

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

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

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

INTRODUÇÃO	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
CAPÍTULO 1. AS TERRAS PÚBLICAS NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL	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
CAPÍTULO 2. REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS	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
CAPÍTULO 3. A FEDERAÇÃO E O REGIME DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS	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
CAPÍTULO 4. ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS	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
CAPÍTULO 5. USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS POR PARTICULARES	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
CAPÍTULO 6. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	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
CAPÍTULO 7. POSSE, PROPRIEDADE E DIREITO DE MORADIA	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
CAPÍTULO 8. CONTROLE DE ATOS E CONTRATOS DE ALIENAÇÃO E DE USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS	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
CONCLUSÃO	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
APÊNDICE	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.