis públicos, quais sejam: a) desafetação, caso o bem esteja afetado à finalidade pública; e b) dispensa de licitação, nas hipóteses previstas em lei, inclusive para as alienações gratuitas no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, inciso I, alíneas “b”, “f” e “h”, da Lei nº 8.666/93); c) para a alienação de imóveis da União, a Lei n.º 9.636, de 15.05.98, prevê a necessidade de autorização do Presidente da República (art. 23) e exige que não haja interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União (art. 23, §1º), ao passo em que demanda licitação para venda de bens imóveis (art. 24); d) aos imóveis do Distrito Federal, vigora o princípio da preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação (art. 47, § 1º, LODF).

Em relação à exigência de procedimento licitatório, em especial o seu afastamento por meio de hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, há que se refletir sobre o conteúdo e a extensão da competência legislativa da União e do Distrito Federal nesta matéria, enfrentando o difícil e fluido debate sobre a natureza jurídica das normas gerais em matéria de licitação e contratação administrativa.

Assim sendo, ao fim deste trabalho, espera-se contribuir com o debate proposto, de modo a elucidar o balizamento jurídico da delimitação da competência legislativa privativa da União, consoante disposição do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal e, por consequência, gizar a competência legal do Distrito Federal em matéria de licitações e contratos administrativos.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 746: na esfera federal, os requisitos para alienação constam do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, de 21-06-93, a qual exige demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e autorização legislativa, este último requisito somente exigível quando se trate de bem imóvel. A inobservância dessas exigências invalida a alienação.

Como pano de fundo desta discussão, procede-se à análise jurídica da recente lei distrital n.º 5.135, de 13 de julho de 2013, que dispõe sobre a alienação de imóveis na Vila Planalto, localidade pertencente à região administrativa de Brasília – RA I, editada supostamente com o objetivo de afastar a incidência do imperativo licitatório, em relação a determinados e específicos bens integrantes do patrimônio público imobiliário do Distrito Federal.

Em razão dos objetivos anunciados deste trabalho, não serão objetos de estudo a natureza e o regime jurídico dos bens patrimoniais da Companhia Imobiliária de Brasília, a Terracap.

Em seguida, a partir do cenário acima traçado e do caminho efetivamente percorrido, depara-se com a pertinente indagação quanto à convivência jurídica da doação de bens imóveis pelo poder público, como instrumento de realização de política de desenvolvimento urbano, em face do mandamento de preferência à cessão de uso sobre a doação, aplicável especificamente aos bens imóveis estatais, prevista no art. 47, § 1º, da Lei Orgânica distrital.

Ainda que a doação não tenha sido prevista ou autorizada na Constituição da República, tampouco na Lei Orgânica do Distrito Federal, dentre os instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, aplicáveis ao Distrito Federal (art. 317, § 2º, inciso VI, alíneas *a* e *e*², da LODF); mesmo a alienação gratuita não figurando do rol de instrumentos jurídicos hábeis de política urbana previstos pelo Estatuto das Cidades (art. 4º, inciso V, da lei federal n.º 10.257/2001), a lei complementar distrital n.º 803, de 25 de abril de 2009, que disciplina o Pdot em vigor, por sua vez, inova significativamente o ordenamento jurídico ao estabelecer o instituto da doação como instrumento jurídico de política urbana desta unidade federativa (art. 148, inciso III, alínea *a*)³.

A questão que se coloca é a seguinte: estaria a administração pública distrital autorizada a realizar a doação de bens imóveis de sua propriedade, no âmbito da

² LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei Orgânica do Distrito Federal. Art. 317, § 2º, inciso VI: definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos: a) direito de preempção; b) outorga onerosa do direito de construir; c) outorga onerosa da alteração de uso; d) operações urbanas consorciadas; e) transferência do direito de construir; (...).

³ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei complementar n.º 803/2009. Art. 148. Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano, o Distrito Federal poderá adotar os instrumentos de política urbana que forem necessários e admitidos pela legislação, tais como: (...) III – jurídicos: a) desapropriação, desafetação ou doação; (...).

implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e territorial, com supedâneo tão somente em dispositivo legal autorizativo genérico do Pdot e legislação infraconstitucional decorrente, sem previsão ou autorização clara e expressa de aplicação deste instituto, com tal finalidade, na Constituição da República, na Carta Política local (LODF) ou no próprio Estatuto das Cidades (lei federal n.º 10.257/2001)?

Tecidos estes prolegômenos, passa-se ao estudo detalhado da doação de bens imóveis estatais pela administração pública, como instrumento jurídico de concretização de políticas urbanas pelo Distrito Federal.

1. A TERRACAP E O PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL

A Terracap é a companhia imobiliária do Distrito Federal, constituída a partir da lei federal n.º 5.861, de 12 de dezembro de 1972, denominada por Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

A autorização legal concedida para a constituição da Terracap, por meio do art. 2º da citada lei n.º 5.861/72, também delimitou o seu objeto social, de modo que a empresa pública futuramente criada viesse a suceder a Novacap, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, às suas finalidades essenciais.

A Terracap é uma empresa pública constituída pela União, possuidora de 49% do capital social, e o Distrito Federal, detentor de 51% do referido capital, ostentando a posição de ente controlador da empresa. Isto autoriza enquadrá-la e classificá-la como empresa pública distrital, integrante da administração indireta do Poder Executivo do Distrito Federal.

Com o passar de anos, décadas, alcançando o Distrito Federal a sua autonomia política, administrativa e financeira, consagradas na Constituição Federal de 1988, a Terracap passou a ser efetivamente controlada por um ente diverso da União Federal. Desde então, os objetivos sociais e o papel institucional da empresa foram sofrendo expressivas alterações, o que culminou com a edição da lei distrital n.º 4.586/2011, destacando-se sua função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

A lei local n.º 4.586, de 2011, foi responsável por considerável ampliação e grande versatilidade da atuação da Terracap, tornando possível a estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal (art. 1º, inciso III).

Tal repaginação foi decisiva para a viabilização econômica e financeira de um dos mais polêmicos empreendimentos imobiliários deste século, em solo nacional e custeado com recursos públicos: a reconstrução do Estádio Nacional de Brasília Mané Garrincha, com a finalidade de colocar Brasília na rota de eventos esportivos mundiais, como a Copa das Confederações FIFA 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014.

Relevante registrar a importância e relevância da Terracap como companhia imobiliária do Distrito Federal. Entretanto, em razão dos objetivos declarados deste trabalho,

a natureza e o regime jurídico dos bens integrantes do patrimônio da Terracap⁴ não serão ora aprofundados, sob pena do desvirtuamento do desiderato inicial proposto.

⁴ No que tange à natureza jurídica dos bens da Terracap, ainda que *au passant*, cabe o registro do entendimento pacificado junto à Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, de que os imóveis por ela administrados são públicos, sendo insuscetíveis de usucapião. Ementa do acórdão. Administrativo. Embargos de divergência. Imóveis pertencentes à Terracap. Bens públicos. Usucapião. 1. Tratam os autos de embargos de divergência apresentados por Maria Lúcia Pereira dos Santos em face de acórdão proferido em sede de recurso especial que exarou entendimento no sentido de que, embora a TERRACAP possua natureza jurídica privada, gere bens públicos pertencentes ao Distrito Federal, impassíveis de usucapião. Colaciona a embargante julgados oriundos desta Casa em sentido oposto, onde se externa o posicionamento de que os imóveis da TERRACAP integram-se na categoria de bens particulares. 2. Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) são públicos, sendo insuscetíveis de usucapião. 3. Embargos de divergência não-providos. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência em Recurso Especial n.º 695.928 - DF, Corte Especial, rel. Min. José Delgado, j. 18.10.2006, DJU 18.12.2006).

2. OS REQUISITOS LEGAIS E OS PRESSUPOSTOS GENÉRICOS DE REGULARIDADE DA DOAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PELO PODER PÚBLICO DISTRITAL: LICITAÇÃO PÚBLICA, DESAFETAÇÃO, AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, AVALIAÇÃO PRÉVIA, DEMONSTRAÇÃO DE RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO PRECEDIDA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A APROVAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS APROVADOS PELO ÓRGÃO COMPETENTE DO DISTRITO FEDERAL

A lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, amplamente conhecida como Lei das Licitações, em seu art. 17, juntamente com a Lei Orgânica do Distrito Federal (arts. 26, 47 e 49), estabelecem detalhadamente os requisitos legais para a doação de bens imóveis públicos: (a) interesse público devidamente justificado, (b) da avaliação prévia, (c) da autorização legislativa competente e (d) licitação, na modalidade concorrência⁵.

Além dos requisitos enumerados acima, podem ser elencados outros pressupostos genéricos de regularidade da doação de bens imóveis públicos, quais sejam: a) desafetação, caso o bem esteja afetado à finalidade pública⁶; e b) dispensa de licitação, nas hipóteses previstas em lei, inclusive para as alienações gratuitas no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, inciso I, alíneas *b*, *f* e *h*, da lei n.º 8.666/93); c) para a alienação de imóveis da União, a lei federal n.º 9.636, de 15.05.98, prevê a necessidade de autorização do Presidente da República (art. 23) e exige que não haja interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União (art. 23, §1º), ao passo em que demanda licitação para venda de bens imóveis (art. 24); d) aos imóveis do Distrito Federal, vigora o princípio, para alguns, e para outros, a regra maior de preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação (art. 47, § 1º, LODF)⁷.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 746: na esfera federal, os requisitos para alienação constam do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, de 21-06-93, a qual exige demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e autorização legislativa, este último requisito somente exigível quando se trate de bem imóvel. A inobservância dessas exigências invalida a alienação.

⁶ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Ato das Disposições Transitórias da LODF: art. 56 (...) *in omissis*. Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

⁷ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei Orgânica do Distrito Federal. 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 poderão ser objeto de alienação,

A licitação pública será tratada, com mais vagar e profundidade, em capítulo autônomo adiante, com a conseqüente análise detida de caso concreto regulamentado pela lei distrital n.º 5.135, de 12 julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências.

O pressuposto da desafetação para a alienação do imobiliário do Estado *ex surge* em razão de previsão expressa contida no art. 100 do Código Civil, segundo o qual: os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. E complementa o art. 101, também do Código Civil: os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

É dizer: os bens de propriedade do Estado afetados a alguma finalidade pública são inalienáveis, enquanto permanecerem assim qualificados. Com efeito, para que qualquer bem de uso comum do povo⁸ ou bem de uso especial⁹ seja reintegrado ao comércio jurídico de direito privado, imprescindível que se lhes retire a prévia destinação pública (afetação) por meio da desafetação¹⁰, passando a integrar o patrimônio disponível estatal – agora, bem público dominical¹¹.

Assevera o Professor Marçal Justen Filho: a desafetação de bens imóveis depende de lei¹².

A desafetação está prevista de maneira expressa na Lei Orgânica do Distrito Federal, nos parágrafos do art. 51, não se olvidando a importantíssima regra de transição estatuída no art. 56, parágrafo único, do ato das disposições transitórias da LODF:

Art. 51. Os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.

aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 736: consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 736: bens de uso especial são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins.

¹⁰ Na lição do Professor José Cretella Júnior, a desafetação poderia ser definida como o “fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado”. Citação realizada em DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 738.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 745: para serem alienados pelos métodos de direito privado, têm de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1.044.

§ 1º Os bens públicos tornar-se-ão indisponíveis ou disponíveis por meio de afetação ou desafetação, respectivamente, nos termos da lei.

§ 2º A desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada.

§ 3º O Distrito Federal utilizará seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada do território.

ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA LODF

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

Analisando o fenômeno jurídico da desafetação, estabelecido e regulamentado suficientemente na Carta Política Local, é possível afirmar que, no Distrito Federal, a afetação ou desafetação do patrimônio público submete-se ao princípio da legalidade qualificada, assim delineada: a) lei estrita; b) lei ordinária específica; e, c) lei complementar específica, nos casos de desafetação de área ou bem públicos, até a aprovação da lei de uso e ocupação do solo.

a) lei estrita (art. 51, §1º): o regime jurídico da afetação ou desafetação dos bens públicos distritais é dado pela espécie normativa estrita e específica denominada lei¹³, realidade jurídica resultante de votação, aprovação e sanção de projeto de lei de iniciativa legislativa privativa do Governador do Distrito Federal, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, de modo que a certificação da destinação de qualquer bem público imobiliário se dá, invariavelmente, por meio de lei;

b) lei específica (art. 51, §2º) – a lei que veicular qualquer desafetação de bem público imobiliário deve tratar específica e totalmente da desafetação que ora promove, por determinação explícita da Lei Orgânica. Acrescente-se a isso, outrossim, específico aspecto

¹³ Esta é uma importante conclusão que se depreende da redação clara e objetiva da Lei Orgânica do DF, uma vez que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella de Pietro, não há uniformidade de pensamento entre os doutrinadores a respeito da possibilidade de a desafetação decorrer de um fato (desafetação tácita) e não de uma manifestação de vontade (desafetação expressa). DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 738. Alexandre dos Santos Aragão, a despeito de sua discordância, reconhece o entendimento de parte importante da doutrina no sentido de que a desafetação só pode ser feita mediante lei. ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 475.

de incomensurável relevância, o de que a desafetação só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada;

c) lei complementar específica (art. 56, parágrafo único, do ato das disposições transitórias da LODF): lei, em sentido estrito, qualificada pelo quórum diferenciado de votação e aprovação, qual seja de maioria absoluta – treze votos dos membros da Câmara Legislativa. A aprovação de lei complementar específica, oriunda de projeto de lei enviado pelo Governador do Distrito Federal, se faz indispensável até a aprovação da lei de uso e ocupação do solo.

O legislador constituinte decorrente local, ao estabelecer o princípio da legalidade estrita, específica e qualificada em matéria de desafetação de bens públicos imóveis de maneira tão clara, delineada e inequívoca, encontra-se em harmonia com antigo, nem por isso desatualizado, entendimento do Superior Tribunal de Justiça, assim ementado: A doação de imóvel público obedece, unicamente, aos preceitos contidos na lei que o desafetou.¹⁴ Neste sentido, confira-se¹⁵.

O posicionamento assentado na Corte Especial reforça o que se vem afirmando: a falta de lei complementar específica responsável pela desafetação de bens imóveis estatais, se lhes retirando a prévia afetação pública, de modo que determinado bem imóvel ou área passe a ostentar a qualidade de bem dominial e, assim, integrar o patrimônio disponível do Estado, resulta em nulidade de pleno direito da própria alienação, no caso, a doação.

Tratando do tema da desafetação dos bens públicos, Alexandre dos Santos Aragão observa que a destinação pública que recai sobre mobiliário estatal não se altera, retira ou exclui, a partir de mera ação promovida por indivíduo isoladamente ou por grupos de pessoas:

O que não se permite é que mera ação dos administrados afete ou desafete um bem. Ex.: a invasão de uma praça por favelados não lhe retira a condição de bem de uso comum do povo; a passagem das pessoas por determinado bem dominial não o torna, *ipso facto*, rua.¹⁶

Entretanto, o *iter* legal para a alienação do patrimônio estatal não se esgota na publicação da lei complementar responsável pela desafetação do bem imóvel. Há que se obter, ainda, a anuência do parlamento para alienação do patrimônio estatal a terceiros particulares,

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 56.612-6-RS, 1ª Turma, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 14.12.1994, DJU 6.3.1995, p. 4.325.

¹⁵ Assim dispõe o aresto. A doação de imóvel público, para fins de incentivo à atividade industrial, deve obedecer às exigências estabelecidas na legislação que desafetou o bem, sob pena de desconstituição do negócio jurídico e a reversão do imóvel ao patrimônio do ente público. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1087273-MG, 2ª Turma, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 12.05.2009, DJe 27.05.2009).

¹⁶ ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, págs. 475-6.

por meio da autorização legislativa, sem a qual dita operação não se aperfeiçoa, não se completa e, verdadeiramente, não ocorre.

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

a exigência de lei para que a Administração possa alienar é condição essencial à prática do ato, e sua ausência acarreta a nulidade de pleno direito, descabendo a ratificação posterior.

Sem Lei para alienação, nada existiu no mundo jurídico, e impõe a declaração de nulidade desde a origem de todos os atos que visavam à alienação dos bens, inclusive a licitação, além de apuração da responsabilidade.¹⁷

É dizer: sem a devida autorização legislativa, nada ocorreu no mundo jurídico, conforme o milenar adágio, *nihil ex nihil*.

Além de uníssona a doutrina brasileira¹⁸ sobre a imprescindibilidade de autorização legislativa para a alienação de bens integrantes do patrimônio público imobiliário, também a jurisprudência¹⁹ tem reconhecido a inafastabilidade deste requisito para o aperfeiçoamento e regularidade do negócio jurídico a envolver a alienação de bens imóveis, por parte da administração pública.

Destaca-se, pela sua pertinência e oportunidade, a ementa produzida a partir do julgamento do Recurso Especial n.º 655.787²⁰, proferido pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, relatado pelo Ministro Teori Albino Zavascki:

Os bens públicos dominicais podem ser alienados “nos casos e na forma que a lei prescrever” (CC de 1916, arts. 66, III e 67; CC de 2002, art. 101). Mesmo sendo pessoa jurídica de direito público a proprietária de fração ideal do bem indivisível, é legítima a sua alienação pela forma da extinção de condomínio, por provocação de outro condômino. Nesse caso, a autorização legislativa para a alienação da fração ideal pertencente ao domínio público é indispensável, porque inerente ao regime da propriedade dominial.

A falta de autorização legislativa é vício insanável e de tamanha relevância no processo de alienação de bem público imóvel, especialmente na doação, qualificando-se como

¹⁷ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Contratação direta sem licitação*, 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 241.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 746: na esfera federal, os requisitos para alienação constam do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, de 21-06-93, a qual exige demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e autorização legislativa, este último requisito somente exigível quando se trate de bem imóvel. A inobservância dessas exigências invalida a alienação.

¹⁹ Ementa do acórdão. Administrativo. Alienação de bem público imóvel. Lei n.º 8.666/93, art. 17, inc. I - necessidade de demonstração de interesse público, autorização legislativa, avaliação prévia e procedimento licitatório - ausência de provas do cumprimento das formalidades legais - nulidade do contrato administrativo. A alienação de bem público imóvel, a rigor, está condicionada ao preenchimento das seguintes formalidades administrativas: (a) demonstração de interesse público, (b) autorização legislativa, (c) avaliação prévia e (d) procedimento licitatório na modalidade de concorrência. Nessa perspectiva, é nula a venda de imóvel promovida pela Administração se desprovida de autorização legislativa e licitação prévia. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. AC 585 SC 2011.000058-5, 3ª Câmara de Direito Público, rel. Luiz César Medeiros, julgamento em 16.06.2011).

²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 655.787 – MG, 1ª Turma, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 09.08.2005, DJU 05.09.2005.

requisito cujo descumprimento obsta ao aperfeiçoamento do negócio, revelando-se, por conseguinte, como causa impeditiva da prescrição.

Ou seja, não se inicia, tampouco transcorre, prazo prescricional de ação judicial para a desconstituição de alienação de imóvel público, com fundamento na inexistência de autorização legislativa competente.

Portanto, sem a chancela legal para alienação, permanece o patrimônio público revestido da característica marcante da inalienabilidade, impedindo a sua transferência a terceiros, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça²¹.

A doutrina administrativa aponta outro importante efeito jurídico a partir da ausência da imprescindível autorização legislativa na alienação de bens imóveis estatais, qual a seja a sua reversão ao patrimônio público. Aliás, a reversão ao patrimônio do ente estatal é mera consequência jurídica da nulidade do negócio jurídico, ou ainda, penalidade convencionada entre as partes, neste caso com previsão legal expressa, em razão de descumprimento de encargo revestido do caráter de condição resolutiva, por parte do donatário. Tal posicionamento foi sufragado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.²²

Não obstante a imprescindibilidade de permissivo legal, tal chancela do parlamento não supre a desafetação do bem, quando necessária, por meio de lei complementar específica, de autoria privativa do Chefe do Poder Executivo.

A avaliação prévia, outrossim, é pré-requisito legal imprescindível a qualquer alienação de bens integrantes do patrimônio estatal, seja de natureza móvel ou imóvel. Para se ter uma ideia, no caso de doação de um determinado imóvel público para outro órgão público, qualquer que seja ele, não há dúvidas de que o bem permanecerá sob a égide do mesmo regime de direito público. Mesmo na hipótese aventada, a avaliação prévia mantém a sua inexorabilidade, porquanto a lei n.º 8.666/93, ao instituí-la, não estabelece qualquer exceção.

No Distrito Federal, o Poder Executivo costuma solicitar que a avaliação dos bens de seu patrimônio imobiliário seja realizada pela Terracap, empresa pública detentora de

²¹ Ementa do Acórdão. Civil. Alienação de bem público. Falta de autorização legislativa. Prescrição. Não prescreve a ação para obter declaração de nulidade de venda De bem publico, sem autorização legislativa, posto que a Inalienabilidade dos bens públicos impede a sua perda e a aquisição por outrem pelo decurso de tempo. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 11.831-PB, 3ª Turma, rel. Min. Dias Trindade, j. 30.03.1993, DJ 17.05.1993).

²² Ementa do Acórdão. Doação de bem público. Lei autorizadora e documento de alienação prevendo cláusula resolutiva não cumprida. Nulidade que pode ser reconhecida pelo Poder Judiciário, porque matéria de legalidade, e com o tempo não transcorrendo contra ela. Prescrição afastada. Reversão do imóvel ao Município. Recurso não provido. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação n.º 1040844820068260000 SP 0104084-48.2006.8.26.0000, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Francisco Vicente Rossi, julgado em 25.07.2011).

notório conhecimento especializado e grande expertise na área, acumulados ao longo de décadas de atuação no mercado imobiliário de Brasília.

Outro requisito comumente negligenciado pela legislação relativa à alienação de patrimônio público é a demonstração de relevante interesse público precedida de participação popular, devidamente aprovada por estudos técnicos do órgão competente do Distrito Federal, conforme previsto no parágrafo único do art. 56 do ato das disposições transitórias da Lei Orgânica distrital.

A definição, extensão e profundidade do chamado interesse público, inclusive a sua supremacia sobre o interesse privado, desde há muito provoca embates passionais entre juristas e sociólogos ao longo da história e, nos tempos atuais, tem despertado acalorados debates entre algumas das principais escolas de direito administrativo no Brasil, fundadas em discursos com raízes filosóficas que remontam ao Iluminismo.

Sem adentrar o cerne das discussões acerca da natureza jurídica do que se convencionou tratar por interesse público, a premissa maior deste estudo repousa na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem a supremacia do interesse público sobre o privado é

verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.²³

Em verdade, a premissa da supremacia do interesse público sobre o interesse privado foi levada em consideração e consagrada, pelo legislador constituinte distrital, ao elaborar e apresentar a lei fundamental local à sociedade da capital da República, a vistosa Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei Orgânica é explícita e taxativa sobre a necessidade de rigorosa demonstração do relevante interesse público, precedida de participação popular, em todas as situações que envolvam alteração de índices urbanísticos, ou mesmo alteração de uso e desafetação de área pública.

Afasta-se, de maneira inexorável, a possibilidade jurídica de que interesses meramente privados, individuais ou mesmo coletivos, se confundam com o genuíno interesse público e passem a motivar alterações do regime jurídico de terras, áreas e bens públicos, especialmente os bens integrantes do patrimônio público imobiliário estatal, afetados a

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, pg. 69.

determinadas finalidades públicas pré-concebidas, democraticamente reconhecidas e legalmente garantidas.

No que se refere à aprovação de estudos técnicos pelo órgão competente, está-se a falar da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB). A Sedhab é o órgão de estado do Distrito Federal responsável pelo planejamento do desenvolvimento urbano e territorial da capital da República.

Assim, quando a Lei Orgânica distrital, em seu art. 56, parágrafo único, do ato das disposições transitórias, se refere à aprovação de estudos técnicos, como pressuposto da alteração de índices urbanísticos, de uso e desafetação de área pública, a peça técnica há que ser produzida por agentes públicos, integrantes dos quadros da Sedhab, sem prejuízo de eventuais arranjos administrativos internos do órgão.

Dentre as competências e atribuições legais da Sedhab²⁴, destacam-se as seguintes, por sua relevância e pertinência com o tema em estudo:

a) elaborar e rever a legislação referente ao ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, habitação, controle urbano, regularização fundiária, informações territoriais e urbanas do Distrito Federal;

b) monitorar e fiscalizar o cumprimento das normas referentes ao ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, controle urbano, habitação e regularização fundiária do Distrito Federal, comunicando aos órgãos competentes as medidas necessárias;

c) estruturar, desenvolver, regular, implantar e executar o Programa de Controle Urbano criado pelo Decreto nº 29.900 de 24 de dezembro de 2008;

d) coordenar e promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas de demandas habitacionais, geográficas, cartográficas, informações urbanas e territoriais, em subsídio ao planejamento territorial, em especial, às ações de implementação e manutenção do Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal – SITURB e o Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e do Sistema de Informações Habitacionais - SIHAB.

Inobstante a Terracap não seja o objeto principal deste trabalho, deve-se consignar a competência específica a ela atribuída, nos termos do art. 1º, inciso IV, da lei distrital n.º 4.586, de 13 de julho de 2011:

Art. 1º (...) *in omissis*

IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados

²⁴ Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/sobre-a-secretaria/objetivos-e-competencias.html>. Acesso em: agosto de 2013.

com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Não é demais afirmar que a aprovação dos estudos técnicos pelo órgão competente distrital, no caso a Sedhab, é verdadeira *conditio sine qua non*, de natureza constitucional, para toda e qualquer alteração urbanística, ou relativa à utilização do solo e destinação de áreas públicas, conforme preceitua o art. 56, parágrafo único, do ato das disposições transitórias da Lei Orgânica.

Portanto, eivado de nulidade estará *ab initio* todo procedimento administrativo e legislativo que prescindia destes instrumentos de inspiração e caráter técnico de ordenação urbanística. Tal arguição já foi esgrimida, inclusive, pelo próprio Governador do Distrito Federal, na condição de autor e proponente de ação direta de inconstitucionalidade, perante o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios²⁵.

Por fim, cabe o registro de importante múnus legal imposto ao Distrito Federal, quanto à guarda e ao zelo pelo conjunto urbanístico de Brasília, nos termos do art. 3º, inciso XI, da Lei Orgânica, ao estabelecer:

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

(...) *in omissis*

XI – zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Não remanescem dúvidas, pois, quanto ao *status* constitucional de que se revestem o Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e a Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, por força do art. 3º, inciso XI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

²⁵ No corpo da petição inicial da citada ação judicial, assevera o Governador do Distrito Federal, na qualidade de autor: a lei, ora impugnada, trata de matéria atinente ao ordenamento do território, cuja seara para regência é o plano diretor. Medida fracionária, como a presente legislação, não precedida de estudos sobre os problemas e implicações decorrentes da utilização pretendida, incorre em afronta ao princípio constitucional da ordenação urbanística via plano diretor, conforme prevê a Lei Orgânica do Distrito Federal, nos artigos 316 e seguintes (...). (BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2007.00.2.003022-5, Conselho Especial, relatora Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante Brito, julgamento em 05.10.2010, DJE em 06.12.2010, p. 271).

3. A LICITAÇÃO PRÉVIA COMO *CONDITIO SINE QUA NON* PARA A REGULAR DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO

A doação é instituto típico de direito privado, disciplinada nos artigos 538 a 564 do Código Civil. Leciona Silvio Rodrigues: a doação é um contrato unilateral, gratuito, consensual e via de regra solene.²⁶

Sobre a doação na administração pública, Hely Lopes Meirelles lecionava:

A administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de *lei autorizadora*, de *prévia avaliação* do bem a ser doado e de *licitação*. (...) Em toda doação *com encargo* é necessária a cláusula de *reversão* para a eventualidade do seu descumprimento²⁷.

A lei federal n.º 8.666/93, em seu art. 17, inciso I, alínea *b*, autoriza a doação de bens públicos imóveis pela Administração Pública, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo. No entanto, em sede de medida cautelar concedida nos autos da ação direta de inconstitucionalidade n.º 927-3 MC/RS, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, até decisão final, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo”.

Fundamentou-se a Suprema Corte, de maneira acertada, na competência privativa da União, descrita no art. 22, inciso XVII, da Constituição Federal, para a edição de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Competente à União, pois, a veiculação de *normas gerais* nesta seara; *a contrario sensu*, não detém a União iniciativa legislativa, entretanto, no que tange a questões específicas do regime jurídico dos bens públicos de titularidade de cada ente federativo²⁸.

²⁶ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil, Dos Contratos e Das Declarações Unilaterais de Vontade*. São Paulo: Saraiva, 2003.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, págs. 536-7.

²⁸ Afinado com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, interessante a manifestação do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta n.º 835.894, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, que enuncia: de fato, a autonomia constitucional dos Municípios, mais a dicção dos arts. 99, 100 e 101 do Código Civil de 2002 são o fundamento deste entendimento, sendo certo que a regra de inalienabilidade de bens públicos imóveis por doação a particulares, constante do art. 17, I, b, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mostra-se inconstitucional com relação aos Estados e aos Municípios, inclusive com medida cautelar nesse sentido já proferida pelo excelso Supremo Tribunal Federal, ADI n. 927, sendo aplicável, assim, somente à União. (Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Outubro/novembro/dezembro 2010. V. 77-n. 4- ano XXVIII.)

Com efeito, se por um lado a norma restritiva supracitada (art. 17, inciso I, alínea *b*, da lei federal n.º 8.666/93) não se aplica aos imóveis públicos de propriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, reconhecendo-se aos entes federados a necessária competência para legislar neste tema²⁹; de outro, vigora plenamente em relação aos bens públicos imóveis de titularidade da pessoa jurídica de direito público interno União. Isto porque, em relação à União, não se está mais a falar em normas gerais de licitação e contratação da administração pública genericamente considerada, mas sim, de lei federal específica a disciplinar as possibilidades, o alcance e a extensão do instituto jurídico da doação em relação aos bens públicos específicos da administração pública federal.

Bem traduz esta ideia Marçal Justen Filho:

Lembre-se de que negar a uma disposição da Lei n.º 8.666 a condição de *norma geral* não equivale a negar sua constitucionalidade. O dispositivo valerá como disposição específica no âmbito da União, liberando-se os demais entes federativos para disciplinar com autonomia a mesma matéria.³⁰

Pois bem, a licitação erige-se como mecanismo de garantia e observância dos princípios-mandamentos constitucionais da isonomia, moralidade e da impessoalidade, além de estimular a participação dos cidadãos dos negócios públicos.

É certo que, nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, como regra geral, alienação de bens da Administração sujeita-se ao princípio da licitação por força de expressa previsão constitucional, salvo raras exceções.³¹

Para Alexandre dos Santos Aragão, sobre a licitação pública como regra imposta a toda a administração pública:

O seu fundamento mais substancial é o da igualdade (impessoalidade) de todos perante a Administração.

(...) *in omissis*

Podem também ser citados, como valores dos quais a obrigatoriedade da licitação decorre, a moralidade e a economicidade.

(...) *in omissis*

A nosso ver a licitação não é princípio, mas sim uma regra, impositiva de obrigação de fazer, que densifica os princípios da igualdade, moralidade, impessoalidade e economicidade em relação aos contratos do Estado.³²

²⁹ Nesta esteira, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes pondera: “Por tais motivos também evoluímos para considerar possível a todas as esferas de governo legislar sobre a alienação de bens móveis ou imóveis integrantes do seu respectivo patrimônio. Esse, aliás, é o fundamento da ADIn n.º 927-3. A conclusão mais correta e que somente a União federal pode legislar sobre a contratação direta de bens, obras e serviços, mas todas as esferas de governo podem legislar sobre a alienação direta dos bens integrantes dos seus respectivos patrimônios.” JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses, *Permuta de imóveis públicos*. Disponível na Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n.º 85, jan. 2009, publicada no sítio da Editora Fórum - www.editoraforum.com.br. Acesso em: agosto de 2013.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª edição revista e atualizada, 7ª Ed. Belo Horizonte, Fórum 2011, p. 442.

³¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Vade-mecum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 292.

No entendimento do Supremo Tribunal Federal, a licitação destina-se a assegurar, de maneira precípua, o princípio fundamental da isonomia, em sintonia com os mandamentos constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, como se depreende do julgado a seguir:

(...) *in omissis*

5. Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros, posto que além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a Administração Pública. 6. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de conteúdo conceptual extensível primacialmente aos procedimentos licitatórios, insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes, em sintonia como seu caput — obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade — e ao de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. (CF, artigo 5º, *caput*)³³.

A Constituição da República, por sua vez, defere à União competência privativa de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII), em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas e indiretas dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A definição e delimitação do que seriam normas gerais em matéria de licitação, e a caracterização da amplitude e extensão de tais conceitos é tema espinhoso e tormentoso para a doutrina e a jurisprudência nacionais, merecendo algumas reflexões com o propósito específico de responder à questão objetiva: as hipóteses de dispensa de licitação se enquadrariam na concepção constitucional de normas gerais, de competência legislativa reservada à União? Caso a resposta se apresente positiva, excluída estará a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a edição de normas que excetuem ou afastem a regra da licitação.

Na doutrina jurídica brasileira, em matéria de normas gerais de licitação e contratação administrativas, importantes contribuições são colhidas a partir das lições de Moreira Neto, que assim as define:

(...) *in omissis*

normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que

³² ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, págs. 283-4.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 22.493/RJ, Plenário, rel. Min. Maurício Corrêa, Brasília, Distrito Federal, julgado em 26.9.1996, DJU 11.12.1996.

possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.³⁴

Muito lembradas, de outro giro, as palavras do eminente relator ministro Carlos Velloso, baseando-se nos ensinamentos da administrativista baiana Alice Borges quando do julgamento da ADI n.º 927 MC/RS, em que se discutia a constitucionalidade de diversos dispositivos da lei de licitações:

Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências (...) Não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam (...) São normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.

Marçal Justen Filho pondera que são normas gerais de licitação e contratação aquelas inseridas nas leis federais sobre o tema e que disponham sobre:

- a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa;
- b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação;
- c) requisitos de participação em licitação;
- d) modalidades de licitação;
- e) tipos de licitação;
- f) regime jurídico da contratação administrativa.³⁵

De grande valia os importantes ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que, reunindo e compilando os posicionamentos dos principais constitucionalistas brasileiros, sintetiza as características das normas gerais nos seguintes termos:

- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais;
- b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado;
- c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos;
- d) só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito;

³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v.25, nº 100, p. 127-162, out./dez. de 1988, p. 159.

³⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: AIDE, 1993, p. 16.

- e) devem referir-se a questões fundamentais;
- f) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos estados;
- g) são normas de aplicação direta.³⁶

Partindo para uma definição mais precisa do termo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto defende que as normas gerais compõem um terceiro gênero normativo, intermediário entre as normas-princípios, que proclamam valores e que possuem a finalidade primordial de limitar a atividade dos legisladores, além de se situar no extremo da abstração e da generalização, e as normas-particularizantes, que se colocam no outro extremo de concreção e particularização.³⁷

Em resumo, as normas gerais, na competência legislativa concorrente, possuem como destinatários principais os legisladores estaduais e distritais, na medida em que estabelecem as linhas mestras, as diretrizes a serem seguidas pelas normas particularizantes, e somente possuem aplicação imediata e direta nas relações jurídicas individuais: no âmbito da administração pública federal, na ausência das normas estaduais ou distritais ou, ainda, quando estas tenham sido elaboradas em desrespeito às normas gerais federais.

Compulsando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em relação a tema tão decantado quanto à circunscrição conceitual de normas gerais, especificamente em matéria de licitação e contratos administrativos, merece registro o aresto abaixo, oportunidade em que a Corte Constitucional considerou inconstitucional lei distrital que instituiu nova exigência para a habilitação em licitações, porquanto a habilitação sempre acarreta alguma limitação da competitividade -, no caso vedação de contratação de empresas que exigissem de seus empregados que não estivessem inscritos nos cadastros de proteção ao crédito.³⁸

³⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v.25, nº 100, p. 127-162, out./dez. de 1988, págs. 149-150.

³⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v.25, nº 100, p. 127-162, out./dez. de 1988, págs. 152 a 162.

³⁸ Ementa do acórdão: Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3.670/DF, Plenário, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 02.04.2007, DJ 18.05.2007).

Neste ponto, atente-se para a alteração legislativa no que tange às situações fáticas e jurídicas a ensejar a dispensa legal de licitação, quando da doação de bens públicos imóveis pela administração pública. Isto porque, a lei federal n.º 11.952, de 2009, modificou de maneira significativa a redação da alínea *b* do inciso I do art. 17 da lei n.º 8.666/93, que passou a ostentar a seguinte redação: doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*³⁹.

Não obstante o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial do art. 17, inciso I, alínea *b*, da lei n.º 8.666/93 pela Suprema Corte, conforme registrado acima, permanece intocada a alteração promovida por meio da lei federal n.º 11.952, de 2009, que veiculou nítida possibilidade de dispensa de licitação (*norma geral* endereçada a todos os entes federados, portanto) nas hipóteses discriminadas nas alíneas *f* e *h*, do inciso I do art. 17 da lei de licitações.

Relativamente à alínea *i* deste dispositivo, entretanto, a aplicação restringe-se à União, por expressa disposição legal, uma vez que se está a tratar de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal. Mais um exemplo de norma federal específica presente no Estatuto das Licitações.

Ao fim, ponderando e sopesando tantas vozes doutrinárias, além de vasta orientação jurisprudencial dos tribunais superiores, particularmente o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, forçoso concluir que as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, previstas nos artigos 17, inciso I, alíneas *a* a *f*, e 24 e 25 da lei n.º 8.666/93, em razão de seu nítido caráter de afastamento e exclusão do próprio procedimento licitatório, revestem-se da qualidade de *normas gerais* (art. 22, XVII da CF/88), atraindo a competência

³⁹ LEGISLAÇÃO brasileira. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>. Acesso em: agosto de 2013. Lei n.º 8.666/93: Art. 17, inciso I, alíneas *f*, *h* e *i*: (...) *f*) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (...) *h*) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; *i*) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.

legislativa privativa da União, de modo a obstar estados-membros, Distrito Federal e Municípios de legislar com o desiderato de ampliá-las ou de reduzi-las⁴⁰.

3.1. ANÁLISE DE CASO CONCRETO: AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO E A DOAÇÃO DE UNIDADES IMOBILIÁRIAS, DE PROPRIEDADE DO DISTRITO FEDERAL, PROMOVIDA PELA LEI DISTRITAL N.º 5.135, DE 12 DE JULHO DE 2013.

A lei distrital n.º 5.135, de 2013⁴¹, dispõe sobre a alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências⁴². Destacam-se, oportunamente, os incisos I dos artigos 1º e 2º deste diploma normativo, os quais dispõem sobre a doação de unidades imobiliárias da Vila Planalto, localidade pertencente à região administrativa de Brasília – RA I.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar as unidades imobiliárias localizadas:

I – na Poligonal de Tombamento da Vila Planalto;

(...) *in omissis*

Art. 2º A alienação é feita:

I – mediante doação ao ocupante cuja fixação tenha sido autorizada pelo Poder Público e, na data de publicação desta Lei, ainda permaneça nessa condição;

Conforme amplamente dissertado acima, entende-se que a dispensa de licitação em caso de doação de bens imóveis pelo poder público distrital, restringe-se às situações descritas nos art. 17, inciso I, alíneas *f* e *h* da lei federal n.º 8.666/93.

Além disso, qualquer hipótese outra que pretenda integrar o rol taxativo de situações ensejadoras da dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve necessariamente nascer de proposta da União, titular da competência privativa para legislar sobre normas gerais de

⁴⁰ Pede-se vênua para registrar o entendimento de Amorim, quanto à licitação pública, quais normas poderiam ser classificadas como normas federais específicas: “À primeira vista, podemos destacar que as seguintes regras da Lei n.º 8.666/93, por enquadrarem-se como ‘normas específicas’ e, por serem aplicáveis apenas à Administração Pública Federal, poderão ser disciplinadas de maneira distinta pelos demais entes federativos: a) definição de valores, prazos e requisitos de publicidade dos editais e avios (art. 21); b) *iter* procedimental relativo à ordem de realização das etapas da licitação; c) regulamentação sobre registros cadastrais (arts. 34 a 37); d) forma e prazos de interposição dos recursos administrativos, desde que respeitados os limites mínimos traçados pelo art. 109 da Lei n.º 8.666/93; e) procedimentos e condições para alienação dos bens pertencentes à Administração dos Estados, DF e Municípios (arts. 17 a 19); f) acréscimos em relação ao conteúdo mínimo dos editais de licitação (art. 40).” AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Competência legislativa em matéria de licitação. Contribuições para resolução de conflitos entre os entes federados. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2766, 27 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18358>>. Acesso em: agosto de 2013.

⁴¹ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013.

⁴² A lei distrital n.º 5.135, de 2013, está tendo sua constitucionalidade questionada pela ação direta de inconstitucionalidade n.º 2013002017328-8, ajuizada pelo Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, perante o egrégio Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Até 29 de agosto de 2013, não havia qualquer decisão exarada nos autos desta ação judicial.

licitação e contratação administrativa, inclusive para excepcioná-las, quando assim entender que exige o interesse público.

Assim, normas estaduais, distritais e municipais editadas com evidente intuito de afastar a licitação em determinados casos concretos são claramente inconstitucionais, verdadeiros natimortos jurídicos, porquanto contraria, de maneira frontal, o mandamento constitucional da licitação pública.

Dito isto, verifique-se a possibilidade de enquadramento legal das situações fáticas regidas pelos incisos I dos artigos 1º e 2º da lei distrital n.º 5.135/2013. Para isso, passa-se à análise do plano diretor de ordenamento territorial (Pdot) do Distrito Federal, estabelecido pela lei complementar distrital n.º 803, de 25 de abril de 2009, alterada pela lei complementar n.º 854, de 15 de outubro de 2012, responsável por definir a estratégia de regularização fundiária urbana distrital (arts. 117 a 132), além da estratégia de ofertas de áreas habitacionais (arts. 134 a 137). Lembre-se: *in casu*, as hipóteses excepcionais a autorizar a dispensa de licitação, previstas na alínea *h* do inciso I do art. 17 do Estatuto das Licitações, referem-se expressamente à regularização fundiária e às políticas públicas habitacionais.

Pois bem, o plano diretor é, por excelência, o instrumento realizador das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano e regulador do direito de uso e ocupação do solo. Segundo a Carta Política local, em seu art. 15, inciso X, devem os planos diretores ser aplicados visando promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Também o art. 162, inciso I, chama a atenção para a necessidade de um planejamento conjunto e global para a ocupação do solo, especialmente das áreas públicas imóveis públicos, ao dispor que a lei estabelecerá diretrizes e bases do processo de planejamento governamental do Distrito Federal, o qual incorporará e compatibilizará: I – o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e os Planos de Desenvolvimento Local.

Neste contexto, a estratégia de regularização fundiária visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas áreas de regularização, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Define o Pdot que a regularização fundiária de interesse social se dará nos termos dos arts. 53 a 60 da lei federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, e tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda. A regularização fundiária de interesse específico, por sua vez, se

dará nos termos dos arts. 61 e 62 da mesma lei federal nº 11.977, de 2009, e tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de média ou alta renda.

Entretanto, as unidades imobiliárias localizadas na poligonal de tombamento da Vila Planalto (art. 1º, inciso I), objetos de tentativa de alienação, mediante doação (art. 2º, inciso I da lei distrital n.º 5.135/13) ao ocupante cuja fixação tenha sido autorizada pelo poder público, não fazem parte da estratégia de regularização de interesse social (predominantemente para a população de baixa renda) ou de interesse específico (com ênfase na população de média ou alta renda), delineadas e delimitadas no plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal. Esta área tampouco integra a estratégia de oferta de áreas habitacionais ou programa habitacional regularmente instituído e mantido pelo poder público distrital.

A propósito, não se pode aceitar a utilização da rubrica legislativa “implantação de programas habitacionais” como permissivo legal autorizativo da exclusão da licitação e a doação direta de áreas públicas ocupadas por particulares há anos, sem previsão ou prévia destinação legal para esta finalidade.

Estar-se-ia subvertendo a lógica das coisas, causa e consequência, como se fosse possível planejar, criar e implantar programa habitacional em áreas já totalmente urbanizadas, com restrições tamanhas a inviabilizar, em inúmeros casos, intervenções urbanas emanadas do poder público. A lei distrital n.º 5.135/2013 busca enquadrar, de maneira completamente artificial, os seus beneficiários como se integrantes de programas habitacionais de interesse social fossem.

Em última análise, qualquer tentativa nesse sentido, interpreta-se como iniciativa claramente inconstitucional de se pinçar determinados bens públicos e excluí-los da incidência do mandamento licitatório, prática esta combatida e rechaçada pelos órgãos de controle da administração pública, em particular o Poder Judiciário⁴³.

Há que se chamar atenção, outrossim, para a impossibilidade fática de os imóveis objetos da lei distrital n.º 5.135/13, em razão da sua natureza jurídica, serem destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, conforme

⁴³ Ementa do acórdão. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 147/90, do Estado do Tocantins. Venda de imóveis públicos sem a realização da necessária licitação. Contrariedade ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. O ato normativo impugnado, ao possibilitar a venda direta de lotes e moradias em áreas públicas no perímetro urbano de Palmas-TO, viola a exigência de realização de prévia licitação para a alienação de bens públicos, na forma do mencionado dispositivo constitucional. Ação julgada procedente. ADI n.º 651/TO – contra a lei 147/90 do Estado do Tocantins. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 651/TO, Plenário, rel. Ilmar Galvão, j. 08.08.2002, DJ 20.09.2002).

previsão do artigo 17, inciso I, alínea *f*, da lei federal n.º 8.666, de 1993, ou de regularização fundiária, de modo a gerar o efeito de dispensa de licitação.

Sobre a inviabilidade aqui apontada, o egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, na sessão ordinária n.º 3.776, realizada em 2 de setembro de 2003, analisando a constitucionalidade da lei distrital n.º 954, de 1995, muito semelhante à legislação sob comento, problematizou de maneira muito sábia e precisa a matéria. O voto vista da conselheira Marli Vinhadeli, a respeito, exprime com maestria a nossa compreensão do tema:

(...) in omissis

No meu entendimento, a construção desses imóveis não era destinada a programas habitacionais de interesse social. O uso deles tampouco encontrava-se inserido em programa dessa natureza. Quando a lei distrital, a posteriori, considera que terrenos ocupados irregularmente passam a integrar programa habitacional inexistente, inverte completamente o objetivo da norma excepcional. Primeiro, terrenos públicos são ocupados à revelia da lei e do Poder Público, sem qualquer critério que possa ser consagrado como de interesse social. Depois, tais terrenos passam a integrar programa habitacional que sequer foi planejado, criado e implementado. Por fim, aos ocupantes irregulares é concedida a possibilidade de adquirir esses terrenos diretamente, pelo preço da terra nua, com o benefício da exceção à regra geral de licitação, a todos os demais imposta.

(...) in omissis

A isonomia e a impessoalidade foram desprestigiadas sob alegação de uma desigualdade de fato, mas criada sob o manto da ilegalidade, do parcelamento irregular de terras públicas, da adulteração de escrituras, da crença na inércia continuada do Poder Público. Não houve harmonização capaz de relativizar a isonomia, visto que a norma distrital atacada também desprestigiou a concorrência/licitação e a economicidade, consubstanciando uma solução não-razoável e desproporcional.”

Também instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da lei distrital n.º 954/95, o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reconheceu, de pronto, a inconstitucionalidade da norma arrostada, merecendo destaque as palavras do eminente relator, desembargador Vaz de Mello, sufragado por ampla maioria do Órgão Especial da Corte:

Constata-se a ofensa pela Lei Distrital n. 954/95 aos artigos 19, caput, 26, 47, caput, e § 1º e 49, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, por inobservância da exigência de prévia licitação para a alienação de bens públicos. A dispensa de licitação só pode ser admitida quando os beneficiários são pessoas carentes, sem condições econômicas para adquirir um imóvel.

Com efeito, o dispositivo legal busca introduzir nova hipótese de dispensa de licitação, aplicável unicamente a determinados bens do Distrito Federal - unidades imobiliárias da Vila Planalto, em clara afronta ao mandamento licitatório universal do patrimônio público, bem como aos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da

moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, além de evidente usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, inciso XVII, da Carta Política da nação.

Em razão de todo o exposto, há que se concluir pelo não cumprimento dos requisitos para a dispensa de licitação, previstos nas alíneas *f* e *h* do inciso I do art. 17 do Estatuto das Licitações, revestindo-se de flagrante inconstitucionalidade o inciso I do art. 2º da lei distrital n.º 5.135/2013.

Em tema de alienação de terras de entes federados à margem da concorrência pública, aliás, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da referida ADI n.º 651/TO, rechaçou com veemência a esdrúxula lei estadual n.º 147, de abril de 1990, do Estado do Tocantins, cujo art. 1º previa:

Art. 1º Aos servidores do Estado, de suas autarquias, fundações ou empresas e sociedades de economia mista, com exercício de função, cargo ou mandato em Palmas, é concedido o direito de aquisição de lotes e moradias em seu perímetro urbano, independentemente de licitação.

Atente-se para o fato de que a lei tocantinense afastada possibilitava a alienação onerosa sem licitação, a chamada venda direta, solução teoricamente menos danosa e ofensiva ao patrimônio público que a doação propriamente dita, como a promovida pela lei distrital n.º 5.135/2013.

Entretanto, a Suprema Corte reconheceu e declarou, de pronto, a inconstitucionalidade integral, com efeitos *ex tunc*, da lei n.º 147/1990, do Estado do Tocantins, forte na violação ao princípio constitucional da prévia licitação para a alienação de bens públicos.

Finalmente, quanto aos imóveis públicos situados na Vila Planalto, objetos da lei n.º 5.135/2013, o Tribunal de Justiça já reconheceu a inconstitucionalidade da alienação direta destes bens aos seus ocupantes, sem o competente e indispensável procedimento licitatório, nos autos da ADI n.º 2005.00.2.002473-2.

Por meio desta ação judicial, a Corte Especial do TJDFT expurgou do ordenamento jurídico distrital a lei nº 1.060 de 30 de abril de 1996, que pretendia dispor sobre a concessão de títulos de transferência de posse e domínio na Vila Planalto, pelo Governo do Distrito Federal.

Neste julgamento, o Tribunal de Justiça local sedimentou o entendimento, segundo o qual:

alienar áreas públicas, sem o devido processo licitatório, retirando-se a oportunidade da livre concorrência, é privilegiar ilegalmente particulares em

detrimento de toda a população do Distrito Federal, afrontando-se os princípios insculpidos no art. 37, caput, da CF, e reproduzidos pelo art. 19, caput, da Lei Orgânica do DF, aos quais a administração pública do Distrito Federal deve obediência.

Reafirmando a plena sujeição do Distrito Federal ao regime jurídico do Estatuto das Licitações, proclamou o eminente relator da citada ADI, desembargador Lecir Manoel da Luz, no que foi acompanhado pela ampla maioria do órgão especial da Corte:

Pela simples leitura da norma atacada, vê-se que a alienação de bens públicos localizados na Vila Planalto dar-se-á sem o devido processo licitatório, fazendo tábua rasa dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, aos quais estão adstritos à administração pública.

4. A REGRA-MATRIZ DE PREFERÊNCIA AO USO EM VEZ DE VENDA OU DOAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO (ART. 47, §1º, LODF), A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGITIMIDADE DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL

Antes de qualquer consideração em relação à concessão de direito real de uso, urge registrar a premissa constitucional central veiculada pela Lei Orgânica, no que tange ao regime jurídico dos bens públicos imóveis do Distrito Federal.

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 poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.

A concessão de direito real de uso integra o rol de direitos reais vigentes no Brasil, estabelecido no art. 1.225 do Código Civil, e é dotado dos seguintes atributos: é absoluto, imediato, além de gerar direito à sequência.

Diz-se absoluto o direito real em virtude de sua oposição *erga omnes*, ou seja, ao contrário do direito pessoal, pode-se invocá-lo contra todas as outras pessoas e interesses que contra ele se insurjam, restando garantida pelo ordenamento jurídico a necessária e suficiente tutela jurisdicional à legítima pretensão de seu titular.

É dizer: em face de um direito real, por ser absoluto, todas as pessoas têm o dever jurídico de se abster de perturbar, de qualquer forma, o uso, o gozo e a disposição, nos termos legais. Com efeito, a denominada posse real é especialmente qualificada e protegida, porquanto se constituiria como legítima expressão dos direitos reais, conforme a ideia desenvolvida por *Jhering*, ainda que não seja direito real autônomo descrito no art. 1.225 do Código Civil.

A imediatividade também se reveste de especial relevância como atributo dos direitos reais, porquanto o seu titular age diretamente sobre a coisa em si (*jus in re*), garantindo diretamente a satisfação do seu direito, estando autorizado, inclusive, a defendê-lo por desforço imediato, ou mesmo servindo-se do arcabouço judicial das ações possessórias. Diferentemente ocorre na esfera de direitos de natureza pessoal, no âmbito do qual a anuência ou colaboração do devedor são especialmente relevantes, a ponto de a legislação estabelecer

hipóteses em que a manifestação de vontade do devedor poderá ser suprida pelo magistrado, conforme prevê o art. 466-A do Código de Processo Civil⁴⁴.

Outro importante atributo desta categoria jurídica é o direito de sequela, a revelar verdadeiro enlace jurídico direto entre uma pessoa e uma coisa, e consiste na prerrogativa de perseguir a coisa objeto do direito onde e com quem quer que ela esteja, ainda que em poder de terceiros de boa-fé:

A inerência do direito real de uso ao objeto afetado é tão substancial, a ponto de fazer com que o seu titular possa persegui-lo em poder de terceiros onde quer que se encontre; (...) A sequela decorre do absolutismo dos direitos reais, pois se posso exigir de todos um dever de abstenção, nada me impede de retirar o bem em poder daquele que viola tal comando. O titular (...), tendo em vista que a coisa estava afetada à sua atuação como titular de um direito real, (...) com registro prévio no ofício imobiliário, prescinde de ação pauliana ou revocatória para recuperar a coisa em poder de terceiros, justamente pela ineficácia de qualquer transação posterior perante o seu direito de sequela.⁴⁵

Tudo isso para destacar e ressaltar as vantagens e prerrogativas jurídicas do titular de direitos reais – no caso, a concessão de direito real de uso, em face de permissões e autorizações, de natureza precária, historicamente concedidas pelo Governo do Distrito Federal, seja diretamente por meio de seus inúmeros órgãos e administrações regionais, seja por meio da Terracap.

Estes instrumentos de que se serviram os governantes da capital da República por décadas, não promoveram a justiça social ou o reconhecimento da dignidade das pessoas mais humildes, muitos deles responsáveis pela realização deste sonho chamado Brasília.

Na realidade, aproveitando-se dos sonhos e do legítimo anseio do ser humano – o de ter uma casa, nem que seja um pedaço de chão para chamar de lar, com tudo o que esta palavra representa e quer significar -, muitos enriqueceram e se elegeram, por meio de promessas vazias e de expectativas levianamente criadas, atingindo em cheio, como sói acontecer, a parcela mais numerosa, carente e sofrida de nossa brava gente. Isto é inaceitável e tem que cessar imediatamente, porquanto a sociedade não mais tolera tal comportamento de nossas autoridades públicas.

Adentrando especificamente o estudo da concessão de direito real de uso, invoca-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

⁴⁴ LEGISLAÇÃO brasileira. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>. Acesso em: agosto de 2013. Lei n.º 5.869/73 - Código de Processo Civil. Art. 466-A. Condenado o devedor a emitir declaração de vontade, a sentença, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida.

⁴⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, págs. 6-7.

Concessão de direito real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram.⁴⁶

Importa destacar que a lei federal n.º 11.481/2007, conhecida como lei de direitos reais de interesse social, foi o diploma legal responsável por inserir os novos direitos reais de concessão de uso especial para fins de moradia (XI) e a concessão de direito real de uso (XII), no rol constante do art. 1.225 do Código Civil. Assim, uma vez previsto explicitamente como direito real pelo Código Civil, não há porque restringir a sua utilização à União Federal, proibindo os demais Estados, Distrito Federal e Municípios de lançar mão de importante instrumento jurídico de política urbana e pacificação social.

A concessão de direito real de uso está previsto há décadas em nosso ordenamento legal, disciplinado pelo art. 7º do Decreto-lei n.º 271, de 28/2/1967, alterado pela citada lei federal n.º 11.481/2007, o qual passou a ostentar a seguinte redação:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Pois bem, como se vê, a concessão de direito real de uso é verdadeiro direito real em toda a sua plenitude, aplicável de maneira ampla e irrestrita por todas as pessoas jurídicas de direito público interno, além de se constituir em importante instrumento jurídico da política urbana brasileira, previsto no Estatuto da Cidade (art. 4º, inciso V, alínea g, da Lei n.º 10.257/2001), na Lei Orgânica, como regra estabelecida para a gestão dos bens públicos imóveis (art. 47, §1º), e expressamente incorporado ao ordenamento jurídico distrital, por meio do Pdot, art. 148, inciso III, alínea g, combinado com os arts. 193 a 195 da lei complementar distrital n.º 803/2009⁴⁷.

Assim dispõe o art. 193 da lei complementar distrital n.º 803/2009:

A concessão de direito real de uso é um instrumento aplicável a terrenos públicos ou particulares, para fins de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011, pág. 1.082.

⁴⁷ O direito real de uso vigora efetivamente no Distrito Federal há décadas, como pode se depreender da Lei n.º 1.132, de 10 de julho de 1996, que dispunha sobre a isenção para concessionários de direito real de uso de imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP da tributação do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos – ITBI. Esta lei foi revogada pela Lei n.º 3.830, de 14 de março de 2006. LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013.

tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social, e permite ao Poder Público legalizar esses usos nos espaços públicos.

A partir de uma leitura atenta dos dispositivos, entretanto, nota-se que a concessão de direito real de uso, no Distrito Federal, guarda pequenas nuances em relação à legislação federal (art. 7º do Decreto-lei n.º 271, de 28/2/1967, com redação dada pela lei federal n.º 11.481/2007).

Basicamente, o legislador distrital silenciou em relação a alguns aspectos da concessão do direito real de uso, em especial: a) possibilidade de sua concessão de forma remunerada ou gratuita; b) período certo ou por prazo indeterminado; e, por fim, c) a sua natureza resolúvel.

Conforme anotam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery: aplicam-se ao direito real de concessão de direito real de uso as regras do uso e do usufruto do CC 1412 e 1413, naquilo que for compatível.⁴⁸

Pontue-se que as características citadas acima são intrínsecas ao instituto do uso como direito real, porquanto se trata de atributo inerente ao secular direito de propriedade, que tem sua gênese história e jurídica nos primórdios do direito das gentes. Entende-se, pois, que a falta de coincidência exata e precisa do direito real de concessão de direito real de uso, presente na legislação federal e local, não prejudica em nada a sua aplicação ao caso concreto.

No que tange a competência legislativa para dispor sobre a concessão de direito real de uso, uma vez prevista entre as espécies de direito real em vigor no Brasil (art. 1.225, CC), adota-se o entendimento esposado por Fernando Dias Menezes de Almeida, segundo o qual:

ante o fato de a competência para legislar sobre direito administrativo ser própria de cada ente federativo, a aplicação deste instituto nos âmbitos estadual e municipal depende ainda de previsão em legislação dos Estados e Municípios.⁴⁹

Uma vez previsto no Código Civil e encontrando suporte legal em legislação interna e própria, a concessão de direito real de uso é plenamente aplicável pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, como se tem escrito.

Entretanto, é preciso avançar. Ainda com fulcro lição de Fernando Dias Menezes de Almeida⁵⁰, é possível afirmar que os contornos regionais e locais, além das peculiaridades

⁴⁸ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil Comentado*. 6 ed. amp. e atual. São Paulo: RT, 2008, p. 873.

⁴⁹ MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Coordenadores. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: RT, 2004, p. 55.

deste direito real, na seara administrativa, estariam abarcados pela competência legislativa genérica, em matéria de direito administrativo, de que são titulares os entes públicos.

Desta feita, admitir-se-iam determinadas especificidades jurídicas, razoáveis e justificadas, na definição e contorno do regime jurídico da concessão do direito real de uso pelas unidades federadas, inclusive pelo Distrito Federal.

Nesta esteira, determina o art. 7º da lei n.º 11.481/2007 que, além das características do direito real de uso, o imóvel público ou privado deve ser destinado pelo concessionário à urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Outrossim, merece destaque a norma introduzida pelo § 2º do art. 4º do Estatuto das Cidades, estabelecendo que nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente, regramento de grande relevância também previsto no parágrafo único do art. 194 do Pdot local.

Não se olvidem, pois, as relevantes determinações veiculadas pelo art. 48 do citado Estatuto:

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

O *caput* do art. 194 do Pdot, por sua vez, determina expressamente a aplicação dos referidos incisos I e II do art. 48 do Estatuto das Cidades no âmbito distrital. Importante tal previsão legal, porquanto a sua ausência poderia ensejar dúvidas quanto à sua vigência e aplicabilidade no arcabouço legal distrital.

Certamente inspirado pelos dispositivos legais acima elencados, que garantem aos contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos o caráter de escritura pública, bem como a qualificação destes ajustes como documento de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais, o Distrito Federal avançou e publicou a lei distrital n.º 5.126, de 4 de julho de 2013, que dispõe sobre a concessão de direito real de uso das áreas destinadas à política habitacional.

O art. 1º da novel lei distrital n.º 5.216/2013 estabelece que as áreas destinadas à política habitacional do Distrito Federal podem ser cedidas por meio de concessão de direito real de uso a terceiros e utilizadas como garantia hipotecária ou fiduciária da construção das unidades habitacionais, dos equipamentos públicos comunitários e das obras de infraestrutura no respectivo loteamento ou setor habitacional.

Chama-se atenção para a importante inovação introduzida pela lei distrital n.º 5.216/2013, dotando de novos atributos e qualidades jurídicas a concessão de direito real de uso, permitindo que o seu titular o utilize como garantia hipotecária ou fiduciária na construção de unidades habitacionais, e não apenas na contratação direta, junto ao agente financeiro, de financiamento imobiliário, conforme autorizado pelo Estatuto da Cidade, além do art. 194 do Pdot.

Esta lei pode assumir especial relevância na implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial e urbano no Distrito Federal, porquanto autoriza o Banco de Brasília (BRB), na qualidade de banco público voltado ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal e regiões de influência, a assumir o papel de agente financeiro da construção e financiamento de empreendimentos imobiliários, em áreas destinadas à política habitacional. Isto se daria por meio da aceitação, pelo BRB, das concessões de direito real de uso, amplamente concedidas pelo governo local, como garantia hipotecária ou fiduciária.

É nítida a versatilidade, inclusive econômica, que vem ganhando a concessão de direito real de uso na Capital da República, em sintonia com a determinação contida nos parágrafos do art. 47 da Lei Orgânica distrital, ampliando consideravelmente a utilização deste estratégico instrumento de política urbanística e habitacional à disposição do poder público.

Após discorrer sobre os atributos dos direitos reais em relação aos direitos pessoais, refletindo sobre as vantagens e a viabilidade jurídica da adoção da concessão do direito real de uso como o grande e principal instrumento jurídico de planejamento urbano, com espeque no art. 47 e parágrafos, todos da Lei Orgânica distrital, passará a ser enfrentada a questão da constitucionalidade e legitimidade da alienação gratuita (doação) de bens públicos imóveis para a realização de políticas públicas de desenvolvimento territorial e urbano no Distrito Federal.

A doação é instituto típico de direito privado, disciplinada nos artigos 538 a 564 do Código Civil. Ensina Silvio Rodrigues: a doação é um contrato unilateral, gratuito, consensual e via de regra solene.⁵¹

Sobre a doação na administração pública, Hely Lopes Meirelles lecionava:

A administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de *lei autorizadora*, de *prévia avaliação* do bem a ser doado e de *licitação*. (...) Em toda doação *com encargo* é necessária a cláusula de *reversão* para a eventualidade do seu descumprimento⁵².

Ainda que a doação não tenha sido prevista ou autorizada na Constituição da República, tampouco na Lei Orgânica do Distrito Federal, dentre os instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, aplicáveis ao Distrito Federal (art. 317, § 2º, inciso VI, alíneas *a* a *e*⁵³, da LODF); mesmo a alienação gratuita não figurando do rol de instrumentos jurídicos hábeis de política urbana previstos pelo Estatuto das Cidades (art. 4º, inciso V, da lei federal n.º 10.257/2001), a lei complementar distrital n.º 803, de 25 de abril de 2009, que disciplina o Pdot em vigor, por sua vez, inova significativamente o ordenamento jurídico ao estabelecer o instituto da doação como instrumento jurídico de política urbana desta unidade federativa (art. 148, inciso III, alínea *a*)⁵⁴.

A questão que se coloca é a seguinte: estaria a administração pública distrital autorizada a realizar a doação de bens imóveis de sua propriedade, no âmbito da implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e territorial, com supedâneo tão somente em dispositivo legal autorizativo genérico do Pdot e legislação infraconstitucional decorrente, sem previsão ou autorização clara e expressa de aplicação deste instituto, com tal finalidade, na Constituição Federal (CR/88), na Carta Política local (LODF) ou no próprio Estatuto das Cidades (lei federal n.º 10.257/2001)?

⁵¹ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil, Dos Contratos e Das Declarações Unilaterais de Vontade*. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, págs. 536-7.

⁵³ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei Orgânica do Distrito Federal. Art. 317, § 2º, inciso VI: (...) definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos: a) direito de preempção; b) outorga onerosa do direito de construir; c) outorga onerosa da alteração de uso; d) operações urbanas consorciadas; e) transferência do direito de construir; (...).

⁵⁴ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei complementar n.º 803/2009. Art. 148. Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano, o Distrito Federal poderá adotar os instrumentos de política urbana que forem necessários e admitidos pela legislação, tais como: (...) III – jurídicos: a) desapropriação, desafetação ou doação; (...).

A propósito, a doutrina destaca o caráter excepcional de tal liberalidade, porquanto de extrema dificuldade e demasiadamente complexa a comprovação do interesse público atendido por tal providência.

Neste sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. (...) a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituído pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal.⁵⁵

Ainda conforme José dos Santos Carvalho Filho, embora não exista qualquer vedação constitucional à doação de bens imóveis públicos, podem as demais pessoas jurídicas de direito público, por meio de suas legislações, instituir tal proibição, a qual vinculará indiscutivelmente os administradores públicos.⁵⁶

A Constituição da República (art. 24, inciso I) estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e o Distrito Federal, relativamente ao direito urbanístico, ao passo que determina, outrossim, a competência dos Municípios (art. 30) para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I), e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Segundo tais postulados, a União, os Estados e o Distrito Federal são legítimos detentores de competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, cabendo ao Município suplementar a legislação federal e estadual e à União fixar normas gerais sobre a matéria.

No que se refere à competência constitucional em matéria de direito urbanístico, a lição mais atenta e acurada decorre dos estudos de José dos Santos Carvalho Filho, para quem se pode encontrar, em tal partilha desenhada pela Constituição, normas urbanísticas na esfera, privativa ou concorrente, de todas as entidades federativas.⁵⁷

Disserta o citado autor:

Vejamos a competência da União Federal fixada na Lei Maior:

In omissis

4ª) legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24, I c/c §1º);

5ª) edição de normas com as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*);

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 1.180.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 1.180.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006, p. 16.

6ª) edição de lei reguladora da atuação municipal para adequação do solo urbano ao plano diretor (art. 182, §4º)

Ao Estado foram conferidas as seguintes competências:

1ª) legislar sobre normas urbanísticas regionais, suplementando a legislação federal (art. 24, I c/c §2º);

2ª) estabelecer planos urbanísticos de ordenação do território estadual de forma genérica (art. 25, §1º);

3ª) instituição de planos e normas urbanísticas em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (art. 25, §3º).

O Município, por sua vez, recebeu as seguintes competências:

1ª) suplementar a legislação federal e estadual urbanística, quando couber (art. 30, II);⁵⁸

Neste cenário, esclareça-se, desde logo, que ao Distrito Federal cabem as competências estaduais e municipais cumulativamente, conforme preconiza o art. 32, §1º, da Constituição da República.

Pois bem, forte no art. 24, inciso I, do Texto Constitucional, a União publicou a lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, desde então conhecido por Estatuto da Cidade, com a finalidade de fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano a serem implementadas pelos municípios brasileiros (art. 182, *caput*, CR/88), além de estabelecer as normas gerais sobre direito urbanístico (art. 3º, lei n.º 10.257/2001), de observância compulsória, pelos Estados e Distrito Federal, candidatos natos a legislar de maneira concorrente e suplementar em matéria de urbanismo, nos precisos termos constitucionais e, a partir de então, da lei federal n.º 10.257/2001.

Após o art. 3º do Estatuto da Cidade desdobrar, de maneira explícita, a competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, o diploma legal elenca os instrumentos da política urbana vigentes no Brasil, passíveis de aplicação pelos entes estaduais e municipais, cada qual dentro dos seus limites territoriais.

Os institutos jurídicos e políticos aplicáveis, nos termos do art. 4º, inciso V, da lei federal n.º 10.257/2001, são: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006, p. 16.

sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

Note-se que a alienação gratuita de bens públicos imóveis, mais conhecida como doação, não consta do extenso rol de instrumentos jurídicos aplicáveis, no âmbito da implementação de políticas urbanas, pelo Distrito Federal e municípios por todo o Brasil.

E não poderia a lei local, de hierarquia infraconstitucional, mesmo que por meio do plano diretor de ordenamento territorial, introduzir a ferramenta jurídica da doação de bens públicos imóveis, à revelia do silêncio eloquente do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica, por se tratar de competência da União para dispor sobre normas gerais de direito urbanístico, nos termos do art. 24, inciso I, da CR/88, c/c art. 3º da lei federal n.º 10.257/2001.

Retomando o entendimento adotado por Fernando Dias Menezes de Almeida, ao tratar da aplicabilidade da concessão de direito real de uso pelos demais entes além da União, afirma o autor que a aplicação deste instituto nos âmbitos estadual e municipal depende ainda de previsão em legislação dos Estados e Municípios.⁵⁹

É dizer: a previsão de determinado instrumento jurídico no ordenamento local é necessário, imprescindível à sua aplicação interna; entretanto, a sua previsão apenas e tão somente em lei local, não revela lastro jurídico a possibilitar a sua aplicação pelo poder público local. Enfim, a previsão local é necessária, mas não suficiente.

De outro giro, parece coerente e adequado aplicar, *in casu*, a mesma lógica regente da lei de licitações, quanto a competência reservada da União na eleição de hipóteses de dispensa de licitação, uma vez que se está a falar em verdadeiras exceções à regra da licitação pública para a administração pública.

Mutatis mutandis, assim como a dispensa de licitação constitui-se exceção ao princípio da licitação, a indicação dos instrumentos jurídicos de atuação do poder público -, no caso a doação de bens estatais de raiz, no âmbito das políticas urbanas Brasil a fora, estão a reclamar um regime jurídico uniforme na regulamentação da matéria. Por meio de tal ferramental jurídico é que se viabiliza a efetiva implantação das políticas públicas de urbanismo, idealizadas pelos governos municipais.

Desta feita, não parece juridicamente razoável que todo Estado, o Distrito Federal e cada um dos mais de 5.500 municípios possam, de maneira individual e solitária, sem qualquer parametrização ou referência, aplicar em seu território as ferramentas jurídicas que

⁵⁹ MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Coordenadores. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: RT, 2004, p. 55.

bem entenderem, ao seu bel prazer, bastando introduzi-las em sua legislação regional ou local. Novamente: a previsão em lei local é necessária, mas não suficiente à sua aplicação.

Assim sendo, o ato de pinçar determinados institutos jurídicos *à vontade* e apontar outros não relacionados no Estatuto das Cidades, por meio de legislação local, não faz parte da competência constitucional para a suplementação da legislação federal e estadual urbanística, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Tal procedimento significa, na realidade, dispor de modo contrário e, em última análise, pretender revogar os instrumentos legais a todos os entes federados disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, nos termos do art. 4º, inciso V.

Portanto, a doação de bens integrantes do patrimônio público imobiliário não se revela como instrumento juridicamente hígido, hábil e passível de utilização pelo poder público estatal, no âmbito do planejamento e concretização de políticas públicas de urbanismo, porquanto não previsto, de maneira expressa, em lei federal, mais especificamente, no Estatuto da Cidade. Com isso, dispositivo normativo local (e apenas local!), neste sentido, não vige, tampouco pode ser aplicado no Distrito Federal.

Acresça-se a isso, em tempo, que a Lei Orgânica distrital consagra, em seu art. 47, §1º, a regra da preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação dos bens imóveis estatais, norma que vigora e incide plenamente. Para alguns, a regra detém natureza jurídica de norma proibitiva de comportamento em sentido contrário. Tal dispositivo será explorado adiante, ao se tratar do regime jurídico dos bens públicos imóveis distritais, a partir do mandamento fixado no citado dispositivo da LODF.

No que diz respeito ao plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, nos termos do art. 317 da Lei Orgânica distrital, trata-se do diploma legal que define estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. O inciso VI do parágrafo 2º do art. 317 da LODF, por sua vez, relaciona os instrumentos jurídicos que serão previstos no Pdot, a serem utilizados pelo poder público, uma vez estabelecido o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo.

Eis o cabedal jurídico-legal concebido pelo legislador constituinte decorrente do Distrito Federal (art. 317, inciso VI, §2º, da LODF), e conferido ao legislador ordinário, a fim de que o discipline e regulamente no seio do Pdot: a) direito de preempção; b) outorga onerosa do direito de construir; c) outorga onerosa da alteração de uso; d) operações urbanas

consorciadas; e) transferência do direito de construir. Como se pode perceber, aqui tampouco figura a doação de bens imóveis estatais.

O fundamento jurídico-legal, único e primeiro, para a doação de bens públicos imóveis locais reside no art. 148, inciso III, alínea *a*, do Pdot, estabelecendo que o Distrito Federal poderá adotar o instrumento jurídico de política urbana da doação, para fins de planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano de seu território.

O dispositivo legal citado (art. 148, inciso III, alínea *a*, do Pdot) pretende inovar decisivamente no mundo jurídico, tendo sido introduzido no ordenamento local à margem de todo o sistema constitucional brasileiro, não encontrando suporte jurídico-normativo no Estatuto da Cidade, tampouco na Lei Orgânica do Distrito Federal ou, quiçá, na Constituição da República.

Como se fosse possível a qualquer norma juridicamente válida, com *status* infraconstitucional (ainda que remanesçam sérias dúvidas quanto à sua natureza não constitucional, por se reportar a bens estatais que, em última análise, em decorrência do princípio republicano, estar-se-ia a falar em bens de todos os cidadãos, indeterminadamente considerados), fundar-se em nada mais além do que em si própria, de forma diversa e oposta aos ditames constitucionais.

Entende-se oportuno e conveniente, por ora, trazer à baila a reflexão sobre o *caput* do art. 47 da LODF, exemplo típico de norma jurídica excepcional, claramente não aplicável aos bens imóveis públicos distritais, estabelecendo que: os bens (móveis) do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que a lei especificar.

Oportuno, pois, relembrar o clássico ensinamento de Maximiliano⁶⁰, esclarecendo que a regra de direito excepcional deve, por afastar-se da regra geral, ser interpretada nos seus estritos termos, vedada a interpretação extensiva. Esta exceção - a alienação gratuita (doação), em relação aos bens móveis da administração pública local foi prevista, disposta e veiculada, de maneira explícita, pelo texto da Lei Orgânica do Distrito Federal. Tal disposição não existe em relação aos bens imóveis da administração pública.

Em relação aos bens públicos móveis, pois, o constituinte distrital deferiu ao legislador comum disciplinar, em lei ordinária, de maneira excepcionalíssima, aquelas

⁶⁰ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 227.

situações, específicas e peculiares, em que se aceitarão a doação destes bens, reconhecidamente inservíveis.

Ademais, urge registrar a robusta e assertiva doutrina jurídica quanto à sujeição da administração pública ao princípio da legalidade. Tais ensinamentos são plasmados nas premissas segundo as quais, a administração pública está autorizada a proceder em estrita conformidade aos ditames legais, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

Em contraposição, se apresenta a livre iniciativa. A nota característica a qualificar a livre iniciativa no Brasil, amplamente consagrada pela Constituição da República (art. 1º, inciso IV), traduz-se em garantir às pessoas físicas e jurídicas, no pleno e regular exercício de seu feixe de direitos na sociedade, a liberdade e a prerrogativa de agir e se comportar como bem entender, sujeitando-se aos limites legalmente impostos. Limites estes constitucionalmente apostos, por óbvio. E aqui, não se detecta melhor formulação que a constante do art. 5º, inciso II, da Carta Política da nação: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Tudo isto para, enfim, afirmar: a atividade administrativa levada a cabo pelo poder público está condicionada e adstrita, de modo determinante, em todos os seus termos, ao princípio da legalidade; e somente é passível do recebimento da chancela da legalidade, dentro da ordem jurídica do estado democrático de direito, a norma produzida de maneira perfeitamente constitucional. O que não se pode concluir em relação à doação de bens do imobiliário público, fundada tão somente no malfadado art. 148, inciso III, alínea *a*, do Pdot, conforme amplamente detalhado.

No que se refere aos bens públicos de raiz, aliás, a Carta Política local, em seu art. 47, §1º, impõe regime jurídico rigoroso à sua gestão e administração pelo Estado, consagrando a regra geral, segundo a qual: os bens imóveis do Distrito Federal só poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação. Esta é a clara, objetiva e indubitosa regra-matriz, posta pelo legislador constituinte decorrente na Lei Orgânica distrital, de maneira originária, desde a promulgação da Carta Política local, em 8 de junho de 1993.

Portanto, a cessão de uso dos bens públicos (art. 47, §1º) é a norma geral constitucional local, aplicável a todo e qualquer bem integrante do patrimônio público imobiliário do Distrito Federal.

A doação pura e simples, sem qualquer contraprestação, ônus ou encargo ao particular beneficiado, contemplado graciosamente com bens públicos imóveis (diga-se, de toda a coletividade!), apenas com o fito de promover determinada política pública urbana,

qualquer que seja ela, não se encontra dentre as exceções constitucionalmente autorizadas pela Lei Orgânica. Com efeito, se a alienação gratuita (doação) de bens públicos imóveis não foi autorizada de maneira constitucional, resta, indiscutível e verdadeiramente, vedada.

Por fim, repise-se a sábia e prudente orientação de José dos Santos Carvalho Filho, no que se refere à excepcionalidade da doação (especialmente de bens imóveis!) pela administração pública, além da obediência ao mandamento da preferência à concessão do direito real de uso ao invés da alienação gratuita, como mecanismo efetivo de proteção do patrimônio público: a Administração deve substituí-la (a doação) pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal.⁶¹

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 1.180.

CONCLUSÃO

Após análise minuciosa dos requisitos e condições legais aplicáveis à doação de imóveis públicos pelo ente distrital, conclui-se definitivamente, conforme a melhor doutrina e remansosa jurisprudência nacional, liderada pelo Supremo Tribunal Federal, que as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, previstas nos artigos 17, inciso I, alíneas *a a f*, e 24 e 25 da lei n.º 8.666/93, em razão de seu nítido caráter de afastamento e exclusão do próprio procedimento licitatório, revestem-se da qualidade de *normas gerais* (art. 22, XVII da CF/88), atraindo a competência legislativa privativa da União, de modo a obstar estados-membros, Distrito Federal e Municípios de legislar com o desiderato de ampliá-las ou de reduzi-las.

Conforme anunciado, utilizou-se como pano de fundo deste estudo a análise da constitucionalidade e legitimidade dos incisos I dos artigos 1º e 2º da lei distrital n.º 5.135, de 2013, que dispõem sobre a doação direta de unidades imobiliárias localizadas na Vila Planalto, de propriedade do Distrito Federal, a terceiros particulares, à margem do competente procedimento licitatório.

Neste caso, reputa-se claramente inconstitucional a atitude do governante ao pinçar determinados bens públicos e excluí-los da incidência do mandamento licitatório, prática esta combatida e rechaçada pelos órgãos de controle da administração pública, em particular o Poder Judiciário, encontrando no Supremo Tribunal Federal sua voz de maior expressão nesta matéria.

Avançando, colocou-se no centro do debate a premissa maior veiculada pelo art. 47, §1º, da Lei Orgânica, em relação aos bens integrantes do patrimônio público imobiliário distrital, segundo a qual os bens imóveis do Distrito Federal só poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.

Por meio deste dispositivo consagra-se a cessão de uso, ou a concessão de direito real de uso, como vetor determinante da gestão dos bens imóveis estatais pelo Distrito Federal. A concessão de direito real de uso, como verdadeiro direito real que é, revela-se absoluto, imediato, e gerador do direito à sequela.

Assim sendo, a concessão de direito real de uso à disposição do poder público, além de consentâneo com o regramento constitucional, é e deve ser encarado como o principal

instrumento jurídico de implementação de políticas de urbanismo por parte do Estado⁶², de grande relevância e alcance social. Diferentemente, neste caso, das permissões e autorizações concedidas, durante décadas, pelo governo do Distrito Federal, de natureza precária e sem qualquer segurança jurídica aos seus titulares, se servindo de legítimos anseios das pessoas mais humildes, gerando-lhes expectativas irrealizáveis.

Desta feita, a atuação da administração pública como principal ator e agente na concretização de políticas de urbanismo, servindo-se para tanto da doação indiscriminada de bens imóveis de sua propriedade (leia-se, propriedade de todos!), não ostenta suporte constitucional e legal na ordem jurídica.

A alienação gratuita de bens imóveis estatais, com tal finalidade, não encontra assento na Constituição da República, tampouco na Lei Orgânica do Distrito Federal, dentre os instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, aplicáveis ao Distrito Federal (art. 317, § 2º, inciso VI, alíneas *a* e *e*⁶³, da LODF).

Não figura, outrossim, no rol de instrumentos jurídicos hábeis de política urbana previstos pelo Estatuto das Cidades (art. 4º, inciso V, da lei federal n.º 10.257/2001), legislação importantíssima, de envergadura e alcance nacionais, editada pela União no regular exercício que lhe cabe de aviar normas de caráter geral em matéria de direito urbanístico (art. 24, inciso I, CR/88 c/c art. 3º, do Estatuto das Cidades).

O fundamento jurídico-legal, único e primeiro, para a doação de bens públicos imóveis locais, no âmbito da promoção de política urbana, reside no art. 148, inciso III, alínea *a*, da lei complementar distrital n.º 803, de 25 de abril de 2009, que disciplina o plano de desenvolvimento e ordenamento territorial do Distrito Federal em vigor. Tal dispositivo pretende inovar no mundo jurídico, *sponte própria*, sem qualquer fundamento em lei maior constitucional, ou mesmo dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades.

Além de todo o exposto, decorre do princípio da legalidade a que se sujeita o poder público, no estado democrático de direito em que se desenvolve o Brasil nestes tempos, a seguinte consequência jurídica: a administração pública está autorizada a proceder em estrita conformidade com os ditames legais, nos precisos termos do art. 37 da Constituição Federal.

⁶² Assevera José dos Santos Carvalho Filho: a Administração deve substituí-la (a doação) pela concessão de direito real de uso, instituído pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012, p. 1.180.

⁶³ LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: agosto de 2013. Lei Orgânica do Distrito Federal. Art. 317, § 2º, inciso VI: definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os seguintes instrumentos: a) direito de preempção; b) outorga onerosa do direito de construir; c) outorga onerosa da alteração de uso; d) operações urbanas consorciadas; e) transferência do direito de construir.

De onde se extrai a conclusão: não pode a administração fazer o que o ordenamento jurídico não lhe autoriza, ou mesmo lhe proíbe. Em última análise, está-se a falar em ausência de autorização legal constitucionalmente estipulada, vez que o Pdot jamais poderia veicular norma jurídica desta natureza, de maneira especialmente originária e inovadora, desprovida de suporte constitucional. A inexistência de permissivo legal, nos termos aqui expostos, equivale a verdadeira norma proibitiva de comportamento por parte da administração pública.

A doação pura e simples, sem qualquer contraprestação, ônus ou encargo ao particular beneficiado, contemplado graciosamente com bens públicos de raiz (diga-se, de toda a coletividade!), apenas com o fito de promover e concretizar determinada política pública urbana, qualquer que seja ela, não se encontra dentre as exceções autorizadas pela Constituição da República ou pela Lei Orgânica. Com efeito, a alienação gratuita (doação) de bens públicos imóveis, neste contexto, revela-se indiscutivelmente vedada pela ordem jurídica.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Competência legislativa em matéria de licitação. Contribuições para resolução de conflitos entre os entes federados. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2766, 27 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18358>>. Acesso em: agosto de 2013.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Regime Jurídico da doação de bens móveis pela Administração Pública. *Revista SÍNTESE Responsabilidade Pública*. nº 9, p. 49-74, jun-jul/2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012.
- _____, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2006.
- CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e. Arrematação. Nulidade. Bem Imóvel Público Gravado com Cláusula de Reversão. RSDA N.º 69 – Setembro/2011 – Seção Especial – Jurisprudência Comentada, p. 210-216.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*. 4 ed. São Paulo: RT, 2010.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GOMES, Agnaldo Nogueira. O regime jurídico das alienações de imóveis públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 129, p. 9-18, set. 2012.
- GONÇALVES, Vitor Fernandes. *A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito Federal*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Território, Brasília, v. 1, n. 5, p. 9-32, 2011. Anual.
- GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez.2012.
- GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo. Coordenação. *Direito Imobiliário Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Contratação direta sem licitação*. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. *Vade-mecum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. *Permuta de imóveis públicos*, Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n.º 85, jan. 2009, publicada no sítio da Editora Fórum na internet (www.editoraforum.com.br). Acesso em: agosto de 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: AIDE, 1993.

LEGISLAÇÃO brasileira. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>.

LEGISLAÇÃO do Distrito Federal. Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Atlas, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MEDAUAR, Odete; DE ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Coordenadores. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v.25, nº 100, p. 127-162, out./dez. de 1988.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil, Dos Contratos e Das Declarações Unilaterais de Vontade*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SARAI, Leandro. Notas Gerais e Críticas sobre o Regime dos bens públicos. BDA – Boletim de Direito Administrativo, p. 664-682, Junho/2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TABELLINI, Guilherme Luis da Silva. Bens Imóveis Municipais – Utilização por terceiros. concessão de uso, permissão de uso e autorização de uso. Utilização por servidor público – requisitos. *BDA - Boletim de Direito Administrativo*, p. 553-558, agosto/2012.