

**MÁRCIA FERREIRA CUNHA FARIAS**

**TERRAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL:  
USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS POR PARTICULARES**

Brasília, DF

2002

**MÁRCIA FERREIRA CUNHA FARIAS**

**TERRAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL:  
USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS POR PARTICULARES**

**Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Público, Curso de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Recife, Universidade Federal de Pernambuco.**

**Orientador: Professor Doutor Inocêncio Mártires Coelho**

Brasília, DF

2002

II

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

MÁRCIA FERREIRA CUNHA FARIAS

TERRAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL:  
USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS POR PARTICULARES

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Recife, Universidade Federal de Pernambuco, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Professor Doutor Inocêncio Mártires Coelho

Membros da Banca Examinadora: Professor Doutor George Browne - Presidente

Professor Doutor Geraldo Neves

Professora Doutora Daisy Asper y Valdéz

Brasília

2002

III

Ao Professor Doutor Inocêncio Mártires Coelho, por sua orientação acadêmica segura e por sua amizade;  
a meu pai, Breno, e a minha mãe, Therezinha, por seu incentivo e seu carinho;  
a meu marido, Paulo José, por sua ajuda sincera e eficaz;  
a Antônio José, Maria Clara e Pedro Luís, razão e alegria de meu viver.

*Mais quand le noeud social commence à se relâcher et l'État à s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influencer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants, l'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous, il s'élève des contradictions, des débats, et le meilleur avis ne passe point sans disputes.*

(ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du Contrat Social**. Paris: Garnier-Flammarion, 1966, p. 146).

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 1  |
| I - As terras públicas no Distrito Federal .....   | 1  |
| II -Uso e alienação de bens públicos .....   | 2  |
| III -Da pesquisa empreendida para realização do trabalho .....   | 7  |
| <b>CAPÍTULO 1. AS TERRAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL</b> .....  | 8  |
| 1.1. REGIME JURÍDICO DAS TERRAS PÚBLICAS NO BRASIL .....   | 8  |
| 1.1.1. Histórico Legislativo das Terras Devolutas no Período Colonial .....  | 8  |
| 1.1.2. Conceito de Terras Devolutas nas Constituições Brasileiras .....  | 12 |
| 1.1.3. Terras Urbanas e Terras Rurais .....  | 16 |
| 1.2. REGIME JURÍDICO DAS TERRAS DO DISTRITO FEDERAL .....  | 17 |
| 1.2.1. A mudança da Capital para o Planalto Central .....  | 17 |
| 1.2.2. Domínio das Terras do Distrito Federal .....  | 22 |
| 1.2.3. Habitação e Moradia no Distrito Federal .....   | 28 |
| <b>CAPÍTULO 2. REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS</b> .....   | 32 |
| 2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS: A GESTÃO DE BENS PÚBLICOS NO DIREITO BRASILEIRO E NO DIREITO FRANCÊS.....   | 32 |
| 2.2. PRECEITOS DA GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS .....   | 39 |
| 2.3. AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO .....  | 40 |
| <b>CAPÍTULO 3. A FEDERAÇÃO E O REGIME DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS</b> .....   | 41 |
| 3.1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS .....  | 41 |
| 3.2. A AUTONOMIA DO ENTE FEDERADO E SEU PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO .....  | 43 |
| 3.2.1. A Teoria de Kelsen sobre a Superposição de Ordens Jurídicas em um mesmo Território .....  | 44 |
| 3.2.2. A Teoria de Kelsen sobre a Superposição de Ordens Jurídicas e a Hierarquia da Ordem Jurídica Total sobre a Ordem Jurídica Local ..... | 46 |
| 3.3. FEDERAÇÃO E O PODER CONSTITUINTE DECORRENTE DOS ESTADOS-MEMBROS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS .....                          | 47 |
| 3.4. O PODER CONSTITUINTE DECORRENTE DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL VIGENTE .....                                 | 55 |
| 3.4.1. Auto-organização e Normatização Própria .....   | 56 |
| 3.4.2. Auto-organização e a Supremacia da Constituição Estadual perante as Leis Estaduais e Municipais.....                                  | 60 |
| 3.4.3. Limites da Constituição Estadual perante os Princípios da Constituição Federal .....  | 62 |
| 3.5. A FEDERAÇÃO E O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO APLICADO AO REGIME DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS .....  | 64 |
| <b>CAPÍTULO 4. ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS</b> .....  | 66 |
| 4.1. A LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, E A ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS .....  | 66 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2. O INTERESSE PÚBLICO .....   | 68  |
| 4.3. FORMAS DE ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS .....  | 70  |
| 4.3.1. Venda .....   | 70  |
| 4.3.2. Doação .....  | 71  |
| 4.3.3. Dação em Pagamento .....  | 74  |
| 4.3.4. Permuta .....   | 75  |
| 4.3.5. Investidura .....   | 76  |
| 4.3.6. Legitimação de Posse .....  | 76  |
| <b>CAPÍTULO 5. USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS POR PARTICULARES</b>   | 78  |
| 5.1. UTILIZAÇÃO DE BENS DE USO COMUM .....   | 78  |
| 5.2. USO PRIVATIVO DE BENS PÚBLICOS .....  | 80  |
| 5.2.1. Locação e Arrendamento .....  | 82  |
| 5.2.2. Aforamento .....  | 83  |
| 5.2.3. Cessão .....  | 85  |
| 5.2.4. Autorização e Permissão de Uso .....  | 88  |
| 5.2.5. Concessão de Domínio .....  | 93  |
| 5.2.6. Concessão de Uso .....  | 95  |
| 5.2.7. Concessão de Direito Real de Uso e Direito de Superfície.....   | 96  |
| <b>CAPÍTULO 6. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....  | 107 |
| 6.1. NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE. A PROPRIEDADE COMO GARANTIA INSTITUCIONAL.....                        | 107 |
| 6.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO LIMITAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE .....                                       | 111 |
| 6.3. CONCEITO E ORIGEM DA EXPRESSÃO <i>FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</i> .....  | 113 |
| 6.4. VISÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA PONDERAÇÃO DA VISÃO LIBERAL E SOCIAL COORDENADA PELA VISÃO TOMISTA     | 117 |
| 6.5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....   | 119 |
| 6.6. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E TERRAS PÚBLICAS .....  | 123 |
| 6.6.1. O Estatuto da Terra .....   | 123 |
| 6.6.2. O Estatuto da Cidade .....  | 126 |
| <b>CAPÍTULO 7. POSSE, PROPRIEDADE E DIREITO DE MORADIA</b> .....   | 135 |
| 7.1. O DIREITO DE MORADIA E OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E POSSE .   | 135 |
| 7.2. O DIREITO DE MORADIA NO DISTRITO FEDERAL .....  | 138 |
| 7.3. POSSE E PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL .....   | 142 |
| <b>CAPÍTULO 8. CONTROLE DE ATOS E CONTRATOS DE ALIENAÇÃO E DE USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS</b> .....                   | 147 |
| 8.1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO..... | 147 |
| 8.2. CONTROLE JURISDICIONAL .....  | 149 |
| 8.3. CONTROLE REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....   | 157 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 163 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....  | 166 |
| <b>APÊNDICE</b> .....  | 184 |

## RESUMO

A presente dissertação tem por finalidade demonstrar que o uso de bens públicos por particulares deve dar-se de forma sistematizada e por meio dos institutos disponíveis no direito administrativo brasileiro. Com esse objetivo, analisam-se, no texto, os instrumentos de outorga de uso de bens públicos a particulares, bem como aqueles empregados para alienação desses bens. Dedicam-se um capítulo à propriedade e à sua função social, uma vez que a alienação e o uso de bens públicos deve atender ao interesse social e, ao mesmo passo, à função social da propriedade. Se, por um lado, a dissertação parte da experiência do Distrito Federal, procurando situá-lo na Federação brasileira, por outro, embora o regime jurídico das terras públicas distritais seja historiado, o regime jurídico dos bens públicos comentado é nacional. Para facilitar a compreensão do domínio de terras públicas no Brasil, as teorias sobre o domínio público na França são expostas, fazendo-se, assim, um paralelo entre a doutrina e a legislação naquele País e a doutrina e a legislação brasileiras. Nesse diapasão, a dissertação expõe o controle hoje realizado na Corte de Contas francesa e pelo Ministério Público que junto a ela atua. Trata o trabalho, de igual modo, do controle realizado pelos Tribunais de Contas no Brasil, a par do controle dos atos administrativos realizado pelo Poder Judiciário. Por fim, objetiva-se noticiar a prática de algumas irregularidades no que diz respeito à outorga de uso de bens públicos por particulares, e a forma mediante a qual o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em aliança com outras Instituições afins, tem buscado coibir que essas ou outras irregularidades perpetuem-se.

Palavras-chave: bens públicos imóveis; uso e alienação; função social da propriedade; controle exercido pelos Tribunais de Contas.



## ABSTRACT

The purpose of this thesis is to demonstrate that the usage of public landed property by private parties must be institutionalized and carried through in a systematic way, through the instruments available in Brazilian administrative law. In the text these instruments are analysed, as well as those used for the alienation of public landed property. One chapter is dedicated to landed property and its social function, bearing in mind that the alienation and usage of this property must attend, to its social function and, at the same time, to the interests of society. If, on one hand, this thesis demonstrates the experiences of the Federal District of Brazil, on the other hand, the legal system of landed property that is presented is national, even though the history of the legal system of landed property in the Federal District is narrated. To ease comprehension of the legal system applied to landed property in Brazil, legal theories on public domain in French law are presented. A parallel between French and Brazilian law is thus established. In this framework, the thesis exposes the control of public acts and contracts that is currently executed by the French Supreme Audit Institution, the Court of Accounts, and that which is realized by the Public Prosecution before the Court. In much the same way, the thesis reports to the control made effective by the Brazilian Courts of Accounts, as well as to the control that is fulfilled by the Judiciary Power. Finally, it is the objective of this thesis to notify some irregular practices that have been detected in respect to the usage of public landed property by private parties, and how the Public Prosecution before the Court of Accounts of the Federal District, in alliance with other Institutions, is dealing with this problem and avoiding its perpetuation.

Key-words: public landed property; usage and alienation; social function of landed property; control by audit institutions.

Farias, Márcia Ferreira Cunha

Terras públicas do Distrito Federal: uso de bens imóveis públicos por particulares / Márcia Ferreira Cunha Farias. -- Brasília, 2002.

IX, 390 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito,  
Universidade  
Federal de Pernambuco

1. Uso de bens imóveis públicos. 2. Direito administrativo.  
3. Direito urbanístico. 4. Universidade Federal de Pernambuco.  
I. Título.

CDD 351.817

CDU 332.26 : 351.11(817.4) (043.2)