



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
FAJS – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais  
Curso de Direito

ALINE ALVES SAVI

A LICITAÇÃO DOS LOTES VAZIOS E DOS LOTES COMERCIAIS  
NOS “CONDOMÍNIOS IRREGULARES” DO DISTRITO FEDERAL

Brasília

2010

ALINE ALVES SAVI

A LICITAÇÃO DOS LOTES VAZIOS E DOS LOTES COMERCIAIS  
NOS “CONDOMÍNIOS IRREGULARES” DO DISTRITO FEDERAL

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. M.Sc. João Paulo de Faria Santos.

Brasília

2010

# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>5</b>  |
| <br>   |           |
| <b>1 O PROBLEMA FUNDIÁRIO NO DISTRITO FEDERAL.....</b>                                   | <b>6</b>  |
| 1.1 A ocupação urbana do Distrito Federal.....   | 6         |
| 1.2 A origem dos “condomínios irregulares”.....  | 10        |
| 1.3 A atuação dos grileiros.....   | 13        |
| 1.4 A denominação “condomínios irregulares”.....   | 15        |
| 1.5 O Plano Diretor Municipal e o Estatuto da Cidade.....                                | 19        |
| 1.5.1 <i>O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.....</i>         | <i>20</i> |
| <br>   |           |
| <b>2 A CONSTITUCIONALIDADE DA VENDA DIRETA.....</b>                                      | <b>23</b> |
| 2.1 O artigo 3º e parágrafos da Lei 9.262/1996.....                                      | 23        |
| 2.2 Os argumentos do STF na ADIn 2.990/Distrito Federal.....                             | 24        |
| 2.2.1 <i>Violação do artigo 37, inciso XXI da Constituição de 1988.....</i>              | <i>24</i> |
| 2.2.2 <i>Caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação.....</i>                       | <i>25</i> |
| 2.2.3 <i>Legitimidade da venda direta em benefício de populações de baixa renda.....</i> | <i>29</i> |
| 2.2.4 <i>Intenção de pacificação social.....</i>   | <i>32</i> |
| 2.2.5 <i>A questão do impacto ambiental.....</i>   | <i>33</i> |
| <br>   |           |
| <b>3 A LICITAÇÃO DOS LOTES VAZIOS E LOTES COMERCIAIS.....</b>                            | <b>33</b> |
| 3.1 A especulação imobiliária no Distrito Federal.....                                   | 34        |
| 3.2 O direito à moradia.....   | 38        |
| 3.3 A licitação dos lotes comerciais e dos lotes vazios.....                             | 44        |
| 3.3.1 <i>A decisão do STJ acerca da inexistência de posse em terras públicas.....</i>    | <i>45</i> |
| <br>   |           |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>50</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>52</b> |



## **Agradecimentos**

Meus carinhosos agradecimentos ao Mestre João Paulo, que, com sua paciência, tornou mais tranquila esta caminhada.

Ao namorado João Paulo, pelo apoio e dedicação incondicionais.

E à minha mãe, que, não obstante idas e vindas, se faz presente com seu amor.

## **Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a adequação ao ordenamento jurídico brasileiro da licitação dos imóveis vazios e comerciais situados nos “condomínios irregulares” do Distrito Federal prevista no Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre Governo do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Para tanto, será desenvolvido um estudo acerca da situação fundiária do Distrito Federal, desde a sua construção e as circunstâncias que agravaram o déficit habitacional na região. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei n. 9.262/96 nos mostrará os argumentos desta corte para justificar a venda direta aos ocupantes dos imóveis citados, afastando-se, portanto, a incidência dos procedimentos previstos na Lei n. 8.666/93. A possibilidade da licitação dos lotes vazios e comerciais se basearia no fato de que tais imóveis, por sua natureza, não desenvolvem a função social da propriedade, uma vez que, a par das determinações contidas no Plano de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal, não promovem a proteção do direito à moradia, constitucionalmente garantida.

**Palavras-chave: Licitação. Condomínios irregulares. Lotes vazios e comerciais.**

## Sumário

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>5</b>  |
| <br>   |           |
| <b>1 O PROBLEMA FUNDIÁRIO NO DISTRITO FEDERAL.....</b>                                   | <b>6</b>  |
| 1.1 A ocupação urbana do Distrito Federal.....   | 6         |
| 1.2 A origem dos “condomínios irregulares”.....  | 10        |
| 1.3 A atuação dos grileiros.....   | 13        |
| 1.4 A denominação “condomínios irregulares”.....   | 15        |
| 1.5 O Plano Diretor Municipal e o Estatuto da Cidade.....                                | 19        |
| 1.5.1 <i>O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.....</i>         | <i>20</i> |
| <br>   |           |
| <b>2 A CONSTITUCIONALIDADE DA VENDA DIRETA.....</b>                                      | <b>23</b> |
| 2.1 O artigo 3º e parágrafos da Lei 9.262/1996.....                                      | 23        |
| 2.2 Os argumentos do STF na ADIn 2.990/Distrito Federal.....                             | 24        |
| 2.2.1 <i>Violação do artigo 37, inciso XXI da Constituição de 1988.....</i>              | <i>24</i> |
| 2.2.2 <i>Caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação.....</i>                       | <i>25</i> |
| 2.2.3 <i>Legitimidade da venda direta em benefício de populações de baixa renda.....</i> | <i>29</i> |
| 2.2.4 <i>Intenção de pacificação social.....</i>   | <i>32</i> |
| 2.2.5 <i>A questão do impacto ambiental.....</i>   | <i>33</i> |
| <br>   |           |
| <b>3 A LICITAÇÃO DOS LOTES VAZIOS E LOTES COMERCIAIS.....</b>                            | <b>34</b> |
| 3.1 A especulação imobiliária no Distrito Federal.....                                   | 35        |
| 3.2 O direito à moradia.....   | 39        |
| 3.3 A licitação dos lotes comerciais e dos lotes vazios.....                             | 45        |
| 3.3.1 <i>A decisão do STJ acerca da inexistência de posse em terras públicas.....</i>    | <i>46</i> |
| <br>   |           |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>51</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>52</b> |

## **Introdução**

O presente trabalho monográfico está dividido em três capítulos, cabendo ao primeiro o contato com a história de urbanização da nova capital federal, os problemas advindos das administrações pretéritas e a formação desta nova organização urbana denominada “condomínios irregulares”. Será desenvolvida uma análise do instituto jurídico que representa (não obstante sua denominação), e de sua previsão no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal.

O segundo capítulo será responsável por apresentar os argumentos utilizados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 2.990 - Distrito Federal, que entendem pela constitucionalidade do artigo 3º e parágrafos da Lei 9.262/96, que, afastando os procedimentos previstos na Lei n. 8.666/93, possibilita a venda direta aos ocupantes dos imóveis sem que se proceda à licitação dos mesmos. Este capítulo é de extrema importância por trazer parâmetros para a discussão sobre a possibilidade da venda direta, que não diz respeito somente a normas de Direito Administrativo, abrangendo, também, noções de Direito Urbanístico e Direito Ambiental, com especial atenção aos tópicos regularização fundiária, função social da propriedade e direito à moradia.

O terceiro capítulo articula os fatos e os argumentos acerca do tema, analisados anteriormente, e justifica a adequação ao ordenamento jurídico brasileiro da cláusula do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre Governo do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que prevê a licitação dos lotes comerciais e vazios. Assim, não obstante a legislação que orienta a venda direta aos ocupantes dos imóveis situados na Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, o Ministério Público entendeu ser adequada a solução de subordinar tais imóveis ao procedimento licitatório, conforme prevê a Lei 8.666/93.

Neste ponto, é necessário que se esclareça que o trabalho versa sobre “assentamentos informais” em áreas cuja titularidade é pública, única hipótese em que se vislumbra ser possível a venda direta dos imóveis aos seus ocupantes. Não há que se falar em venda direta de imóveis localizados em terrenos de propriedade particular, sobre os quais, incidem, apenas, os imperativos de regularização fundiária quanto à organização dos espaços.

## 1. O problema fundiário no Distrito Federal

### 1.1 A ocupação urbana do Distrito Federal

O processo de urbanização de Brasília deve ser entendido a partir da análise das peculiares condições que o determinaram. Brasília foi, primeiramente, idealizada, e, conforme afirmam os historiadores, teria sido Marquês de Pombal o primeiro intelectual brasileiro a propor a transferência da capital do país, do litoral para o interior, sugerindo, para tanto, alguma cidade no interior do Maranhão. Cerca de um século depois desta proposição, em 1877, o historiador e embaixador do Brasil, Francisco Adolfo de Varnhagen, o Visconde de Porto Seguro, explorou o Planalto Central, a cavalo, buscando o local ideal para a fixação da nova capital, e indicando, por fim, as proximidades do município de Vila Formosa da Imperatriz - GO.<sup>1</sup>

A Constituição Federal de 1891 já previa uma área de 14.400 km<sup>2</sup>, no Planalto Central, para o estabelecimento da futura capital, que passaria a pertencer à União, devendo ser, posteriormente, demarcada.

Em 1892, foi constituída a “Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil”, chefiada pelo engenheiro e astrônomo belga Luiz Cruls, composta por 21, pesquisadores, entre eles geógrafos, botânicos, engenheiros e médicos, com o objetivo de estudar, demarcar, analisar e fotografar a área, que ficou conhecida por “Quadrilátero Cruls”. Comumente intitulada Missão Cruls, foi a primeira expedição oficial organizada para que se concretizasse o sonho da mudança da capital para o interior do país.

No entanto, as medidas para a mudança da nova capital foram suspensas quando Floriano Peixoto deixou a Presidência, tendo sido retomado o empreendimento somente em 1948, através da “Comissão Polli Coelho”, presidida pelo Marechal Djalma Polli Coelho, que teve a incumbência de realizar estudos de localização na região do Planalto Central. O relatório deveria indicar o local mais adequado para implantação da capital, e, apesar de esta comissão possuir meio século de acúmulo de desenvolvimento tecnológico, indicou o mesmo local que havia sido sugerido pelo Relatório de Cruls. Com a aprovação do

---

<sup>1</sup> SILVA, Hélio de Andrade. *Os problemas fundiários do Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)>. Acesso: 23 mar. 2010.

novo relatório, foi criada a Comissão de Planejamento e Coordenação da Mudança da Capital Federal, organizada pelo General Caiado de Castro.

A primeira providência tomada pela nova Comissão foi a contratação das sociedades empresárias “Cruzeiro do Sul Aerofotogrametria” e “Donald J. Belcher and Associates Incorporated”, cabendo à primeira, o registro fotográfico da área, e, à segunda, a análise e interpretação dos dados fotográficos, o que culminaria no “Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República”, ou, também denominado “Relatório Belcher”<sup>2</sup>.

Os estudos desenvolvidos pela empresa norte-americana deveriam indicar os cinco melhores sítios da região, com extensão de 1.000 km<sup>2</sup>. Para se evitar a especulação imobiliária, a denominação dos sítios não correspondia à sua localização geográfica, mas a cinco nomes de cores: verde, castanho, azul, amarelo e vermelho. O sítio “Castanho” foi escolhido pela Comissão de Planejamento e Coordenação da Mudança da Capital Federal.

A região era constituída de fazendas, que foram desapropriadas para implantação de projetos urbanísticos e agropecuários de apoio, permanecendo nas mãos de particulares apenas 40% da área destinada à implementação da nova capital<sup>3</sup>. O governo estabeleceu um “cinturão verde”, para que a população brasiliense fosse abastecida por produtos hortifrutigranjeiros. Foram promovidos programas especiais de assentamento agropecuário, em que a promoção de núcleos rurais e colônias agrícolas seria baseada no sistema de arrendamento<sup>4</sup>.

A ocupação humana no Distrito Federal foi planejada pelo urbanista Lúcio Costa com a previsão da constituição de dois núcleos urbanos, o Plano Piloto e as cidades - satélite, sendo que estas deveriam se concretizar em um segundo momento, quando a demanda habitacional não poderia mais ser suportada pelos imóveis da região central. As cidades-satélite teriam, portanto, um momento específico para serem constituídas, cabendo à Administração a confecção de um projeto urbanístico específico para cada uma dessas cidades.

---

<sup>2</sup> BARBO, Lenora de Castro. *A ocupação do solo no Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.corecondf.org.br/download/brasil/artigo\\_Lenora\\_barbo.pdf](http://www.corecondf.org.br/download/brasil/artigo_Lenora_barbo.pdf)>. Acesso: 20 mai. 2010.

<sup>3</sup> BORGES, Elias Guimarães Filho. *O direito constitucional à moradia em face dos parcelamentos urbanos irregulares: A possibilidade de cumprimento, pelos condomínios irregulares do Distrito Federal, da função social da propriedade*. Disponível em arquivos do UniCEUB – trabalhos de conclusão de curso – Direito – 1º/2009

<sup>4</sup> SILVA, Hélio de Andrade. *Os problemas fundiários do Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)>. Acesso: 23 mar. 2010.

No Plano Piloto, as superquadras deveriam absorver grande parte da população de Brasília nas primeiras décadas, sendo aquelas dispostas de modo a acomodar as populações das mais diversas faixas de renda. As superquadras numeradas por 400, por exemplo, acomodariam os servidores públicos mais humildes, não havendo, neste primeiro momento, a necessidade de buscarem locais distantes para fixarem residência<sup>5</sup>.

No entanto, ocorreu o inverso do que foi planejado: os candangos que decidiram permanecer na região se instalaram nas áreas periféricas, forçando a criação de algumas cidades satélites, antes mesmo do término da construção da capital. Dessa forma, várias cidades satélites foram criadas sem a orientação de um plano de urbanização, como se observa em Hélio de Andrade<sup>6</sup>:

A 'Cidade Livre', posteriormente denominada Núcleo Bandeirante, surgiu em 1956 para alojar os trabalhadores da construção civil. Taguatinga foi criada em 1958, decorrente da necessidade de remanejar os alojamentos dos trabalhadores da obra da Barragem do Lago Paranoá. Gama e Sobradinho surgiram em 1960. O Guará I foi criado em 1969, a princípio para alojar funcionários da Novacap e de outros órgãos do Distrito Federal. O Guará II foi criado em 1973. A Ceilândia formou-se em 1971, como um 'Centro de Erradicação de Invasões - CEI', numa tentativa para conter as já gritantes invasões de áreas públicas, que ocorriam na época.

Houve, também, a migração dos servidores que apresentavam menor poder aquisitivo, do Plano Piloto para as cidades-satélites. Tal movimento foi impulsionado pela especulação imobiliária, através da qual, “empreendedores” ofereciam imóveis a preços mais baixos nas regiões afastadas. Esse processo ocorreu de forma sucessiva até chegarmos à situação hodierna, em que, os imóveis da área central, em grande maioria, são ocupados por pessoas com alto poder aquisitivo<sup>7</sup>.

Paralelamente, houve um intenso movimento migratório das cidades vizinhas para a região, em decorrência do quadro econômico recessivo que estimulou o deslocamento das populações rurais e dos pequenos centros urbanos para a capital<sup>8</sup>, aumentando o número de invasões no Plano Piloto.

---

<sup>5</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.152.

<sup>6</sup> SILVA, Hélio de Andrade. *Os problemas fundiários do Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)>. Acesso: 23 mar. 2010.

<sup>7</sup> QUEIROGA, op. cit. p. 152.

<sup>8</sup> SILVA, op. cit.

Tais indivíduos foram, paulatinamente, assentados em áreas periféricas, pelo Poder Público. Esse movimento é denominado transbordamento, e alcançou cidades do entorno em um raio de cerca de 100 km, que passaram a ser denominadas “cidades – dormitório”<sup>9</sup>.

O assentamento populacional é um dos maiores problemas enfrentados pelos governadores da capital. Estima-se que, em 1957, a população de Brasília era de 15 mil habitantes, passando para 1.200.000 em 1980<sup>10</sup>. Em 2009, a estimativa era de 2.606.885 habitantes, ultrapassando o dobro da população que vivia na capital em 1980<sup>11</sup>. O fato de a maioria das terras da região ser pública demanda, ainda, uma maior interferência estatal para que o problema seja solucionado.

No caso, no entanto, o que se observou foi a omissão do poder Executivo distrital, e até mesmo, sua conivência, quando o assunto são parcelamentos ilegais de solo urbano<sup>12</sup>, como será analisado em tópico posterior.

Em virtude do que foi apresentado, o déficit habitacional foi se acumulando, o que influenciou na criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (SEDUH) com o objeto de promover o cadastramento e a distribuição de lotes públicos à população de baixa renda.

O incremento da política de distribuição de lotes à população de baixa renda, a partir do final da década de 80, foi conseqüência, em grande parte, da eleição, para o cargo de Governador do Distrito Federal, do autor deste programa assistencialista<sup>13</sup>. O aumento do fluxo de imigrantes de baixa renda, que tinham a intenção de receber lotes do Governo, alcançou níveis jamais vistos na cidade.

Em contrapartida, à margem da política habitacional de distribuição de lotes, e com dificuldade em adquirir imóveis regulares em decorrência de seu elevado preço,

---

<sup>9</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 153.

<sup>10</sup> SILVA, Hélio de Andrade. *Os problemas fundiários do Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)>. Acesso: 23 mar. 2010.

<sup>11</sup> IBGE – CIDADES. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso: 04 jun. 2010.

<sup>12</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 164.

<sup>13</sup> SILVA, op. cit.

surge um grupo que, na capital federal, passa a reivindicar seu direito à moradia: a população de média renda.

## 1.2 A origem dos “condomínios irregulares”

A região em que se constituíram a maioria dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal foi classificada como Área de Proteção Ambiental (APA), a partir do Decreto Federal nº 88 940, de 7 de novembro de 1983. Apresenta a área 84.100 hectares, e representa um corredor entre a Estação Ecológica de Águas Emendadas, a APA da Cafuringa, a APA do Lago Paranoá e a APA das Bacias do Gama e Cabeça-de-Veados, por isso é considerada zona de transição. A lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) prevê:

A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, como é denominada, está localizada nas Regiões Administrativas (RA) de Sobradinho (RA V), Planaltina (RA VI), Paranoá (RA VII), Itapoã (RA XXVIII) e São Sebastião (RA XIV), e foi criada com o objetivo de proteger os recursos hídricos da região, principalmente, do Rio São Bartolomeu, que é imprescindível para o futuro abastecimento da capital<sup>14</sup>.

À época da criação da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu (1983), na estrutura administrativa do Distrito Federal, que não possuía autonomia política, não havia órgão responsável pelo desenvolvimento de uma política ambiental na capital. Somente em 1989, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (SEMATEC), com tais atribuições. No entanto, a administração da APA, àquela época, era de incumbência federal.

A partir de 15 de janeiro de 1996, através da Lei n. 9.262, a administração e fiscalização da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu foi transferida ao Poder Executivo do Distrito Federal, dispondo, ainda, tal lei, sobre a possibilidade da denominada “venda direta”

---

<sup>14</sup> *Reserva da Biosfera do Cerrado.* Disponível em: <  
[http://www.ibram.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=13298](http://www.ibram.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=13298)>. Acesso: 16 mai. 2010.

das áreas públicas ocupadas da região. A partir de então, sua administração, passou, efetivamente, à SEMATEC.

Antes da Lei n. 9.262/96, já havia um projeto implantado na região, denominado “Rajadinha”, que foi desenvolvido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e pela Universidade de Brasília (UnB), para administração integrada da área, devido à sua importância hídrica para o Centro – Oeste<sup>15</sup>.

No ano de 2000, em virtude de uma reestruturação administrativa do Governo do Distrito Federal, pelo Decreto n. 21.170, a SEMATEC sofreu alterações em suas atribuições, passando a ser denominada SEMARH/DF (Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal). Por fim, a Companhia de Saneamento de Brasília (CAESB) passou a ser vinculada à SEMARH/DF<sup>16</sup>.

Houve, também, uma reestruturação, em 23 de junho de 2003, da SEDUH, criando-se a Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos (SUPAR), com o objetivo de planejar, coordenar e promover as ações referentes à regularização de loteamentos urbanos. Desta forma, dados sobre a situação dos condomínios foram coletados, a partir do que foi desenvolvido um Banco de Dados, denominado SUPAR DIGITAL.

Em 2007, foi criado, ainda, o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF (IBA), ou Instituto Brasília Ambiental, órgão com autonomia administrativa, financeira e patrimonial vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA). O Instituto Brasília Ambiental tem como atribuição a fiscalização e o controle dos recursos ambientais e hídricos, e atividades que possam causar poluição ou degradação ao DF. Seu poder de polícia é exercido, em questões de ocupação ilegal ou irregular de terras públicas ou privadas, pelo Sistema Integrado de Vigilância do Solo (SivSolo). Agentes do SivSolo, em março de 2007, derrubaram duas casas no Condomínio Estância Quintas da

---

<sup>15</sup> *Núcleos de Educação Ambiental – Distrito Federal.* Disponível em [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/nucleos\\_de\\_educacao/nucleos\\_de\\_educacao\\_ambiental\\_-\\_distrito\\_federal.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/nucleos_de_educacao/nucleos_de_educacao_ambiental_-_distrito_federal.html). Acesso: 15 mai. 2010.

<sup>16</sup> *Histórico dos Órgãos Ambientais no DF.* Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/>>. Acesso: 17 mai. 2010.

Alvorada, no Lago Sul, antes de os moradores conseguirem, na Justiça, liminar que interrompia as derrubadas<sup>17</sup>.

Em decorrência de constantes alterações dos órgãos responsáveis pela administração e fiscalização da área, configurou-se uma situação propícia à atuação de grileiros, que, sem critérios, instituíram o parcelamento do solo em áreas de propriedade pública, e ofertaram os lotes a preços acessíveis à população de média renda<sup>18</sup>.

O período em que se observou um acentuado aumento no número de condomínios irregulares na capital foram os anos de 1990 a 1994. Não obstante tal assertiva, o primeiro condomínio, em Brasília, de que se tem conhecimento é de 1974, e se localiza na Fazenda Taboquinha<sup>19</sup>. Este “empreendimento” teve origem no loteamento de uma área de 30 hectares, de propriedade de um servidor público. O proprietário e idealizador do “condomínio” fez um consórcio, do qual faziam parte servidores públicos federais, advogados e militares<sup>20</sup>. O primeiro parcelamento ilegal de solo em Brasília ocorreu durante a ditadura militar, e teve participação de oficiais do Serviço Nacional de Informações (SNI).

Desta forma, os loteadores desenvolveram uma estratégia eficaz para dificultar ações governamentais que impedissem o crescimento dos condomínios: conquistar “clientes” na administração pública, nos poderes Legislativo e Judiciário, além de manter sob controle a opinião pública acerca do assunto, com o auxílio dos compradores dos imóveis que trabalhavam na área de Jornalismo, e que, em virtude de interesses particulares, restringiam a divulgação desses loteamentos ilegais.

À medida que os “empreendedores” construía uma “rede de influências” capaz de assegurar a consolidação dos condomínios, conquistavam, ainda, novos compradores: os primeiros adquirentes, integrantes do alto-escalão da capital, davam credibilidade ao negócio. Pode-se falar, ainda, que os membros da Administração davam maior segurança aos novos adquirentes, que se arriscavam em comprar imóvel sem registro, na confiança de que esses vizinhos não mediriam esforços para alcançar a regularização da

---

<sup>17</sup> *Siv-Solo posiciona máquinas em condomínio nobre e leva pânico a moradores*. Disponível em: < <http://www.sindser.org.br/modules/articles/article.php?id=409>>. Acesso em: 20 mai. 2010.

<sup>18</sup> LONGO, Ana Carolina Figueiró e MOCÓ, Ariana Andrade. *A questão fundiária no Distrito Federal*. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/AnaCarolinaLongo.pdf>>. Acesso: 10 mai. 2010.

<sup>19</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 157.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 157.

área. E, na pior das hipóteses, conseguiriam retardar a atuação da fiscalização até que se alcançasse o *status* do fato consumado, em que não haveria mais nada a fazer além de o governo local reconhecer tais parcelamentos.

Interessante ressaltar, neste ponto, que, em 1988, através da Instrução Normativa n. 02/88 SEMA/SEC/CAP, foram definidos oito Sistemas de Terra que restringiam o uso da área, não havendo previsão de ocupação humana na região da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu. Criou-se, portanto, nesse momento, um obstáculo à regularização. No entanto, o impasse foi solucionado pelo artigo 9º, da Lei Federal 9.262/96, que determinou o rezoneamento da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu.

Deste modo, em 11 de julho de 1996, a Lei Distrital n. 1.149 instituiu o rezoneamento de modo a prever 5 Sistemas de Terra e 9 Zonas de Uso, possibilitando a constituição e, posterior, regularização de centros urbanos na região.

### 1.3 A atuação dos grileiros

A denominação de “grileiros”, que qualifica as pessoas responsáveis pela venda de lotes em áreas públicas no Distrito Federal, faz referência à suposta utilização de grilos no processo a que eram submetidos os documentos falsos de propriedade, para que parecessem mais antigos do que, realmente, eram. O INCRA<sup>21</sup> explica a origem do termo “grilagem”, que corresponde a uma técnica, há muito superada, por outras mais sofisticadas:

O termo tem origem no antigo artifício de se colocar documentos novos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes, assim, aspecto mais antigo, semelhante a um documento original.

Tais grileiros desenvolveram uma complexa “rede” de influências, através da qual conseguiam impingir aparência de licitude aos negócios desenvolvidos. Uma importante ajuda foi dada por oficiais cartorários de cidades vizinhas, que se submetiam a forjar escrituras “registradas” de compra e venda dos terrenos em questão, em data anterior àquelas nas quais teria a União adquirido sua propriedade<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> *O que é Grilagem?*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11522:oquee-grilagem&catid=52:faq-incra&Itemid=83](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11522:oquee-grilagem&catid=52:faq-incra&Itemid=83)>. Acesso: 05 jun. 2010.

<sup>22</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 159.

Todavia, os nomes que constavam nos registros apresentados aos possíveis compradores não eram dos grileiros, mas de pessoas por eles contratadas, os denominados “laranjas”, que, em virtude vantagem pecuniária, suportavam posteriores ações judiciais contra si em razão da atitude fraudulenta, ao passo que, os verdadeiros mentores dos empreendimentos permaneciam desconhecidos.

À medida que o mercado de lotes irregulares cresceu e o procedimento se tornou altamente lucrativo, os “laranjas” passaram a apresentar interposta pessoa que lhes servissem, também, como “laranjas”, em uma infinita cadeia, de modo a tornar a identificação do grileiro praticamente impossível.

Além das práticas citadas, os “empreendedores” forjavam, também, atas de constituição de condomínios, contratos de compra e venda e documentos de propriedade de glebas. Tais instrumentos foram utilizados quando se iniciaram as atividades do Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI), presidido pela Subsecretaria das Administrações Regionais (SUCAR), cujo objetivo era analisar os loteamentos implantados que tinham pedido de regularização<sup>23</sup>. Os condomínios deveriam estar de acordo com critérios ambiental, viário, sanitário e fundiário, e apresentar constituição anterior a dezembro de 1992, sob pena de não serem regularizados.

O que se percebeu, no entanto, é que, não obstante existir o pedido de regularização de determinado loteamento no processo, suas atas de constituição, entre outros documentos, os parcelamentos não existiam. Os parceladores assim o faziam com o intuito de resguardar a possibilidade de regularização de parcelamentos que seriam criados no futuro. O poder público enviava correspondência ao responsável pelo cadastramento, informando não ter sido encontrado o loteamento, e, apesar de nenhuma resposta ser encaminhada ao governo local, o processo não era arquivado. Passados alguns anos, as unidades eram vendidas, e o processo, teria, por fim, seu prosseguimento<sup>24</sup>.

Utilizando-se de tais ações ardilosas, o empreendedor conseguia convencer o indivíduo de classe média a “adquirir” a posse dos lotes, com respaldo na documentação forjada, sem qualquer escritura de compra e venda registrada em nome do adquirente. Tal fato

---

<sup>23</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 164.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 164.

era estimulado pelo interesse dos compradores em adquirir lotes em áreas nobres de Brasília, por preços, acentuadamente, inferiores, de tal forma que o lucro a ser alcançado compensaria a instabilidade a que se submeteriam.

Desta forma, o grileiro utilizava-se de documentos forjados para conquistar compradores, contratava advogados especialistas na área para desenvolvimento de um discurso legitimador dos parcelamentos, e, ainda, contava com a conivência do governo local para que seus “empreendimentos” pudessem ser instalados em tempo hábil a tornar a ocupação “irreversível”<sup>25</sup>.

Importante ressaltar, também, que, nos parcelamentos ilegais do solo das classes média e alta, o governo local promove obras de infra-estrutura quando da sua regularização, o que não ocorre no caso da classe baixa, cujos parcelamentos são regularizados sem que se despendam esforços para melhoria das condições sanitárias, de segurança e de lazer, levando a sociedade a acreditar que os membros do poder público tem interesse na consolidação daqueles loteamentos.

Em 1995, foi constituída, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a grilagem de terras públicas, sendo que as atividades da comissão foram desenvolvidas com ampla divulgação nacional. Por tal razão, Alessandra Queiroga<sup>26</sup> entende que todos os compradores dos referidos imóveis a partir de 1995 não poderiam ser classificados como adquirentes de boa-fé. Assim, se houvesse aquisição do imóvel, desde aquele marco, não seria plausível que o adquirente alegasse o desconhecimento das práticas ilícitas desenvolvidas nos “condomínios” do Distrito Federal.

#### **1.4 A denominação “condomínios irregulares”**

A denominação, usualmente adotada, para identificar os parcelamentos de solo rural, para fins urbanos, que não se submeteram às determinações legais, é “condomínio irregular”. No entanto, a utilização do termo “condomínio” é inadequada para esta situação, uma vez que:

Entende-se por condomínio, *lato sensu*, a propriedade comum que recai sobre determinado bem, onde cada qual dos proprietários tem o exercício,

---

<sup>25</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 160.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 160.

pelo menos potencial, das faculdades inerentes a tal direito, inexistindo parte individualizada do bem afeta a cada um dos proprietários, mas sim uma cota ideal denominada de fração ou quinhão, sendo tal bem considerado indivisível física ou juridicamente<sup>27</sup>.

O condomínio representa, pois, o exercício conjunto das faculdades do direito de propriedade por dois ou mais proprietários, cabendo a cada um deles uma fração deste bem considerado indivisível. Um bem pode ser considerado indivisível em razão de sua natureza, ou por determinação legal. Como exemplo, uma extensa área de terra, pode, de acordo com determinação legal, ser considerada indivisível, não obstante ser divisível em decorrência de sua natureza. Tal fato não ocorre nos parcelamento de solo comuns no Distrito Federal, em que cada morador tem a posse de determinada porção de terra, sem que haja a interferência de outros possuidores.

Criou-se, na doutrina brasileira, a partir da Lei n. 6.766/79, a figura dos “loteamentos fechados” para se referir a “uma modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço”, que se caracteriza “pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos”<sup>28</sup>. Esta concepção vem sendo utilizada como argumento dos moradores de loteamentos de classe média que tem o interesse em manter restrito o acesso a áreas comuns dos “condôminos” que, legalmente, deveriam passar ao patrimônio do Município.

Desta forma, os moradores de “condomínios” alcançam a bonificação de morar em áreas de acesso restrito, mesmo depois de terem desrespeitado a legislação urbanística. A ilegalidade na restrição da circulação de pessoas está no fato de que, uma vez consolidado um novo conjunto habitacional, passando a fazer parte da cidade, deve o mesmo ser usufruído por toda coletividade, como exemplo, a exigência de utilização coletiva das vias de circulação, áreas de lazer, escolas e postos de saúde que deverão ser construídos na região.

Os parcelamentos não podem ser confundidos com a figura do “condomínio fechado”, uma vez que, para a constituição deste, é necessário que exista um contrato de incorporação imobiliária, cabendo ao incorporador a edificação nas frações ideais, e ao

---

<sup>27</sup> FRAGA, Thelma Araújo Esteves e MELLO, Cleyson de Moraes. *Condomínio*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2003. p. 3.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 313.

adquirente, a construção, segundo a planta coletiva. O que não ocorre nos parcelamentos para fins urbanos no Distrito Federal, em que o adquirente constrói se quiser e quando quiser<sup>29</sup>.

Para que se constitua um loteamento fechado legal, é necessário que o empreendimento respeite determinação da Lei n. 4.591/64 (Lei do condomínio em edificações), qual seja a venda de casas térreas ou assobradadas juntamente com o lote, ou, pelo menos, com a incorporação da edificação<sup>30</sup>. Caso contrário, a questão versará sobre loteamento comum, sujeito à Lei n. 6.766/79.

Nos casos de loteamentos comuns, que não tem amparo na Lei do condomínio ou edificações, “as vias de comunicação e espaço livres, a partir do registro, passam a compor o domínio do Município”<sup>31</sup>. O que não ocorre nos “loteamentos fechados”, nos quais “as vias de comunicação e espaços livres são de propriedade particular dos adquirentes das casas térreas ou assobradadas que se erijam no loteamento fechado (verdadeiro)”<sup>32</sup>.

É possível, no entanto, que um loteamento comum transforme-se em loteamento fechado (legal) em virtude da interferência do Município. Para tanto, é necessária lei municipal que autorize o Executivo a outorgar a concessão do direito real de uso aos adquirentes dos lotes (artigo 7º do Dec.-Lei n. 271/67), cumpridas as exigências de manutenção de portarias nos acessos principais, e muros adequados, urbanização e conservação das vias e praças, manutenção de um serviço de limpeza conectado com o serviço de coleta pública de lixo, facilitação para fiscalização das condições de higiene do “loteamento” e possibilidade de rescisão da concessão, automática, na hipótese de desvirtuamento das condições pactuadas<sup>33</sup>.

Quanto aos “condomínios irregulares” no Distrito Federal, não há possibilidade de configuração de loteamentos fechados, uma vez que, originariamente, foram os mesmos constituídos como loteamentos de fato, sequer podendo ser considerados loteamentos comuns. A única possibilidade, apresentada no parágrafo anterior, não se conforma ao caso, uma vez que o TAC n. 002/2007, a ser tratado com mais detalhe em

---

<sup>29</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 144.

<sup>30</sup> MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 163.

<sup>31</sup> MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 163.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 163.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 163.

capítulo subsequente, firmado entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios determina a “abertura” dos loteamentos ao acesso público, como se lê em sua cláusula vigésima quinta:

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - Assumem o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e a entidade ambiental licenciadora competente a obrigação de fazer consistente em, de forma integrada, no âmbito dos licenciamentos ambiental e urbanístico dos parcelamentos irregulares do solo:

Inciso VIII - exigir a supressão de muros e outros obstáculos não admitidos na legislação pertinente ou incompatíveis com a implantação de corredores ecológicos;

O TAC n. 02/2007 prevê, ainda, em sua cláusula trigésima primeira, a obrigação de a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) proceder à retirada dos muros, como se observa:

CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMEIRA - Assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em, na qualidade de empreendedora, promover a regularização dos parcelamentos urbanos implantados em áreas públicas de sua propriedade, de acordo com as normas estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, incumbindo-lhe, para tanto, as seguintes obrigações:

Inciso VII - desconstituir muros ou outros obstáculos físicos incompatíveis com a legislação pertinente ou com a formação e manutenção de corredores ecológicos, nos termos determinados pelos respectivos licenciamentos;

O TAC n. 002/2007 pontua a retirada dos muros, ainda em sede de considerações gerais:

58. Considerando que a necessária garantia de acesso público às áreas públicas dos parcelamentos do solo para fins urbanos, ou seja, aos equipamentos públicos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público, é incompatível com a manutenção ou construção de muros e guaritas;

Portanto, a única hipótese de constituição de “loteamentos fechados” através da interferência do município não se vislumbra no caso, uma vez que não houve lei municipal que determinasse o fechamento das vias de comunicação e espaços livres, e autorização legislativa para que o poder executivo outorgasse a concessão do direito real de uso à

sociedade formada pelos adquirentes dos lotes<sup>34</sup>, tendo, pelo contrário, assinado um Termo de Ajuste de Conduta no sentido oposto, obrigando-se a suprimir os muros e guaritas, o que, nos termos apresentados, é plenamente legítimo.

Em relação ao usual termo “irregular”, que acompanha a denominação “condomínio”, quando se trata de “assentamentos” de classe média no Distrito Federal, também há impropriedade em seu uso. A justificativa está no fato de que, para que um parcelamento seja considerado irregular, deveria ter o mesmo, no seu desenvolvimento, descumprido diretrizes urbanas a si determinadas, durante um processo de regularização. No caso apresentado, o desenvolvimento dos núcleos urbanos ocorreu à margem da legislação pertinente. Tampouco, pode se falar em clandestinidade dos parcelamentos, uma vez que esses eram conhecidos pelas autoridades distritais.

Conclui-se que as denominações mais adequadas à situação observada nestes núcleos urbanos é aquela utilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Distrito Federal (SEDUH), qual seja “parcelamentos urbanos informais”<sup>35</sup>, e a nomenclatura utilizada por Alessandra Elias de Queiroga, conforme o título de sua obra anteriormente citada, “parcelamentos ilegais do solo”.

### **1.5 O Plano Diretor Municipal e o Estatuto da Cidade**

A Constituição Federal de 1988 determina que a propriedade, para ser constitucionalmente protegida, deve exercer sua função social (art. 5º, inciso XXIII). Esse entendimento surge da moderna concepção da propriedade como relação jurídica complexa, superando a noção liberal de direito subjetivo<sup>36</sup>, tornando juridicamente relevante o conflito de interesses entre proprietário e coletividade.

Assim, o cumprimento da função social da propriedade urbana se dá quando a mesma atender às determinações de ordenação da cidade, exteriorizadas no seu plano diretor. Desta forma, há a substituição do conceito estático da propriedade pelo conceito dinâmico, em que o interesse público impõe limitações à sua utilização<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 163.

<sup>35</sup> SEDUH. *O diagnóstico preliminar dos parcelamentos informais no Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.semarh.df.gov.br/sites/100/155/00000050.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

<sup>36</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A Propriedade como Relação Jurídica Complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 02.

<sup>37</sup> FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e da propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 19.

O plano diretor é, portanto, o parâmetro para determinação da função social da propriedade urbana, na medida em que é responsável pelo planejamento urbano. O conteúdo dos planos diretores dos diversos municípios deve orientar-se pelo “uso racional e adequado da propriedade, uso adequado dos recursos naturais e a preservação do ambiente urbano, observância às relações de trabalho e utilização que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores<sup>38</sup>”.

De acordo com Edmar Pereira Fabrício<sup>39</sup>:

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. (...) O Plano Diretor promove a implementação de procedimentos técnicos para solucionar os problemas urbanos e desenvolve um planejamento estratégico, porém que permita melhorias a curto prazo sem prejuízo do objetivo global.

O Plano Diretor é o instrumento normativo de natureza participativa que estabelece, a partir da análise de um conjunto de informações técnicas, mapas, de diagnósticos, de planejamento e de legislações<sup>40</sup>, instruções e normas a serem seguidas pela Administração Pública municipal. Deve ser aprovado por Lei Municipal, ordinária ou complementar, conforme estatui a Lei Orgânica do Município.

As normas gerais de direito urbanístico que devem orientar a confecção dos Planos Diretores são determinadas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Tal lei é federal, em virtude de imperativo constitucional que prevê competência privativa da União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, CF).

### **1.5.1 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal foi aprovado em 17 de março de 2009. A seção IV do PDOT, sob o título “Da Estratégia de

<sup>38</sup> BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade*. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 121.

<sup>39</sup> FABRÍCIO, Edmar Pereira. Plano Diretor. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal: Teoria e Modelos de Legislação*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2007. p. 28 e 32.

<sup>40</sup> FABRÍCIO, Edmar Pereira. Plano Diretor. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal: Teoria e Modelos de Legislação*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2007. p. 17.

Regularização Fundiária”, prevê o conceito de assentamentos informais. De acordo com seu artigo 119, I, tratam-se de:

(...) parcelamentos com características urbanas, situados em zonas rurais ou urbanas, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares, clandestinos e outros processos informais de produção de lotes, utilizados predominantemente para fins de moradia, implantados com ou sem autorização do titular de domínio, com ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida e sem registro cartorial no Registro de Imóveis.

Conforme o artigo 125 do PDOT, foram criadas Áreas de Regularização classificadas como Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) e Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE). As áreas da região do Jardim Botânico, Grande Colorado, Setor de Mansões Sobradinho, Arniqueira, por exemplo, são classificadas como Áreas de Regularização de Interesse Específico (ARINE), conforme se verifica no Anexo II do PDOT.

Deve-se, ainda, considerar o interesse público quanto a loteamentos irregulares, a ser previsto em lei. E, em consonância com imperativo legal, o PDOT do Distrito Federal cita a Lei do Parcelamento do Solo Urbano que dá tal classificação, em seu artigo 123, como se lê:

Artigo 123. A regularização dos assentamentos informais com características urbanas tem natureza de **interesse público** (grifo nosso), nos termos do art. 53-A da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com as alterações da Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

Em virtude do interesse público em questão, as despesas para regularização podem ser suportadas pelo Poder Público quando os assentamentos localizam-se em terras particulares. No entanto, deve haver o ressarcimento dos gastos pelo empreendedor. Se não for possível a identificação do empreendedor, como é comum na situação do Distrito Federal, os particulares deverão ressarcir a Administração por tais despesas.

Importante ressaltar, porém, que a legislação protegeu os moradores das áreas em que predomina a população de baixa renda, permitindo que o Poder Executivo local determine a isenção, e, conseqüentemente, suporte as despesas referidas. Pode ainda, estabelecer formas de pagamento menos onerosas aos particulares, levando em consideração a existência de equipamentos urbanos implantados, e o fato de serem, ou não, suficientes em relação à área urbanizada (artigo 128, PDOT).

Por outro lado, as ARINE, de acordo com o artigo 130 do PDOT, tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados predominantemente por população de média ou alta renda, constituindo ação discricionária do Poder Público a adoção de medidas para a regularização dessas áreas.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como objetivo geral a “valorização da ordem urbanística como função pública, promovendo a integração dos assentamentos informais passíveis de regularização à cidade legal; e valorização da ordem fundiária como função pública, promovendo-se a regularização fundiária das terras urbanas e rurais, públicas e privadas, e integrando-as à cidade legal” (artigo 8º, incisos XV e XVI).

Como se depreende da análise do PDOT, há um esforço em se regularizar as áreas de moradia informal no Distrito Federal, mitigando, até mesmo, a incidência de determinações de ordem ambiental, como se observa em seu artigo 122, VII, cabendo ao Poder Executivo local “adotar medidas de compensação por eventuais danos ambientais e prejuízos à ordem urbanística, diante da irreversibilidade das ocupações e constatada a possibilidade de sua permanência”.

O estímulo à constituição de setores habitacionais não está adstrito a populações de baixa renda, que constituíram assentamentos em regiões afastadas do Plano Piloto, mas a populações de média e alta renda, como se observa em uma das diretrizes setoriais para a política de habitação do Distrito Federal (artigo 49), em seu inciso I: “ facilitar e promover formas alternativas de acesso à moradia digna, compatibilizando-se a demanda por faixas de renda com os projetos urbanísticos e habitacionais existentes e futuros”.

Para tanto, justifica a estratégia de regularização fundiária do Poder Público, acentuadamente benéfica à população que vive em condições ilegais, na garantia do direito à moradia e no desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 117).

## **2. A Constitucionalidade da venda direta**

### **2.1 O artigo 3º e parágrafos da Lei n. 9.262/1996**

A Lei n. 9.262/1996 dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu. Em seu artigo 3º, previu a possibilidade de venda direta dos parcelamentos ilegais de solo no Distrito Federal:

As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Os parágrafos da citada lei dispõem, em linhas gerais, sobre as exigências para que um parcelamento alcance a regularização, nos seguintes termos:

§1º A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos

bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

Porém, em 2003, a Procuradoria Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando o artigo 3º, da Lei 9.262/1996, e seus parágrafos, conforme ADI 2.990/Distrito Federal, sob o argumento de contrariar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, o qual prevê a licitação como o procedimento a ser utilizado em alienações de bens públicos. Os casos em que o procedimento de licitação não é obrigatório são determinados na lei de licitações e contratos administrativos (Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993).

A discussão acerca da constitucionalidade do artigo 3º e parágrafos da Lei 9.262/1996 apresentou como fundamento a possível afronta a texto constitucional que prevê a licitação como meio obrigatório à alienação de bens de propriedade pública, salvo exceção apresentada na Lei n. 8.666/1993. Para tal peculiaridade, no entanto, é necessário que a hipótese se enquadre em uma das possibilidades de afastamento do procedimento licitatório, quais sejam: dispensa, prevista no artigo 24 da Lei n. 8.666/93, nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou uso de bens imóveis construídos e destinados, ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária por interesse social; ou inexigibilidade, prevista no artigo 25 da referida lei, nos casos de impossibilidade de competição.

## **2.2 Os argumentos do STF na ADIn 2.990/Distrito Federal**

O Supremo Tribunal Federal indicou, nos termos da ementa da decisão vencedora, tratar-se de hipótese de inexigibilidade de procedimento licitatório, conforme o artigo 25 da Lei 8.666/93, por entender ser inviável a competição na venda dos terrenos daquela área. Conformar a venda direta, portanto, a um dos casos em que se afasta a incidência da licitação, de acordo com o ordenamento jurídico vigente. De tal modo, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.990-8/Distrito Federal, cuja petição teve como fundamento a violação ao princípio da obrigatoriedade de licitação pública, como garantia de igualdade de condições entre os concorrentes, prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

### **2.2.1 Violação do artigo 37, inciso XXI da Constituição de 1988**

O relator da ADIn, Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, apresenta e exposição de motivos do legislador para a confecção da Lei n. 9.262/1996, justificando a necessidade da venda direta no fato de os condomínios estarem, atualmente, consolidados, devido à falta de fiscalização na área, o que inviabilizaria a retirada dos moradores da áreas. A instituição da APA deu-se em período anterior à concessão de autonomia política ao Distrito Federal (CF 1988), não existindo órgão responsável pela implantação de política ambiental na região, à época.

Conforme lê-se em seu voto, esta necessidade foi suprida somente em 1989, com a criação da Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SEMATEC, o que não foi suficiente devido a problemas na administração e fiscalização conjuntas das esferas distrital e federal. Desta forma, a dispensa de licitação se apresentaria como solução neste caso excepcional em que “os moradores adquiriram de boa-fé os terrenos, e utilizaram suas economias para construção de suas casas neste local”

Afirma o ministro que a obrigatoriedade de licitação efetiva os Princípios da Impessoalidade e da Moralidade Administrativa, e para se afastar aquela, a Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de o legislador ordinário criar exceções, observadas duas condições: previsão legal e razoabilidade. Para o ministro, mesmo na situação particular de Brasília, não há justificativa para se afastar tal imperativo constitucional, apresentando-se tal solução desproporcional, já que iria “legitimar a ocupação irregular de terras públicas em detrimento do interesse público consubstanciado, no que tange à alienação de bens públicos, na obtenção do melhor preço em regular procedimento licitatório”.

Para ilustrar seu voto, o ministro apresenta outra decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 651, relator min. Ilmar Galvão, D.J. 08.08.2002. Neste caso, a Corte Suprema julgou a procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei n. 147/90 do Estado do Tocantins, que previa a venda de imóveis públicos sem a realização do procedimento licitatório. O ministro lembra, ainda, que, em tal caso, não houve discussão quanto à situação fática preexistente, apontando, simplesmente, “a violação de exigência de realização de previa licitação para que se proceda à alienação de bens públicos”.

Em resumo, entende o ministro Joaquim Barbosa que “a simples previsão de venda direta de bem público, sem licitação, configura a inconstitucionalidade arguida pelo Procurador-Geral da República, por violação ao artigo 37, XXI da Constituição de 1988”.

### **2.2.2 Caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação**

Em seu voto, o ministro Eros Grau afirma tratar-se a hipótese de inexigibilidade de licitação. Firma tal entendimento por considerar que não existe, no caso dos condomínios, o dever de licitar, a ser afastado pela dispensa, mas a impossibilidade de realização da licitação, em virtude da ausência de concorrência entre os possíveis licitantes.

O ministro firma tal entendimento por considerar que a regularização fundiária tem como objetivo tornar legal a ocupação pretérita, consolidada, cabendo ao Poder Público empenhar esforços para solucionar esta “situação irregular”.

Não há que se falar em terceiros a se beneficiar com a regularização fundiária, uma vez que estes não tem a posse dos lotes em discussão. Deste modo, somente os ocupantes podem ser atores no processo de regularização fundiária.

Deste entendimento discorda Milso Nunes Veloso de Andrade<sup>41</sup>, acreditando que a alienação de imóvel já está contemplada nas hipóteses de dispensa de licitação. No mesmo sentido Greg Valadares Guimarães<sup>42</sup>, ao considerar que o caso não se trata de inexigibilidade de licitação, já que para tal é necessário inexistência de interessados, mas de dispensa de licitação, dado ao fato de os imóveis estarem ocupados, prevalecendo o direito de preferência dos possuidores.

Greg Valares Guimarães, quando da análise da conturbada situação estabelecida nos “condomínios irregulares da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu”, analisa alguns princípios da Administração Pública, apresentados como meio a validar a venda direta das terras públicas aos moradores de condomínios irregulares.

O primeiro é o princípio da obrigatoriedade de licitação. Segundo a Constituição Federal de 1988, tal imposição não tem caráter absoluto, podendo o legislador

---

<sup>41</sup> ANDRADE, Milso Nunes Veloso. *Venda direta de terras públicas a adquirentes de lotes em condomínios irregulares no Distrito Federal (ADI n. 2990/DF)*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10477>> Acesso: 06 mai 2010.

<sup>42</sup> BARRETO, Greg Valadares Guimarães. *A possibilidade da venda direta de terras públicas ocupadas irregularmente: uma análise da constitucionalidade do art. 3º da Lei 9.262/96, sob o prisma da ADI 2.990/DF*. Disponível em arquivos do UniCEUB – trabalhos de conclusão de curso – Direito – 1º/2009.

ordinário determinar situações excepcionais em que a observância da Lei Geral de Licitações não é obrigatória. Estaria este princípio submetido a outros dois, quais sejam: moralidade administrativa e igualdade entre os licitantes, uma vez que se apresentam como objetivos do princípio da obrigatoriedade de licitação.

No entanto, a venda direta afastaria o tratamento isonômico que deveria ser dispensado aos licitantes. O que se deve ao fato de não haver concorrência, já que o imóvel não seria oferecido a terceiros interessados.

Além disso, a Lei 8.666/1993 previu a dispensa de licitação somente a imóveis residenciais objetos de programas habitacionais, ou de regularização fundiária, desenvolvidos pelo Poder Público, respeitando o limite da unidade de duzentos e cinquenta metros quadrados, o que não acontece nos imóveis de tal APA, que, em sua maioria apresentam área superior ao limite estabelecido.

O princípio da eficiência administrativa também é objeto de estudo, com sua previsão na Constituição de 1988, alcançando não apenas o administrador, mas também o legislador derivado de modo a satisfazer os interesses da coletividade, e economizar dinheiro público e tempo.

O mesmo autor apresenta como solução ao problema o referencial teórico de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>43</sup>, que trata da possibilidade de desigualar os desiguais, de forma a oferecer-lhes tratamento diferenciado. Para tanto, Celso Antônio Bandeira de Mello estabelece três requisitos a serem considerados, para que se consiga precisar as características relevantes que justifiquem o tratamento diferenciado<sup>44</sup>:

- 1- Elemento que é fator para desigualdade;
- 2- Liame lógico entre o fator dispare e a situação diversa;
- 3- Consonância com os interesses protegidos pelo sistema constitucional.

O primeiro requisito se subdivide em<sup>45</sup>:

a - É vedado à lei que estabeleça como critério um traço característico tão individual que singularize um sujeito a ser alcançado;

---

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 21-22.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 23-24.

b - O elemento tem que residir na pessoa, coisa ou situação, não lhe podendo ser externo.

O requisito estabelecido no item “1” é preenchido pela Lei 9.262/1996 na medida em que não individualiza seu destinatário, podendo ser qualquer pessoa que tenha firmado compromisso de compra e venda do imóvel, fato que deve ser provado à Terracap.

Quanto ao requisito do item “2”, os possuidores dos imóveis compreendidos na APA da Bacia do Rio São Bartolomeu estão em situação diferenciada daquelas observadas em invasões comuns, quando são possuidores de justo título.

O terceiro requisito diz respeito à justificativa do tratamento desigual em razão das diferenças observadas. O doutrinador citado apresenta um exemplo claro quanto a este ponto: no caso de existir uma lei que concedesse aos funcionários gordos a oportunidade de assistir a congresso religioso, e que proibisse seu acesso aos magros. A primeira impressão seria a de que o vício residiria na constituição corporal como critério. Mas não é isso que ocorre: na realidade, o vício está na ausência de nexos lógicos entre o critério adotado e o tratamento diferenciado<sup>46</sup>; o que não se verificaria caso fosse exigido, no serviço militar, certa compleição corporal para exercício de cargos que “reclamem presença imponente”.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a supremacia do interesse público sobre o interesse privado como alicerce da atividade administrativa, no entanto, a prática deve levar em consideração os interesses existentes, como no caso em questão, em que a otimização do lucro com a venda de terras públicas deve-se ajustar à escolha da melhor forma de solucionar o problema existente.

Nessa perspectiva, eventuais prejuízos econômicos deveriam ser suportados pela Administração em nome do princípio da eficiência, que não se restringe ao âmbito da Administração, mas alcança, também, a atividade legislativa.

O princípio da eficiência seria, portanto, justificativa para o legislador criar nova modalidade de dispensa de licitação, apresentando-se como a única forma de se garantir o direito à moradia, previsto na Constituição Federal de 1988.

---

<sup>46</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 38.

Em suas intervenções no julgamento da ADIn 2.990-8/Distrito Federal, o ministro Cezar Peluso considerou que o princípio legitimador para a constituição de norma excepcional de alienação de bens públicos é princípio da razoabilidade.

Para Greg Valadares<sup>47</sup>, ao tentarem classificar a venda direta de acordo com a Lei n. 9.262/1996, os ministros do Supremo Tribunal Federal cometem dois equívocos. Em primeiro lugar, consideraram inadequadamente a venda direta uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, e, em segundo lugar, não apresentaram fundamentação, em sede de Direito Administrativo, quanto à possibilidade de criação de tal modalidade excepcional de alienação de bens pertencentes à Administração Pública, conforme foi anteriormente apresentado.

O Congresso Nacional, em sede informações trazidas aos autos da ADIn 2.990-89/ Distrito Federal, e a Advocacia-Geral da União, tal qual se observa no relatório da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, também entendem que o caso é de dispensa de licitação.

### **2.2.3 Legitimidade da venda direta em benefício de populações de baixa renda**

A preocupação em relação à população de baixa renda que, por muitos anos, estabeleceu assentamentos em terras públicas, e a possibilidade de venda direta a tais beneficiários, está presente no voto do ministro Ricardo Lewandowski.

Não obstante ter julgado procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, manteve a ressalva de que daria “pela higidez constitucional de uma lei que, no caso concreto, regularize uma situação fundiária para favorecer classes de baixa renda”. Manteve tal decisão por acreditar que as classes média e alta seriam beneficiadas, apesar de terem se aproveitado da inércia estatal, o que não justificaria o fim social a que se destinaria a norma que cria exceções ao processo licitatório.

No entanto, existe outra figura no ordenamento jurídico, hábil a possibilitar segurança jurídica na posse de populações de baixa renda que ocupam terras públicas: a concessão de uso para fins de moradia. Tal instituto surge, assim como a usucapião urbana, de

---

<sup>47</sup> BARRETO, Greg Valadares Guimarães. *A possibilidade da venda direta de terras públicas ocupadas irregularmente: uma análise da constitucionalidade do art. 3º da Lei 9.262/96, sob o prisma da ADI 2.990/DF*. Disponível em arquivos do UniCEUB – trabalhos de conclusão de curso – Direito – 1º/2009.

forma indireta, com o artigo 11 da emenda popular apresentada para elaboração da Constituição de 1988, que previa a aquisição do domínio por particulares que detivessem a posse de terreno *público ou privado* (grifo nosso), no limite de 300 m<sup>2</sup>, após 03 anos, sem contestação<sup>48</sup>.

Tal projeto, no entanto, somente foi acolhido quanto à usucapião urbana em terrenos particulares. Surge, então, o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia como forma de mitigação da discrepância entre moradores de favelas situadas em áreas públicas e moradores residentes em áreas particulares, uma vez que somente estes teriam direitos assegurados sobre sua moradia, se não fosse criada a figura da concessão de uso especial.

O objetivo do instituto, além do que foi anteriormente apresentado, é efetivar o exercício da função social de áreas públicas, com a moradia das populações de baixa renda, quando seguidos os critérios de: ter a área até 250 m<sup>2</sup>, posse por período de 05 anos ininterruptos e sem oposição, utilização para moradia, além de não ser o beneficiário proprietário ou concessionário de outro imóvel.

Desta forma, é estabelecido um paralelo entre a usucapião urbana e a concessão de uso para fins de moradia, uma vez que ambos promovem a função social do imóvel urbano a partir da utilização efetiva por famílias de baixa renda, transferindo-se, no primeiro caso, a propriedade, e, no segundo caso, apenas um dos elementos da propriedade, qual seria o uso, mantendo, o Poder Público, o domínio, “como forma de combater a especulação imobiliária e a expulsão dos grupos sociais beneficiados com a legalização da posse da área, e de assegurar o cumprimento da função social da propriedade”<sup>49</sup>.

A regulamentação da concessão de uso para fins de moradia está na Medida Provisória 2220/2001, uma vez que os artigos que tratavam da matéria no Estatuto das Cidades foram objeto de veto presidencial. Surgiu, nesse ponto, uma questão sobre a constitucionalidade de norma que, instituída pela União, obriga município, se preenchidos os requisitos pelo particular. Mas foi lembrado que a Medida Provisória apenas disciplinou a

---

<sup>48</sup> SAULE, Nelson Junior. *Instrumentos de regularização fundiária e o direito à moradia nas favelas*. In: *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Saule Junior, 2004. p. 398.

<sup>49</sup> SAULE, Nelson Junior. *Instrumentos de regularização fundiária e o direito à moradia nas favelas*. In: *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Saule Junior, 2004. p. 402.

concessão prevista na Constituição de 1988, devendo ser tal direito subjetivo tutelado por todos os entes federados.

O município pode ser condenado à obrigação de fazer, caso descumpra o imperativo normativo, não obstante poder determinar, segundo sua política urbana, a transferência da população para área diversa daquela que era objeto da posse. Segundo o Estatuto da Cidade, devem as áreas ocupadas por população de baixa renda ser definidas e classificadas como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)<sup>50</sup>.

Duas observações devem ser feitas, quais sejam que o beneficiário de concessão de direito de uso não poderá ter reconhecido seu direito mais de uma vez, além de que, no caso de falecimento do possuidor, seu herdeiro legítimo poderá continuar na posse, se no local já residisse, tendo o período de seu antecessor acrescido ao seu para cumprimento do prazo.

No caso da concessão coletiva de uso especial para fins de moradia, é necessário: que o imóvel não tenha mais de 250 m<sup>2</sup>, que exista no local ocupação, até 30 de julho de 2001, por pessoas de baixa renda, e que não seja possível, à primeira vista, individualizar o terreno de cada possuidor, configurada a com posse.

É imperativo, no entanto, que se delimite a fração ideal de cada possuidor através de sentença judicial *independente da área efetivamente ocupada*, de acordo com plano anteriormente apresentado; e, em forma de planta ou croqui, como usualmente utilizado em parcelamento do solo, deve ser visível a verdadeira área ocupada por cada possuidor. A partir do uso da analogia, pode-se entender possível a constituição de um condomínio especial para fins de registro cartorial<sup>51</sup>.

Como direito subjetivo que é, não pode a concessão ser apresentada como uma faculdade do Poder Público, sendo este obrigado a efetivá-la quando cumpridos os requisitos para sua aquisição, uma vez que diz respeito à concretização do direito à moradia.

---

<sup>50</sup> Ibidem, p. 408.

<sup>51</sup> SAULE, Nelson Junior. *Instrumentos de regularização fundiária e o direito à moradia nas favelas*. In: *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Saule Junior, 2004. p. 411.

Quando de sua efetivação, a concessão de uso para fins de moradia pode ser registrada como título no cartório de registro de imóveis<sup>52</sup>.

O título será o instrumento declaratório da aquisição do direito pelo possuidor, podendo tal direito ser transferido a terceiro, se concordar a Administração Pública, somente se o destinatário também utilizar o terreno para fins de moradia.

Nessa hipótese específica, as normas de caráter especial prevalecem sobre as normas gerais de bens públicos. Desse modo, não é necessário que ocorra a desafetação dos bens para posterior concessão, não se exigindo autorização legislativa<sup>53</sup>.

Existe, desta forma, outro instrumento de regularização fundiária destinado às populações de baixa renda, que não é a venda direta aos possuidores, e que se adapta melhor à realidade das populações de baixa renda, uma vez que não é necessário o pagamento, pelo possuidor, do valor venal do imóvel para que exerça seu direito à moradia.

A concessão de uso para fins de moradia ganha importância no ordenamento jurídico brasileira à medida que se apresenta como instrumento de regularização fundiária,

No caso de Brasília, existe uma dificuldade para a aplicação do instituto, uma vez que existe interesse dos possuidores de lotes em “condomínios”, das diversas classes sociais, em adquirir a propriedade dos imóveis. E existe, ainda, o interesse político em encontrar uma solução para problemas das classes média e alta residentes nestas áreas.

#### **2.2.4 Intenção de pacificação social**

Os ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso, na ADIn 2.990/Distrito Federal, proferem seus votos com fundamentação na intenção de pacificação social, indicando a improcedência da ação. O primeiro ministro lembra a inviabilidade da realização de licitação, uma vez que a indenização por benfeitorias superaria o valor do próprio terreno. Por outro lado, o ministro Cezar Peluso considera que a anulação de todos os casos de regularização e posterior licitação geraria um caos social.

Vale ressaltar, no entanto, que o ministro Cezar Peluso fundamenta seu voto em um dado equivocado ao considerar que “segundo o que costuma acontecer, quem tem

---

<sup>52</sup> Ibidem, p. 413.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 419.

maior capacidade aquisitiva não corre risco de investir e perder capital na suposta aquisição de terreno que, evidentemente, não poderá adquirir”.

Não é o que ocorre nos “condomínios irregulares” em Brasília, uma vez que as casas existentes nestes locais, via de regra, são casas de alto padrão, como corrobora o ministro Ricardo Lewandowski: “vejo, diariamente, na televisão de Brasília, mansões em áreas públicas à beira dos mananciais desta cidade”.

Nas palavras do ministro Gilmar Mendes, “qualquer procedimento licitatório formal, nesse contexto descrito no parágrafo segundo, na verdade seria provocador de uma brutal insegurança jurídica. Tanto quanto a imaginação pode nos permitir intermináveis batalhas judiciais e a permanência, portanto, desse estado de coisas que subsiste, hoje, no Distrito Federal”.

Optaram os ministros citados por julgar improcedente a ADIn considerando que a solução imediata para o problema da ocupação ilegal de terras em Brasília seria mais benéfica à sociedade do que se proceder à licitação das áreas, de acordo com as exigências da Lei 8.666/1993.

O ministro Sepúlveda Pertence também votou pela adequação da venda direta, devido à excepcional situação estabelecida em Brasília. O princípio da razoabilidade justificaria o afastamento da exigência de procedimento licitatório para venda dos terrenos, seguindo, o ministro julga improcedente a ação “em função mesmo do histórico da implantação da Capital da República e de certos comportamentos (...) de administrações passadas”.

### **2.2.5 A questão do impacto ambiental**

O ministro Carlos Britto demonstrou sua preocupação quanto às áreas de proteção de mananciais, por receio de vir a acontecer o que ocorreu em São Paulo, onde, de acordo com o ministro Gilmar Mendes, sessenta por cento das áreas dessa natureza estão ocupadas.

Votou pela improcedência da ADIn, com a ressalva de que os mananciais devem ser preservados, não obstante a legalização dos condomínios.

É importante ressaltar que os ministros trataram a questão ambiental apenas em um aparte no julgamento da ADI 2.990-DF, não obstante ter inaugurado a discussão ambiental quanto ao tema “condomínios irregulares”, que culminou em um minucioso Termo de Ajuste de Conduta (TAC) – TAC n. 002/2007.

### **3. A licitação dos lotes vazios e lotes comerciais**

A venda direta, após ter sido declarada constitucional pelo STF, foi objeto de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, quanto aos procedimentos a serem observados na regularização.

O TAC n. 002/2007 foi firmado em 30 de maio de 2007, e contém, em sua cláusula vigésima, a obrigatoriedade de o Governo do Distrito Federal proceder à licitação dos lotes vazios e dos lotes comerciais da área, conforme se observa:

CLÁUSULA VIGÉSIMA – Os imóveis urbanos não edificados e os não ocupados para fins de moradia serão alienados por meio de licitação, na forma da Lei Federal n. 8.666/93.

No entanto, os possuidores desses imóveis reivindicam o benefício da venda direta por entenderem ser legitimados ao direito de preferência quando da aquisição da propriedade. Surge, então, outra controvérsia entre os adquirentes dos lotes e o Governo do Distrito Federal.

Conforme notícia veiculada pelo jornal Correio Braziliense no dia 28/05/2010<sup>54</sup>, o juiz Arnaldo Corrêa Silva, da 4ª Vara de Fazenda Pública (TJDFT), concedeu liminar favorável ao autor da demanda que pleiteava a suspensão do procedimento licitatório cujo objeto era um lote não edificado por ele adquirido em 1996.

O magistrado entendeu plausível o argumento apresentado para conceder a liminar, qual seja, o de que a Lei n. 9.262/96 não proíbe a venda direta dos imóveis vazios, sendo, portanto, sua venda direta legal.

---

<sup>54</sup> *Justiça barra licitação de lotes vazios.* Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/05/28/cidades,i=194898/JUSTICA+BARRA+LICITACAO+DE+LOTES+VAZIOS.shtml>> Acesso: 06 jul. 2010.

Surge, neste ponto, um problema que deve ser enfrentado de maneira consciente, no âmbito do sistema jurídico brasileiro: há legitimidade dos compradores de lotes vazios e de lotes comerciais em reivindicar o direito de adquirir a propriedade dos mesmos através da venda direta?

A solução deste problema não deve ser simples como propõe tal magistrado. Não é possível buscar uma resolução para o caso se as diversas questões que giram em torno da problemática situação dos condomínios no Distrito Federal não forem enfrentadas.

Neste capítulo propõe-se apresentar as premissas a serem consideradas para se alcançar uma explicação ao posicionamento adotado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios quanto à impossibilidade de venda direta dos lotes que não estão sendo utilizados com a finalidade de moradia.

### **3.1 A especulação imobiliária no Distrito Federal**

O capítulo primeiro deste trabalho monográfico apresentou a conturbada ocupação do Distrito Federal nos primeiros anos de sua existência, com o nascimento de núcleos urbanos periféricos, não previstos no plano urbanístico original da cidade.

No entanto, não se pode imputar somente à sociedade a responsabilidade pelo crescimento desordenado da cidade. A Administração Pública desempenhou papel central neste equívoco, como se verá a seguir.

No ano de 1973, o Departamento Imobiliário da Novacap (Companhia Urbanizadora da Nova Capital do País), através da Lei n. 5.861, foi transformado em empresa pública autônoma denominada Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), que tinha como objetivo promover o maior controle dos imóveis do Distrito Federal pelo Poder Público, passando a deter 57% das terras públicas da capital<sup>55</sup>.

Os assentamentos populacionais instalados na região central eram transferidos a áreas longínquas, como meio de expurgar a nova capital dos inconvenientes oriundos do crescimento desordenado de núcleos urbanos “ilegítimos” no Plano Piloto.

---

<sup>55</sup> GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a Capital da Segregação e do Controle Social – uma Avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação*. São Paulo: ANNABLUME editora, 1995. p. 71.

Os primeiros esforços despendidos pela nova empresa pública foram incentivar a aquisição, pelas empresas construtoras privadas, de terras em áreas nobres da cidade de maneira a atender à população de média e alta renda. Para tanto, utilizou o instituto jurídico da retrovenda, “que obrigava o comprador a construir no prazo de 30 meses, sob pena de perda do imóvel”<sup>56</sup>.

Em 1969, foram criadas as denominadas Sociedades de Habitações de Interesse Social Ltda. (SHIS), na forma de empresa pública, com o objetivo de gerenciar o Fundo Habitacional do Distrito Federal, conforme Decreto-Lei 768/69.

Tal empresa pública foi responsável pela construção de 54.247 unidades habitacionais oferecidas às populações de baixa renda nas cidades de Ceilândia, Guará II, Setor QNL de Taguatinga, Setor “O”, “P” Norte e Guariroba, Gama, Cruzeiro Novo e QNA, B, C, D, E, G e nas QNJ de Taguatinga<sup>57</sup>.

Os vários núcleos urbanos implantados na capital estão situados, portanto, a quilômetros de distância do Plano Piloto, o principal pólo de emprego da região. Este quadro de segregação espacial<sup>58</sup> foi consolidado pela precariedade do sistema de transporte público. Percebe-se, ainda, que há uma proporção entre a maior distância dos núcleos e a diminuição da renda, consolidando a segregação urbana<sup>59</sup>.

Desta forma, nos caminhos para as cidades-satélite estabeleceram-se vazios urbanos, que teriam sido, previamente, previstos para desenvolver a especulação imobiliária na região, como pondera Luiz Alberto de Campos Gouvêa<sup>60</sup>:

(...) no caso de Brasília, o Poder Público agiu diretamente no processo quando removeu a população de menor renda para a periferia, deixando entre o centro mais valorizado e os novos núcleos, extensos espaços de terra à espera de valorização, agindo o governo por intermédio da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, de forma semelhante à iniciativa privada, usando sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para a futura especulação imobiliária.

---

<sup>56</sup> Ibidem, p. 72-73.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 73.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 74.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 76.

O que ocorre, portanto, é uma intervenção indevida do Estado no preço de mercado. Embora pareça paradoxal, o Estado, ao estabelecer o valor mínimo para licitação das áreas a serem alienadas em licitação pública, delimita seu preço.

Os imóveis eram oferecidos por meio de leilão, e, por ser um bem escasso e monopolizado pelo Estado, o preço especulativo era muito alto, sendo que, somente as empresas incorporadoras com maior capital poderiam adquirir os terrenos<sup>61</sup>.

E ainda, quando da regularização dos loteamentos ilegais, o Estado implanta equipamentos urbanos e comunitários, o que valoriza rapidamente as áreas residenciais das cidades satélites e, assim, “ao mesmo tempo em que desmobiliza os movimentos comunitários, contribui para a rápida expulsão dos primitivos moradores para locais mais distantes, pelo preço especulativo de seus lotes<sup>62</sup>”.

Desta forma, assevera Luiz Alberto de Campos Gouvêa<sup>63</sup>: “Assim sendo, no caso de Brasília a renda de monopólio funciona como categoria de renda fundiária que determina o preço da terra no DF”.

O processo de segregação foi, ainda, reafirmado pelo próprio mercado, a partir do aumento do preço dos imóveis em cidades satélites próximas ao Plano Piloto, tais como Guará, Núcleo Bandeirante, e até mesmo em cidades distantes como Taguatinga e Gama, o que ocasionou o deslocamento das populações de baixa renda para locais ainda mais afastados da capital<sup>64</sup>.

Assim, cidades afastadas do Plano Piloto, e mesmo cidades do entorno, tiveram um crescimento significativo de sua população. Por exemplo, verifica-se que, a Cidade Ocidental, na década de 90 apresentava cerca de 82% da população procedente do Distrito Federal<sup>65</sup>, principalmente das cidades satélites anteriormente citadas.

---

<sup>61</sup> NEIO, Campos. *Brasília – A “capital” do capital incorporador. In: A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 157.

<sup>62</sup> GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a Capital da Segregação e do Controle Social – uma Avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação*. São Paulo: ANNABLUME editora, 1995.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 72-73.

<sup>65</sup> GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a Capital da Segregação e do Controle Social – uma Avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação*. São Paulo: ANNABLUME editora, 1995. p. 81.

A questão da oferta de imóveis ficou ainda mais complicada à medida que foram formados verdadeiros “oligopólios dominados pelo Capital Incorporador”<sup>66</sup>, pois somente as grandes incorporadoras apresentavam capital suficiente para aquisição dos imóveis oferecidos pela Administração Pública.

As empresas incorporadoras se apresentaram, portanto, o segundo agente responsável pelo aumento excessivo dos preços no mercado imobiliário de Brasília, além do poder público distrital.

Na década de 70, atuavam no mercado imobiliário brasiliense voltado para as classes média e alta principalmente, três grandes grupos imobiliários: Encol, Ok e Paulo Octávio, sendo que a primeira tinha o monopólio de quase a totalidade da produção de imóveis residenciais do Plano Piloto<sup>67</sup>.

A partir da metade da década de 80, o mercado imobiliário de Brasília criou uma grande expectativa quanto à criação de novas áreas urbanas contidas no projeto de Lúcio Costa denominado “Brasília Revisitada”<sup>68</sup>. Até 1980, o Capital Incorporador impulsionara o movimento de sua atividade em direção às cidades satélites, como forma de corresponder à crescente demanda por moradia, e à escassa oferta de terras pelo Governo do Distrito Federal.

No projeto citado, havia a previsão da criação de diversas áreas urbanas. No entanto, as incorporadoras investiram recursos somente no Setor Sudoeste, que foi o único dos setores idealizados no projeto de Lúcio Costa a ser concretizado. Tal posicionamento respeitou a lógica de atuação das incorporadoras: “abrangente na transformação e/ou criação global de uma área” de modo a garantir demanda elevada para acesso aos seus produtos<sup>69</sup>.

A Terracap, mais uma vez, incentivou a especulação dos imóveis do Distrito Federal: não promoveu a alienação das outras áreas previstas no projeto “Brasília Revisitada”, concedendo, desta forma, privilégios aos incorporadores<sup>70</sup>.

É certo que a receita oriunda das alienações promove a política de assentamento da população de baixa renda. Mas surge uma classe que não é atendida pelo

---

<sup>66</sup> NEIO, Campos. *Brasília – A “capital” do capital incorporador*. In: *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 160.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>70</sup> NEIO, Campos. *Brasília – A “capital” do capital incorporador*. In: *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 161.

programas habitacionais e é incapaz de adquirir lotes em lançamentos imobiliários promovidos pelo Capital Incorporador: a classe média.

### 3.2 O direito à moradia

O direito à moradia é protegido pela Constituição Federal de 1988, e é amplamente reconhecido pela comunidade internacional, como se observa nas declarações e tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978; Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976; Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, e Agenda Habitat de 1996<sup>71</sup>.

Não obstante a possibilidade de um cidadão brasileiro exigir a proteção deste direito através de organismos internacionais, a moradia somente foi elevada ao *status* de “direito” constitucional através da Emenda Constitucional n. 26 de 14 de fevereiro de 2.000, sob a conformação de direito social (Capítulo II).

A citada emenda ampliou o rol de direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Antes de tal reforma, no entanto, já existia previsão constitucional da proteção à moradia, identificada como uma das necessidades vitais básicas a serem resguardadas através do pagamento do salário mínimo capaz de provê-las (artigo 7º, inciso IV), já se tratando de um “poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação<sup>72</sup>”.

A moradia pode ser entendida como o local em que se procura abrigar a família de modo permanente, o que nos informa a etimologia do verbo *morar*, que advém do latim “morari”, cujo significado é *demorar*. Portanto, demorar-se em um local específico, no

---

<sup>71</sup> Relatório Nacional: Direito à moradia no Brasil. Disponível em: <[www.unchs.org/.../2649\\_61742\\_03.05.20](http://www.unchs.org/.../2649_61742_03.05.20) .Análisis%20Brasil%202003.doc>. Acesso: 13 jul 2010.

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 21. ed. p. 312.

qual se procura abrigo, proteção, em consonância com os princípios de “habitabilidade, segurança e salubridade”<sup>73</sup>.

A Agenda Habitat para Municípios, promovida pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), no Rio de Janeiro, em 1993, traz um conceito acerca do que se poderia considerar uma habitação adequada, qual seja<sup>74</sup>:

Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infra-estrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia frequentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos relacionados a gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto.

O direito à moradia passa, então, a ser entendido, como ferramenta à proteção da dignidade da pessoa humana, já que a existência digna do ser humano pressupõe um abrigo no qual o indivíduo encontre segurança e estabilidade para si e para sua família<sup>75</sup>. E a sua falta é um “fator de marginalização”, que deve ser combatido pelo Poder Público, conforme determina o artigo 3º, da Constituição Federal de 1988, ao pugnar pela construção de uma sociedade justa e solidária, e pela erradicação da marginalização, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>76</sup>.

Conforme mencionado anteriormente, o direito à moradia é um direito social e, como tal, exige ações do Poder Público para se concretizar, nas palavras de José Afonso da Silva<sup>77</sup>:

Assim, podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo

<sup>73</sup> *Agenda Habitat para Municípios*. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>>. Acesso: 20 jul 2010.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. *A função social da propriedade urbana e a concretização do direito à moradia digna: o novo papel do direito de superfície*. Disponível em: <[http://bdtd.unisinos.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=454](http://bdtd.unisinos.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=454)>. Acesso: 12 out. 2009.

<sup>76</sup> SILVA, op.cit. p. 314.

<sup>77</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 21. ed. p. 314. p. 285.

Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições da vida aos fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito da igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Desta forma, os direitos sociais apresentam a dificuldade de aplicação por necessitarem, em virtude de sua natureza, de atuação positiva do Estado, em contrapartida aos direitos individuais, que se promovem através de abstenção estatal, possibilitando sua exigência imediata<sup>78</sup>. A respeito do tema, assevera Luís Roberto Barroso<sup>79</sup>:

Não sem surpresa, os *direitos sociais* são os que têm percorrido trajetória mais ingrata. Sob o aspecto estritamente jurídico, uma das dificuldades que enfrentam é que, frequentemente, vêm eles encambulhados com as normas programáticas, sem que se possa prontamente discriminar as hipóteses em que existem prestações positivas exigíveis. Daí a relevância do asserto (...), de que a Constituição deve reservar o termo *direito* para as situações que investem o administrado, plenamente, num poder de ação para satisfação do interesse contemplado no Texto.

Logo, há a possibilidade de se exigir do Estado a solução imediata do problema, não obstante a limitação de recursos públicos, fato que abre margem a argumentações sobre a reserva do possível<sup>80</sup>.

Por outro lado, o Estado obriga-se a promover políticas que facilitem o acesso à moradia e assegurem a proteção da moradia ao indivíduo que já exerce seu direito. Assim, a previsão constitucional do direito à moradia como direito social tem relevância por vincular administrador, legislador e julgador<sup>81</sup>. Existindo, portanto, uma “*verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efetivação desses direitos*”<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *O direito constitucional à moradia e os efeitos da Emenda Constitucional 26/00*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=579>>. Acesso: 12 set. 2009.

<sup>79</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 8. ed. p. 143.

<sup>80</sup> GEBRAN, João Pedro Neto. *A Aplicação Imediata dos Direitos e Garantias Individuais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 182-183.

<sup>81</sup> FERREIRA, op.cit.

<sup>82</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Edições Almedina. p. 478.

Surge, então, o questionamento acerca da possibilidade de aplicação imediata da norma constitucional que prevê o direito à moradia, no caso dos “condomínios irregulares” estabelecidos no Distrito Federal.

Observa João Pedro Gebran Neto<sup>83</sup> que os direitos a algo podem referir-se a “ações *positivas* (ou prestacionais) ou *negativas* (direitos de defesa)” – ou auto-executáveis por não dependerem de atividade mediadora do Estado.

No caso dos direitos de defesa, são assegurados pelo sistema jurídico “direitos ao não-impedimento, pelo Estado, de ações por parte do titular do direito”, “direitos à não-afetação de propriedades ou situações do titular do direito” e “direitos à não-eliminação de posições jurídicas”<sup>84</sup>.

Deve-se seguir ao seguinte raciocínio: se, mesmo no caso dos “direitos de defesa”, o Estado é obrigado a se abster de atuar quando o exercício de tal direito foi concretizado por ação do particular, em relação aos direitos que dependam de atuação do Poder Público, o mínimo que este deve fazer, portanto, é não impedir seu exercício pelo indivíduo.

Os “condomínios”, objeto deste estudo, formados ilegalmente, constituem uma situação em que o Poder Público tem o dever de utilizar os meios possíveis para concretização do direito à moradia da população local, de acordo com imperativo da própria Constituição, devendo promover, portanto, a regularização fundiária, assim entendida:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> GEBRAN, João Pedro Neto. *A Aplicação Imediata dos Direitos e Garantias Individuais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 180.

<sup>84</sup> *Ibidem*. p. 180.

<sup>85</sup> ALFONSIN, Betânia. *O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização fundiária no Brasil*. In: *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publi-cacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/livroregularizacaofundiariacomcredito.pdf>> Acesso: 13 ago. 2010.

Conforme nos ensina Betânia Alfonsin, em trabalho idealizado e coordenado pelo Ministério das Cidades, como suporte teórico ao Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, a regularização fundiária deve integrar: a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro); a urbanização/reurbanização do assentamento; a adequação da legislação urbanística, com a mudança do regime urbanístico aplicado à área; e o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade<sup>86</sup>.

Na doutrina de Betânia Alfonsin iremos nos ater quanto aos contornos do que se denomina regularização fundiária, para, então, desenvolver a argumentação que legitima a venda direta dos lotes utilizados para exercício do direito à moradia, e retira a legitimidade do mesmo instrumento de regularização fundiária aos lotes vazios e lotes comerciais construídos nos loteamentos ilegais do Distrito Federal.

O instituto jurídico da venda direta aos ocupantes de imóveis em “condomínios irregulares” localizados na Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu é o instrumento adequado à situação exposta, no tocante às unidades utilizadas com a finalidade de moradia. Pois se conforma com a previsão constitucional do direito à moradia e o posicionamento do STF quanto à constitucionalidade da venda direta, bem como com os imperativos de ordem internacional a que se submete o Estado brasileiro no tocante à proteção à moradia.

Com a iniciativa da venda direta dos lotes aos seus moradores, o Poder Público aproximou cidade real da cidade legal, protegendo o direito à moradia dos ocupantes, ao utilizar um novo instituto jurídico para promoção da regularização fundiária, qual seja a venda direta, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, e em absoluta conformidade com as orientações do Estatuto da Cidade.

Promove o Poder Público, com a venda direta, a regularização fundiária, respeitada a limitação imposta pela Lei n. 9.262/1996, acerca da regularização restrita a áreas passíveis de se tornarem urbanas, a serem determinadas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

---

<sup>86</sup> Ibidem.

O Governo do Distrito Federal deve, ainda, realizar, para determinação das áreas que serão objeto de regularização fundiária, um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), conforme determina o artigo 4º, VI do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

O TAC n. 002/2007 apresenta diversas cláusulas que versam sobre preservação ambiental, estabelecendo as medidas a serem adotadas pelo Governo do Distrito Federal quando da regularização dos “condomínios”.

Em sua cláusula 2ª, o Termo de Ajuste de Conduta n. 002/2007 prevê normatização do licenciamento ambiental corretivo, a ser observado pelo Governo do Distrito Federal para regularização das áreas:

CLÁUSULA SEGUNDA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em, no prazo de 06 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinar, em norma específica, o licenciamento ambiental corretivo, destinado a empreendimentos cujas obras de implantação se verificaram sem prévia avaliação ambiental, para os quais não será exigida a expedição de Licença Prévia (LP).

Por fim, deve-se compreender que os lotes destinados à moradia serão vendidos diretamente aos ocupantes, de forma a concretizar a regularização fundiária dessas áreas, e seguindo imperativo constitucional de proteção ao direito à moradia, não obstante instruções que versam sobre Direito Ambiental, e que impossibilitam a continuidade de ocupação dos lotes situados em Áreas de Proteção Permanente - APP.

Desta forma, as Áreas de Proteção Permanente, assim determinadas através de estudos ambientais, deverão ser desocupadas e/ou recuperadas, conforme o caso:

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - Assumem o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e a entidade ambiental licenciadora competente a obrigação de fazer consistente em, de forma integrada, no âmbito dos licenciamentos ambiental e urbanístico dos parcelamentos irregulares do solo:

Inciso I - exigir do empreendedor, nos casos dos parcelamentos já consolidados, os estudos ambientais adequados ao licenciamento ambiental corretivo, do qual necessariamente conste a indicação das áreas de preservação permanente - APP a serem desocupadas e/ou recuperadas, expedindo o Termo de Referência adequado para sua elaboração; [...]

### 3.3 A licitação dos lotes comerciais e dos lotes vazios

Em relação aos lotes comerciais e aos lotes vazios, por outro lado, a licitação é imperativa, uma vez que não há norma constitucional que determine a sua proteção, como ocorre com a moradia, constitucionalmente garantida.

Os lotes vazios da região reproduzem um quadro de exclusão e enriquecimento ilícito a partir do incentivo à especulação imobiliária, que foi exaustivamente utilizada pelo poder público e por empresas incorporadoras que atuavam no Distrito Federal.

A Constituição, em virtude de sua unidade axiológica, não pode permitir que, ao mesmo tempo se proteja o exercício do direito à moradia e se estimulem práticas como a especulação imobiliária e a grilagem de terras, capazes de produzir exclusão social e déficit habitacional.

Destaca-se como valor fundamental da Constituição Federal a *dignidade da pessoa humana*. Nestes termos nos ensina Glauco Barreira Magalhães Filho<sup>87</sup>:

Esse valor é permanente, sendo o mais básico de todos e para todos, pois não resulta de uma simples *decisão*, mas é uma exigência da natureza humana. Como demonstrou o kantismo, o homem é fim e não meio. Esta asserção tem respaldo mesma na *natureza das coisas*, porquanto se o homem cria o direito para colocá-lo a serviço das finalidades de sua existência, não poderia este servir para a degradação de sua personalidade.

Deste modo, a decisão que concedeu liminar a “posseiro” de lote vazio no Setor Habitacional Jardim Botânico, conforme mencionado em tópico anterior<sup>88</sup>, seria inconstitucional por reduzir a discussão à análise da estrita legalidade (“a venda direta é cabível no caso porque a lei não proíbe<sup>89</sup>”) uma questão que é alçada a valores ordenadores de todo o sistema jurídico brasileiro.

Quanto aos lotes comerciais, a solução é vislumbrada a partir da análise do conceito de regularização fundiária utilizado por Betânia Alfonsin, em que os esforços para legalizar a ocupação ilegal devem ser empreendidos quanto às ocupações para finalidade de

<sup>87</sup> MAGALHÃES, Glauco Barreira Filho. *Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004. p. 91

<sup>88</sup> *Justiça barra licitação de lotes vazios*. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/05/28/cidades,i=194898/JUSTICA+BARRA+LICITACAO+DE+LOTES+VAZI+OS.shtml>> Acesso: 06 jul. 2010.

<sup>89</sup> A completa fundamentação da sentença que concedeu a liminar não foi apresentada neste trabalho pois não foi possível a pesquisa em bancos de dados oficiais, uma vez que o autor não divulgou sua identidade.

moradia, promovendo, de maneira incidental, “melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentivo ao pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto”.

Confirmando, portanto, o que foi dito anteriormente, a regularização fundiária apresenta como seu principal aspecto a solução do problema da ilegalidade das ocupações para fins de moradia. As questões incidentais, como a situação dos lotes vazios e dos lotes comerciais, devem ser estudadas e solucionadas de maneira tal que possam implementar melhor qualidade de vida à população que vive sob essas circunstâncias.

Desta forma, o Governo do Distrito Federal tem a possibilidade de promover melhorias no ambiente urbano, podendo trabalhar dentro da margem de atuação prevista no TAC n. 002/2007, desocupando e recuperando as Áreas de Preservação Permanente – APP, e promovendo a licitação dos lotes comerciais.

A partir da licitação dos lotes comerciais, o Governo do Distrito Federal terá a possibilidade de estabelecer metas de ordem urbanística para organização do espaço, a serem cumpridas pelos interessados no procedimento licitatório.

Portanto, no caso dos imóveis comerciais, há o enriquecimento ilícito de seus “possuidores” que se aproveitaram da conivência estatal para gerar riqueza, em detrimento dos imperativos de direito urbanístico, que promovem a organização da cidade e a preservação do meio ambiente em que esta se insere.

### **3.3.1 A decisão do STJ acerca da inexistência de posse em terras públicas**

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do dia 02 de junho de 2009, entendeu não haver posse de bens públicos por particular, sendo, portanto, inadequada a indenização por benfeitorias, uma vez que não é interesse do Poder Público a aquisição das construções em desacordo com as determinações urbanísticas.

A ementa do Recurso Especial n. 945.055-DF, transcrita a seguir, apresenta os argumentos do STJ para considerar os ocupantes do lotes como meros detentores, não podendo, portanto, recorrer às ações possessórias contra o Poder Público:

ADMINISTRATIVO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR PARTICULARES. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Hipótese em que o Tribunal de Justiça reconheceu que a área ocupada pelos recorridos é pública e não comporta posse, mas apenas mera detenção. No entanto, o acórdão equiparou o detentor a possuidor de boa-fé, para fins de indenização pelas benfeitorias.
2. O legislador brasileiro, ao adotar a Teoria Objetiva de Ihering, definiu a posse como o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196 do CC).
3. O art. 1.219 do CC reconheceu o direito à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, no caso do possuidor de boa-fé, além do direito de retenção. O correlato direito à indenização pelas construções é previsto no art. 1.255 do CC.
4. O particular jamais exerce poderes de propriedade (art. 1.196 do CC) sobre imóvel público, impassível de usucapião (art. 183, § 3º, da CF). **Não poderá, portanto, ser considerado possuidor dessas áreas, senão mero detentor.**
5. Essa impossibilidade, por si só, **afasta a viabilidade de indenização por acessões ou benfeitorias**, pois não prescindem da posse de boa-fé (arts. 1.219 e 1.255 do CC). Precedentes do STJ.
6. Os demais institutos civilistas que regem a matéria ratificam sua inaplicabilidade aos imóveis públicos.
7. A indenização por benfeitorias prevista no art. 1.219 do CC implica direito à retenção do imóvel, até que o valor seja pago pelo proprietário. Inadmissível que um particular retenha imóvel público, sob qualquer fundamento, pois seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que está em desarmonia com o Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público.
8. O art. 1.255 do CC, que prevê a indenização por construções, dispõe, em seu parágrafo único, que o possuidor poderá adquirir a propriedade do imóvel se "a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno". **O dispositivo deixa cristalina a inaplicabilidade do instituto aos bens da coletividade, já que o Direito Público não se coaduna com prerrogativas de aquisição por particulares**, exceto quando atendidos os requisitos legais (desafetação, licitação etc.).

Conforme doutrina de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>90</sup>, a “detenção (também chamada de *tença*) é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento jurídico vigente. [...] alguém possui poder fático sobre a coisa sem que a conduta alcance repercussão jurídica”.

A partir do momento em que o STJ classifica o ocupante como mero detentor, despoja-o dos poderes do possuidor e lhe retira a possibilidade de receber indenização pelas benfeitorias, bem como de reter o imóvel em decorrência da falta do seu pagamento.

---

<sup>90</sup> FARIAS, Cristiano Chaves. e ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008. 5.ed. p. 66.

Desta forma, a cláusula do TAC n. 002/2007 apresenta-se em perfeita conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, possibilitando ao Governo do Distrito Federal a retomada dos imóveis sem que haja a imposição do pagamento de indenização pelas benfeitorias, prevenindo-se, assim, que o particular, aproveitando-se da omissão estatal, realize construções sem critérios, em desconformidade com as normas de Direito Urbanístico.

Outra decisão do Eg. STJ acerca da impossibilidade da caracterização da posse de bens públicos foi proferida quando do julgamento do Recurso Especial 489.732-DF, de 05 de maio de 2005, que teve como relator o ministro Barros Monteiro:

MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, ADMINISTRADA PELA “TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA”. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA.

– A ocupação de bem público não passa de **simples detenção**, caso em

que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público.

– **Não induzem posse os atos de mera tolerância** (art. 497 do Código

Civil/1916). Precedentes do STJ.

Recurso especial conhecido e provido.

Desta forma, não há pagamento de indenizações por benfeitorias a ser suportado pelo poder público, quando da retomada de imóveis que não estão protegidos pela venda direta.

Em estudo realizado pela promotora de justiça do Distrito Federal Alessandra Queiroga<sup>91</sup>, acerca dos parcelamentos de solo para fins urbanos em áreas rurais de propriedade particular no Distrito Federal, conclui a autora que é adequada a sanção da desapropriação dos parcelamentos realizados em imóveis particulares, sem observação da lei de parcelamento de solo urbano (Lei n. 6.766/79), quando os lotadores não observam determinações legais porque as considerem excessivamente onerosas, ou por simples impedimento legal, uma vez se tratar de áreas rurais.

Para Queiroga, que, na ponderação acerca da “justa indenização” a ser paga ao proprietário, devem-se levar em conta os gastos do Poder Público para a regularização do parcelamento, ou para a transferência deste para local mais adequado. Sendo possível que o

---

<sup>91</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

proprietário não receba qualquer pagamento a título de indenização, ou, ainda, que fique em débito com o poder público<sup>92</sup>.

A autora justifica seu radical posicionamento na necessidade de a Administração combater os parcelamentos ilegais do solo, “garantindo a concretização social da propriedade”; uma vez que impulsionará os adquirentes a:

[...] pleitear ressarcimento por aquilo que indevidamente pagaram ao loteador, sendo tal providência um ótimo modo de se desestimular a atividade parceladora de forma clandestina e uma forma de educar a população, que ficará mais atenta e mais consciente no momento em que pretender adquirir lotes de legalidade duvidosa<sup>93</sup>.

No caso deste trabalho monográfico, que versa sobre os terrenos de titularidade pública, os mesmos argumentos utilizados por Alessandra Queiroga podem embasar a licitação de imóveis não utilizados para fins de moradia, pela necessidade de desestímulo a práticas de parcelamento ilegal do solo, e de forma a dissuadir a população em se “aventurar” nesses empreendimentos de legalidade questionável.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios entende, assim como a citada autora, ser encargo do ocupante do imóvel o pagamento das despesas realizadas pelo poder público para regularização dos lotes, como se observa:

32. Considerando que, exceto nos casos de moradores de baixa renda, assim considerados aqueles cuja renda varie de 0 (zero) a 5 (cinco) salários-mínimos, em consonância com o princípio do poluidor pagador, os custos decorrentes da regularização devem ser cobrados dos ocupantes dos loteamentos irregulares e dos adquirentes dos respectivos lotes;

A este argumento se acrescenta o fato de o ordenamento jurídico brasileiro não proteger os possuidores dos imóveis não-residenciais, sequer com as ações possessórias, contra a Administração, o que possibilitaria sua permanência no imóvel.

A solução adotada por Alessandra Queiroga, por fim, pode ser adaptada à situação em que os parcelamentos urbanos são constituídos em áreas de titularidade pública,

---

<sup>92</sup> Ibidem, p. 217.

<sup>93</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 220.

considerando, assim como faz o TAC n.002/2007, o dano ambiental causado pelos “condomínios irregulares”:

4°. Considerando que os ônus decorrentes da implantação dos "condomínios irregulares" têm, sido suportados por todos, privando, tanto as atuais quanto as futuras gerações do Distrito Federal, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito à cidade sustentável e democrática, do direito à preservação e acesso, a recursos hídricos e do direito à sadia qualidade de vida;

Desta forma, além de ser adequada a previsão de licitação dos lotes vazios e dos lotes comerciais instalados nos loteamentos ilegais do Distrito Federal (cláusula 2ª, TAC n. 002/2007), o pagamento de indenização aos ocupantes é inexigível quanto aos gastos despendidos para construção de benfeitorias, não devendo, portanto, integrar o preço das unidades na licitação.

## Conclusão

A decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou constitucional o artigo 3º da Lei 9.262/96, ao apresentar ampla argumentação sobre o tema, com análise das questões de impacto ambiental, pacificação social, legitimidade em benefício de populações de baixa renda e inexigibilidade de licitação, deu ensejo a discussões multidisciplinares sobre tema, o que culminou na confecção do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) n. 002/2007.

O referido TAC, que tem como característica principal sua abrangência em diversas áreas, estabeleceu cláusulas relativas ao meio ambiente (cláusulas primeira a décima), cláusulas relativas à ordem urbanística (cláusulas décima primeira a décima quinta e cláusulas décima sexta a vigésima segunda) e cláusulas de interesse geral (cláusula vigésima terceira a quadragésima quinta).

Da mesma forma, este trabalho se propôs a enfrentar o problema da adequação ao ordenamento jurídico brasileiro da licitação dos lotes vazios e comerciais situados nos “condomínios irregulares” do Distrito Federal, considerando suas diversas causas e efeitos, das mais diversas áreas do conhecimento, não se restringindo a matéria de Direito Administrativo.

Deve-se compreender que a regra a ser observada para alienação de imóveis públicos é o procedimento licitatório, tendo a Lei n. 8.262/96 criado um procedimento a ser utilizado excepcionalmente, desde que cumpridas as exigências que justificaram sua criação. Assim, o Ministério Público do Distrito Federal, através do TAC n. 002/2007, não usurpou competência legislativa, mas subordinou os casos que não julgou excepcionais à aplicação da regra geral.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, desta forma, atento ao artigo 3º da Lei n. 9.262/96, levou em consideração os prejuízos de ordem ambiental e urbanística que os loteamentos causaram a esta Área de Proteção Ambiental para impor a licitação dos imóveis vazios e imóveis comerciais, procurando reprimir, ainda, a especulação imobiliária e o enriquecimento ilícito dos particulares que adquiriram tais imóveis.

Fez o *Parquet*, por fim, análise multidisciplinar das causas que corroboraram à consolidação dos “condomínios”, e dos efeitos que os mesmos trouxeram ao meio ambiente e à ordem urbanística para asseverar pela excepcionalidade do procedimento da venda direta, mesmo quanto imóveis em situação e função diversas dentro dos parcelamentos.

Esse posicionamento revela a compreensão de que a legitimação desse novo procedimento de alienação de bens públicos, a venda direta, reside no exercício do direito à moradia pelos ocupantes dos imóveis em “condomínios irregulares” do Distrito Federal. Assim, apenas o exercício do direito à moradia pode justificar a aplicação da venda direta, prevista na Lei n. 9.262/96.

Corroborando o posicionamento do Ministério Público do Distrito Federal, o Superior Tribunal de Justiça assevera a precariedade do poder do ocupante de imóveis públicos, descaracterizando sua posse, ao entendimento de que se trata, na realidade, de mera detenção.

Afastando, portanto, a garantia de interposição de ações possessórias, e o direito de indenização por benfeitorias, assim como a possibilidade de permanência do ocupante no imóvel, o entendimento do STJ é adequado à solução proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal, que no mesmo sentido, não entende haver direito de preferência do ocupante de imóveis comerciais e vazios para aquisição dos mesmos quando de sua alienação pela administração.

O TAC n. 002/2007 atua, ainda, de forma ampla quanto à organização dos espaços urbanos, estabelecendo cláusulas de ordem ambiental que preveem, inclusive a recuperação de espaços já ocupados. E, ao estabelecer parâmetros para a ocupação humana em Áreas de Proteção Ambiental, resguarda o direito das gerações futuras ao meio ambiente saudável.

Portanto, quanto aos imóveis comerciais e vazios, o TAC n. 002/2007, ao entender ser obrigatória a licitação desses imóveis, indica um novo caminho a ser percorrido no sistema jurídico brasileiro, de modo a valorizar o Direito Urbanístico como ramo do direito capaz de proporcionar um ambiente saudável à convivência humana, e capaz de reafirmar a valorização da dignidade humana consubstanciada no direito a uma moradia adequada, a ser exercido por todos os homens.

## Referências

*Agenda Habitat para Municípios*. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>>. Acesso: 20 jul 2010.

ALFONSIN, Betânia. *O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização fundiária no Brasil*. In: *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos*. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publi\\_cacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/livroregularizacaofundiariacomcredito.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/publi_cacoes-institucionais-1/guias-cartilhas-e-manuais/livroregularizacaofundiariacomcredito.pdf)> Acesso: 13 ago. 2010.

ANDRADE, Milso Nunes Veloso. *Venda direta de terras públicas a adquirentes de lotes em condomínios irregulares no Distrito Federal (ADI n. 2990/DF)*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10477>> Acesso: 06 mai 2010.

BARBO, Lenora de Castro. *A ocupação do solo no Distrito Federal*. Disponível em: < [http://www.corecondf.org.br/download/brasil/artigo\\_Lenora\\_barbo.pdf](http://www.corecondf.org.br/download/brasil/artigo_Lenora_barbo.pdf)>. Acesso: 20 mai. 2010.

BARRETO, Greg Valadares Guimarães. *A possibilidade da venda direta de terras públicas ocupadas irregularmente: uma análise da constitucionalidade do art. 3º da Lei 9.262/96, sob o prisma da ADI 2.990/DF*. Disponível em arquivos do UniCEUB – trabalhos de conclusão de curso – Direito – 1º/2009.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 8. ed.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BORGES, Elias Guimarães Filho. *O direito constitucional à moradia em face dos parcelamentos urbanos irregulares: A possibilidade de cumprimento, pelos condomínios irregulares do Distrito Federal, da função social da propriedade*. Disponível em arquivos do UniCEUB – trabalhos de conclusão de curso – Direito – 1º/2009

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Edições Almedina.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. *A função social da propriedade urbana e a concretização do direito à moradia digna: o novo papel do direito de superfície*. Disponível em: <[http://bdt.unisinos.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=454](http://bdt.unisinos.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=454)>. Acesso: 12 out. 2009.

FABRÍCIO, Edmar Pereira. Plano Diretor. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal: Teoria e Modelos de Legislação*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e da propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves. e ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008. 5.ed. p. 66

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *O direito constitucional à moradia e os efeitos da Emenda Constitucional 26/00*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=579>>. Acesso: 12 set. 2009.

FRAGA, Thelma Araújo Esteves e MELLO, Cleyson de Moraes. *Condomínio*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2003.

GEBRAN, João Pedro Neto. *A Aplicação Imediata dos Direitos e Garantias Individuais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a Capital da Segregação e do Controle Social – uma Avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação*. São Paulo: ANNABLUME editora, 1995.

*Histórico dos Órgãos Ambientais no DF*. Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/>>. Acesso: 17 mai. 2010.

IBGE – CIDADES. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso: 04 jun. 2010.

*Justiça barra licitação de lotes vazios*. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/2010/05/28/cidades,i=194898/JUSTICA+BARRA+LICITACAO+DE+LOTES+VAZIOS.shtml>> Acesso: 06 jul. 2010.

LONGO, Ana Carolina Figueiró e MOCÓ, Ariana Andrade. *A questão fundiária no Distrito Federal*. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/AnaCarolinaLongo.pdf>>. Acesso: 10 mai. 2010.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A Propriedade como Relação Jurídica Complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MAGALHÃES, Glauco Barreira Filho. *Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

NEIO, Campos. *Brasília – A “capital” do capital incorporador*. In: *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

*Núcleos de Educação Ambiental – Distrito Federal*. Disponível em [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/nucleos\\_de\\_educacao/nucleos\\_de\\_educacao\\_ambiental\\_-\\_distrito\\_federal.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/nucleos_de_educacao/nucleos_de_educacao_ambiental_-_distrito_federal.html). Acesso: 15 mai. 2010.

*O que é Grilagem?*. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11522:oquee-grilagem&catid=52:faq-incra-&Itemid=83](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11522:oquee-grilagem&catid=52:faq-incra-&Itemid=83)>. Acesso: 05 jun. 2010.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção: o caso dos “condomínios irregulares” no Distrito Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

*Relatório Nacional: Direito à moradia no Brasil*. Disponível em: <[www.unchs.org/.../2649\\_61742\\_03.05.20](http://www.unchs.org/.../2649_61742_03.05.20)> .*Analisis%20Brasil%202003.doc*>. Acesso: 13 jul 2010.

*Reserva da Biosfera do Cerrado*. Disponível em: <[http://www.ibram.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=13298](http://www.ibram.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=13298)>. Acesso: 16 mai. 2010.

SAULE, Nelson Junior. *Instrumentos de regularização fundiária e o direito à moradia nas favelas*. In: *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Saule Junior, 2004. p. 398.

SEDUH. *O diagnóstico preliminar dos parcelamentos informais no Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.semarh.df.gov.br/sites/100/155/00000050.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 21. ed.

SILVA, Hélio de Andrade. *Os problemas fundiários do Distrito Federal*. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)>. Acesso: 23 mar. 2010.

*Siv-Solo posiciona máquinas em condomínio nobre e leva pânico a moradores*. Disponível em: < <http://www.sindser.org.br/modules/articles/article.php?id=409>>. Acesso em: 20 mai. 2010.