



SIBELLE FELIX CUNHA MAIA

**REGULARIZAÇÃO DE CONDOMÍNIOS NO DISTRITO  
FEDERAL  
e o marco jurídico da Lei n° 9.262/96**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado em  
Direito do Centro Universitário de Brasília

Orientador: Prof. João Paulo de Faria  
Santos

Brasília

2011

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>3</b>
1.1 Contextualização fundiária no Brasil .....	3
1.2 Contextualização fundiária no Distrito Federal .....	5
1.3 Os loteamentos irregulares no Distrito Federal .....	10
<b>2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NORMAS QUE DISCIPLINAM A MATÉRIA.....</b>	<b>16</b>
2.1 Histórico das leis.....	16
2.2 Escopo da regra fundamental - a lei nº 9.262/96 e seu objetivo.....	22
2.3 ADI 2.990/03.....	26
<b>3 ESTUDO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 9.262/96 A OUTRAS REGIÕES DO DF.....</b>	<b>31</b>
3.1 Os principais argumentos elencados para a venda direta sem licitação .....	32
3.2 Estudo de caso – loteamento em terras públicas que está em procedimento de regularização .....	34
3.3 Normas da esfera federal que regulam a ocupação, uso e venda de bens da União.....	39
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como título “A regularização de condomínios no Distrito Federal”, em razão das peculiaridades históricas de construção da capital do país, buscar-se-á analisar as normas e os mecanismos utilizados pela União para a regularização das áreas ocupadas.

O subtítulo refere-se à norma na esfera federal que permite a venda direta de lotes situados na região da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu aos moradores.

Assim, o objetivo geral do presente trabalho é a análise da possibilidade de equiparação do instituto da venda direta aos demais casos existentes no DF.

O primeiro capítulo tem o objetivo de relatar o histórico da formação do território na capital do país, haja vista as várias especificidades que colaboraram a construção do DF, partindo-se primeiramente da “Contextualização fundiária no Brasil” e posteriormente da “Contextualização fundiária no Distrito Federal”.

O segundo capítulo tem como finalidade o exame das normas que disciplinam o processo de regularização, desde as primeiras normas elaboradas para a transferência das áreas de domínio do Estado para os particulares, no Descobrimento do Brasil, até as normas atuais sobre regularização, passando pela Lei nº 9.262/96 seus objetivos e a ADI 2.990/03 que pugnava pela inconstitucionalidade da venda direta, em razão dos

procedimentos de licitação esculpidos na Constituição de 1988 e regulamentados pela Lei 8.666/93.

Por fim, o capítulo terceiro busca o paralelo entre a Lei 9.262 e as demais normas federais acerca da transferência de bem público, principalmente a Lei 9.636/98, tendo como base o caso concreto em vias de finalização da regularização, o Condomínio Vivendas Lago Azul, no sentido de obter uma resposta quanto à possibilidade ou não de “dispensa” de licitação.

# **1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

## **1.1 Contextualização fundiária no Brasil**

O modelo latifundiário foi adotado no Brasil desde as primeiras ocupações que se deram após o Descobrimento, visando à colonização, desenvolvimento e a proteção do território.

Neste período Colonial todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa, que, para concretizar a colonização, optou por dividir o território em grandes glebas denominadas Capitânicas Hereditárias. A concessão de uso da terra (a partir de 1532) foi cedida a nobres portugueses e pessoas de confiança da Coroa, os chamados donatários, por meio de dois títulos: a Carta de doação e a Carta Foral. O primeiro concedia apenas a posse sobre as terras e o segundo conferia certa autoridade, a fim de que o donatário pudesse proteger a área e administrá-la. Como atrativo, os donatários podiam explorar as riquezas vegetais e minerais. (KICH, 2004)

Em que pese não ser possível e legal a compra e venda de terras, haja vista a existência apenas de posse (Lei da Boa Razão, 1769), esta era uma prática comum, principalmente pela falta de controle da Coroa e pelo tamanho das Capitânicas. (SIMPÓSIO, 2007)

Com o passar do tempo, surgiu outra modalidade de concessão de uso da terra, as Sesmarias, que eram glebas menores, situadas mais ao interior das Capitânicas, que

também tinham os mesmos objetivos. (SIMPÓSIO, 2007)

Já no período Imperial, foi assegurada aos donatários e sesmeiros a validação dos registros sobre as áreas em que detinham a posse, sendo este registro denominado como Registro Paroquial. Nesta mesma época foram extintos os modelos de Capitâneas e Sesmarias e se deu início à venda direta das terras públicas (Lei das Terras 601/1850). (SIMPÓSIO, 2007)

A partir daí, as terras que não eram de propriedade de particulares, identificadas e demarcadas por exclusão, passaram a ser consideradas como devolutas e de propriedade do Estado. (SIMPÓSIO, 2007)

Apenas no período Republicano foram criados os Cartórios de Registro de Imóveis (CCB/1916), a fim de concentrar de maneira segura e eficaz os dados referentes à propriedade. Também foram estabelecidas e transferidas as áreas que ficariam sob a égide de cada Estado e a União ficaria com as terras consideradas devolutas no âmbito federal (Decreto-lei 9.760/46). (SIMPÓSIO, 2007)

Não obstante a tentativa do Estado em centralizar os dados nos cartórios, desde os primeiros registros – Registro Paroquial – verifica-se a falibilidade do sistema, que sempre deu margem à falsificação de documentos, bem como a ocupação, parcelamento e venda de áreas públicas irregularmente. (SIMPÓSIO, 2007)

Com o desenvolvimento das cidades o problema se agravou, principalmente em razão da grande demanda pelos centros habitacionais, ocasionando o deslocamento da população para as regiões mais periféricas, e, conseqüentemente, a ocupação irregular destas áreas.

Como bem mencionado no estudo apresentado no XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, acerca da Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal, pela Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal – GRPU/DF:

A intensa urbanização, principalmente a partir de meados do século XX e especialmente em grandes centros, resultou em maior demanda por áreas habitacionais, acelerou a urbanização de zonas rurais periféricas e tornou necessária a melhor organização do espaço urbano, resultando na regulamentação do parcelamento do solo rural e urbano (Decreto-Lei 58/1937), do solo urbano (Lei 6766/1979) e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/1996). (SIMPÓSIO, 2007, p. 5233)

O Estado, embora ciente dos fatos, foi permissivo em muitos, não atuando mais energicamente com o intuito de remover os que já se encontravam em situação irregular ou impedindo novas ocupações.

Atualmente, diante da situação já consolidada, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal vêm tentando regularizar as ocupações, a fim de melhorar as condições de habitabilidade e garantir a segurança jurídica dos moradores e compradores de lotes no território nacional.

## **1.2 Contextualização fundiária no Distrito Federal**

A situação de heterogeneidade dos imóveis localizados no DF iniciou-se antes mesmo da construção de Brasília, em razão das várias demarcações para se chegar à metragem final.

A primeira constituição a mencionar a transferência da capital para o centro do país foi a Carta Magna de 1891, por questões de natureza estratégica, a fim de que se

localizasse em área protegida de possíveis ataques militares externos e buscando o crescimento do interior do país, bem como a integração nacional do centro com as áreas mais periféricas. (SIMPÓSIO, 2007)

Em que pese estar previsto no art. 3º da Constituição de 1891 uma área de 14.400 quilômetros quadrados, a área não foi integralmente demarcada, ocorrendo a primeira delimitação física do espaço destinado apenas em 1894, com a chefia do Dr. Luiz Cruls na denominada "Missão Cruls".

Posteriormente, essa demarcação foi recepcionada por outros dispositivos legais, inclusive pela Constituição de 1946, no art. 4º de suas disposições transitórias. Em 1955, os estudos foram concluídos com a formação de outra área, denominada Retângulo de Belcher, com uma área de 52.000 quilômetros quadrados, compreendendo cinco sítios para a concretização da Capital. (BARROS, 1992)

Apenas em 19 de setembro de 1956, com a criação da Lei nº 2.874, é que, de fato, foram estabelecidas as condições para a construção da capital, com a constituição da Comissão de Cooperação para a mudança da Capital da Federal, incumbida do estudo histórico e jurídico da cadeia domínial das fazendas situadas no Distrito Federal. (BARROS, 1992)

Com os limites já determinados, a nova capital ganhou seu nome - Brasília – e criou-se a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP - empresa estatal responsável pela construção), que realizaria a desapropriação das terras situadas no local demarcado, cuja propriedade seria transferida à empresa como integralização do capital acionário. (BARROS, 1992)

Neste sentido, a NOVACAP faria o parcelamento dos terrenos e efetuar a sua venda. Com os valores recebidos realizaria todo o processo de infra-estrutura necessário ao funcionamento da capital. (BARROS, 1992)

Para realizar a desapropriação de toda a área anteriormente prevista seria necessário o dispêndio de muitos recursos financeiros, os quais não existiam à época, restando, desta forma, inviável a utilização da metragem inicialmente estabelecida.

Desta forma, apenas 5.789 quilômetros quadrados foram designados para a desapropriação e construção de Brasília, cuja competência para administração ficaria a cargo do DF, bem como a propriedade pela área desapropriada, tendo em vista que seria criada uma capital autônoma aos demais estados da Federação. (BARROS, 1992).

Quanto à área que não fora utilizada inicialmente - os 8.611 quilômetros quadrados restantes - ficaria sob a administração temporária do estado de Goiás. (BARROS, 1992)

Em decorrência desta situação temporária da administração por Goiás, surgiu um grande conflito, em razão da redação da Constituição de 1891 determinar que a área destinada à construção da capital seria de propriedade da União, apesar de nem todo o território demarcado ter sido efetivamente transferido ao seu domínio.

Consta no artigo da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 a seguinte redação: "Art. 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal."

Tal conflito se deu, uma vez que eram possíveis duas interpretações para o caso: a de que a área seria de exclusiva propriedade da União, sendo excluídas das esferas estaduais e a de que estariam revogados todos os títulos das propriedades situadas na região demarcada. O conflito foi superado, sendo hoje aplicada apenas a primeira teoria. (BARROS, 1992)

A relevância de tais teorias está no fato de que a administração das áreas não afetadas pela desapropriação estaria sendo realizada apenas de forma anômala pelo Goiás. (BARROS, 1992).

Ou seja, em que pesem estarem inclusas no campo delimitado para construção do DF, muitas áreas não foram efetivamente desapropriadas e indenizadas, restando patente a dúvida: de quem seria a sua titularidade de fato? Da União ou do Estado de Goiás?

Segundo BARROS (1992), o preceito constitucional teria eficácia de concretizar a transferência da área demarcada no Estado do Goiás para a esfera Federal, pelo que, apenas por Lei Complementar esta poderia retornar à titularidade estadual.

Portanto, todo o território delimitado para compor o Distrito Federal, o chamado Quadrilátero Cruls, mesmo não tendo sido totalmente desapropriado e repassado à Novacap, seria de propriedade da União, a qual teria a obrigação de transferi-lo para a composição do patrimônio da capital. Neste sentido, (BARROS, 1992, p. 5):

Vale dizer: o “Quadrilátero Cruls” Não está inserido em qualquer dos estados brasileiros. Ele constitui território da União, a ser transferido para o Distrito Federal. [...]

Em verdade, o preceito constitucional, uma vez complementado pela

demarcação, operou instantânea e definitiva reserva da área, e sua exclusão dos territórios dos Estados que a continham.

Apesar desta interpretação, a situação das áreas situadas no DF é de insegurança, já que muitos oportunistas se aproveitaram da peculiaridade ocorrida com o território da capital para realizar a venda de lotes irregulares.

Até hoje já foram realizados vários estudos, os mais recentes verificaram que na cadeia dominial das fazendas que compunham o território da capital existiam várias áreas devolutas, bem como supostos proprietários que não tinham como comprovar sua propriedade sobre os bens, uma vez que não detinham os documentos comprobatórios.

Neste sentido, conforme estudos realizados pela TERRACAP (1996), foi constatado que 51,4% das terras foram integralmente desapropriadas, 33,3% são de particulares, 8,5% foram desapropriadas apenas parcialmente e 6,8% ainda estariam indefinidas em razão da existência de processos de desapropriação. (CODEPLAN, 1997)

A partir destas indefinições, ante a grande demanda por moradia, a alta especulação no centro da capital e a inércia do Poder Público, vários loteamentos e condomínios foram criados em Brasília, desde a sua inauguração. Atualmente, análises demonstram que há uma alta defasagem de moradia na capital, com a existência crescente de condomínios e parcelamentos irregulares do solo.

Segundo dados da CODEPLAN (1997), já no ano de 1989 o Distrito Federal possuía 179 parcelamentos irregulares, ocorrendo uma grande expansão em 1995, passando ao número de 500.

Estudos mais recentes constataram que  $\frac{1}{4}$  da população de Brasília se

encontra com residência irregular. Neste sentido (SEMARH, 2007):

Estudos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), do GDF, indicam que atualmente no DF cerca de 25% da população tem domicílio em situação fundiária irregular, com 513 parcelamentos irregulares identificados, estando 51% em terras públicas federais ou distritais e 68% são ocupados por população de baixa renda (até cinco salários mínimos: R\$1.750,00). Dos 360 parcelamentos situados em áreas com características urbanas, 317 estão consolidados, sendo 88 localizados em terras desapropriadas e 229 em terras parcialmente desapropriadas ou tidas como particulares.

O Governo, tanto em nível distrital quanto em nível federal, após o grande crescimento dos condomínios e loteamentos irregulares vem tentando controlar a situação, criando leis para abarcar as situações concretas, no intuito de regularizar a situação fundiária e, assim, melhorar as condições de habitabilidade.

### **1.3 Os loteamentos irregulares no Distrito Federal**

Como já abordado, o Distrito Federal enfrenta um grande problema jurídico em relação aos chamados condomínios irregulares.

O surgimento dos loteamentos ocorreu, entre outras causas, em razão da carência de moradia acessível economicamente à população de classes baixa e média, já que no centro da cidade os imóveis são alvos de especulação imobiliária demasiada.

No caso particular da classe média, a migração para as cidades periféricas, denominadas cidades-satélites, começou a se dar ainda na década de 1970. Atraída pelo preço acessível dos terrenos e por sua localização, aos poucos os moradores do centro da cidade substituíam suas moradias e davam lugar às pessoas de maior poder aquisitivo. (QUEIROGA, 2002).

Neste sentido, Queiroga (2002, p. 154) enfatiza a ocupação pela classe média, acarretada pela especulação imobiliária no DF: “É um movimento de reação da classe média paulatinamente expulsa das adjacências do Plano Piloto à tendência de elitização das áreas nobres da cidade.”

A impossibilidade de regularização, num primeiro momento, adviria em razão da proibição contida no art. 3º da Lei 6.766/79, o qual veda a designação de finalidade urbana ao solo rural. (QUEIROGA, 2002)

Inicialmente, estas áreas ocupadas eram designadas como rurais, haja vista sua localização em ambientes em que não havia urbanização. Mesmo assim, o emprego da classificação como área rural, se dava de forma equivocada já que a definição estabelecida pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, para os imóveis rurais implica necessariamente em **exploração de atividades nos ramos extrativo, agrícola, pecuário ou agroindustrial.**

Desta forma, não seria possível a alegação deste fato como argumento capaz de obstar a regularização.

Outro fator que estimulou a expansão dos condomínios irregulares foi a inércia da Administração Pública que tinha o conhecimento da expansão de tal situação e não tomou providências, nem fiscalizou estas áreas, a fim de impedir que se tornassem fatos consumados e, na maioria dos casos irremediáveis.

Queiroga (2002, p. 158) ressalta: “A partir de 1990, existem sinais claros de que a omissão e condescendência do poder público para com o surgimento desses novos núcleos se tornara uma política informal de habitação para a classe média.”

Assim, a ocupação irregular no DF foi se proliferando e hoje existem mais de 500 condomínios irregulares. (TERRACAP, 2007).

Rotineiramente condomínios irregulares são empregados como sinônimos de condomínios clandestinos. Entretanto, cumpre esclarecer que se trata de termos distintos referentes à divisão da terra. O primeiro ocorre nos casos em que há o conhecimento das autoridades públicas sobre a irregularidade. O segundo é feito à margem da Administração Pública, que não detém a ciência do loteamento.

José Afonso da Silva ainda completa a definição, afirmando que os loteamentos clandestinos seriam aqueles que não possuem características mínimas de urbanização, que não seriam nem habitáveis. Quanto aos loteamentos irregulares, afirma que o conhecimento da Administração Pública se daria em razão do início do processo de regularização pelos loteadores junto aos municípios, que realizariam o loteamento sem a inscrição do imóvel, ou que ainda de posse desta, procederiam à modificação dos planos aprovados. (SILVA, 1997).

Esta diferenciação se faz necessária tendo em vista que, a omissão do poder público possibilitou aos loteadores a venda irregular de lotes, gerando um dilema jurídico e social para todos aqueles que adquiriram terrenos nestes locais, de boa-fé e em razão da alta especulação imobiliária.

Além disso, o parcelamento do solo origina outros problemas, em função do surgimento de novos direitos sobre a propriedade dividida.

Ou seja, por meio do loteamento, temos que uma área com apenas um proprietário passa a ter vários outros proprietários, mas com igual jurisdição. (LEAL, 2003).

A particularidade desta situação fática consiste na impossibilidade dos moradores serem proprietários, já que eles no máximo detêm a posse do imóvel ou uma cessão de direitos, pelo que não podem comprovar seu domínio sobre bem, estando, algumas vezes, à mercê do loteador que realizava a venda da mesma fração a mais de uma pessoa.

Partindo desta premissa, como os moradores não possuem a propriedade do imóvel, haja vista que as terras não possuem inscrição das matrículas nos cartórios de registros de imóveis, a denominação “condomínios” também acaba sendo usada de maneira imprópria.

A modalidade condomínio pressupõe a existência de propriedade sobre os bens, mais especificamente co-propriedade sobre áreas comuns, por isso diz-se condomínio, domínio em comum. (LEAL, 2003).

Neste sentido, Farias e Rosenvald (2009, p. 479): “Determinado direito poderá pertencer a vários indivíduos ao mesmo tempo, hipótese em que se tem a comunhão. Se a comunhão recair sobre um **direito de propriedade**, ter-se-á condomínio [...]”. (grifou-se)

No caso dos condomínios irregulares notoriamente conhecidos como condomínios fechados, ocorre um caso peculiar uma vez que a utilização da área comum do condomínio é de acesso exclusivo dos moradores. (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

No princípio, seriam regidos pela lei do parcelamento do solo urbano, entretanto após a sua regularização, o Governo autoriza o uso exclusivo das vias de acesso ao condomínio e demais áreas públicas aos seus moradores. (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

A partir deste esclarecimento, tem-se que a expressão condomínio fechado é

utilizada para demonstrar que a esfera de atuação da Administração estaria restringida nestas áreas, já que estas passariam a ser administradas pelos moradores, por meio do direito real de uso, não sendo passíveis de ingerência pública. (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

Alessandra Queiroga, (2002, 144) também demonstra a distinção do parcelamento do solo para a questão dos condomínios: “Procura-se diferenciar os ‘condomínios’ dos parcelamentos do solo, argumentando-se que, naqueles, as ruas e logradouros não passam para o patrimônio do Município, permanecendo na esfera patrimonial dos condôminos”.

A doutrinadora prossegue, ainda, afirmando que a utilização de tal denominação se daria para o não cumprimento das regras esculpidas na Lei do Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), que acabariam por restringir consideravelmente a possibilidade de regularização dos condomínios. (QUEIROGA, 2002).

Tal legislação prevê a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos e estabelece os critérios para tais divisões, mas estes estão inseridos apenas na esfera privada, não fazendo menção aos casos em que são parcelados lotes de propriedade da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, parcelamento predominante na Capital.

Farias e Rosenvald (2009) estendem a discussão no sentido de que, além do acesso restrito aos “condôminos”, a construção das casas não segue um padrão, ou seja, cada morador é livre para realizar a sua edificação, ao contrário do que ocorre com os condomínios prediais, nos quais os projetos devem obedecer ao padrão desenvolvido pela convenção condominial.

E por mais esse motivo, os condomínios fechados, irregulares, se

distinguem das previsões normativas existentes.

Ressalta-se que não há legislações tanto na esfera estadual quanto na esfera federal que sejam capazes de dirimir todos esses conflitos entre Estado e moradores de loteamentos irregulares, principalmente no que se refere aos condomínios fechados.

Para a Carta Magna atual, os institutos previstos para as propriedades particulares não podem se estender às propriedades públicas, já que estas não seriam passíveis de usucapião e outras modalidades de perda ou aquisição da propriedade.

## **2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NORMAS QUE DISCIPLINAM A MATÉRIA**

### **2.1 Histórico das Leis**

O Brasil, em razão de suas dimensões continentais, sempre teve grandes disputas de terras entre seus ocupantes, principalmente pela falta de controle pelas autoridades competentes.

A primeira tentativa de normatizar procedimentos para identificação de terras é bem antiga, ainda da época da Colonização, a chamada Lei da Boa Razão, 1769, que disciplinava sobre o regime da posse das Capitânicas Hereditárias e Sesmarias. (ANAIS, 2007)

Com o intuito de abarcar as novas situações encontradas, outras leis foram criadas como a Lei de Terras (Lei nº601/1850), o Decreto-lei nº 9.760/1946 que dispõe sobre os bens da União, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) que dispõe sobre a reforma agrária, entre outras. (ANAIS, 2007)

Em razão do rápido desenvolvimento dos centros urbanos e da necessidade crescente de moradia para os trabalhadores e em decorrência da especulação imobiliária praticada pelos proprietários, foi desencadeado um processo migratório para as regiões periféricas das grandes cidades, a fim de que os trabalhadores com condições menos favoráveis obtivessem uma moradia digna e acessível, ocorrendo cada vez mais a ocupação e venda de loteamentos irregulares.

O Estado, então, começou a editar leis visando à regularização destas situações, que se deram tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal.

Apenas em 1979 surgiu uma lei disciplinando mais detalhadamente sobre o parcelamento do solo urbano, a Lei nº 6.766/1979, a qual prevê requisitos urbanísticos para o loteamento, aspectos sobre o registro, contratos, regularização de loteamentos e até disposições penais.

Já em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, considerado como o “marco da reforma urbana”, por possuir dispositivos norteadores ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. (LEAL, 2003)

Rogério Leal (2003, p.81) prossegue dizendo acerca da importância do novo diploma:

Em vários artigos e parágrafos o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades é especificado, se propondo a ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. Na verdade, este Estatuto da Cidade representa um passo marcante em matéria urbanística. [...]

O Estatuto compreende normas a respeito dos instrumentos de política urbana (Capítulo II), das diretrizes para a elaboração do plano diretor pelos municípios (capítulo III) e da gestão democrática da cidade (Capítulo IV).

Conforme assevera Leal (2003), apesar da grande inovação trazida pela Lei nº 10.257/2001, seus dispositivos não garantem o alcance de seus resultados, já que ela apresenta apenas as diretrizes norteadoras aos municípios, para que estes a implementem de forma individualizada e atendendo às peculiaridades de cada região, por meio do plano

diretor.

Em relação ao plano diretor, este teve seu conceito alterado após a Constituição de 1988, para atender ao cumprimento da função social da cidade e para garantir o bem-estar dos seus habitantes (artigo 182), concedendo aos municípios mais autonomia e uma gestão mais democrática das cidades. (MENDONÇA, 2001)

O Plano Diretor é um conjunto de normas que disciplinam a implementação de políticas de desenvolvimento urbano em um determinado Município, sendo exigido aos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme preceitua o artigo 182, §1º, da Constituição Federal de 1988.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal ainda não pôde ser implementado. Em que pese a tentativa de regulamentação com o projeto, PLC 46/2007, posteriormente modificado pela Lei-Complementar 803/2009 e publicado em 27/04/2009, o PDOT/DF foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade de iniciativa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que alegou vícios formais e materiais, conforme notícia divulgada no site do MPDFT em 03/12/09. Entre os vícios apontados, destacam-se:

- inclusão de emendas de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais;
- inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72, I, da LODF);
- inclusão de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto (ex: matérias que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação);
- inobservância da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio

urbanístico;

- alteração da destinação de diversas áreas do território do Distrito Federal de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais;

- falta de um planejamento conjunto e global para o estabelecimento do "macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo", bem como para a definição das "estratégias de intervenção sobre o território" e da "utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano" (art. 316);

- estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio zoneamento ecológico-econômico e sem estudo prévio de impacto ambiental (violação ao artigo 289, § 1º, da Lei Orgânica);

A ADI foi julgada parcialmente procedente em 20/04/2010, com publicação no dia 30/05/2010, (acórdão 424689), nos seguintes termos:

#### EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 803/2009. LEI QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT. EMENDAS PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PERTINÊNCIA À MATÉRIA DA PROPOSIÇÃO E NÃO ACARRETE AUMENTO DE DESPESA. ARTIGOS IMPUGNADOS QUE TRATAM DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. EXORBITÂNCIA DO PODER DE EMENDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. OCUPAÇÃO DESORDENADA DO TERRITÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. Inconstitucionalidade formal. Incidem em vício de inconstitucionalidade formal os artigos impugnados que resultaram de emenda de iniciativa parlamentar, tendo em vista a competência privativa do Governador do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo.

- A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria de proposição e não acarrete aumento de despesa.

- Evidenciada a violação das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que conferem privativamente ao Chefe do Poder Executivo a legitimidade para a propositura de leis sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal. Inconstitucionalidade formal

também presente em função: a) da inclusão de novas áreas e setores habitacionais por emenda parlamentar, com nítido aumento de despesa não prevista (violação ao art. 72,1, da LODF) e b) da adição de matérias sem qualquer pertinência temática com o projeto e que deveriam constar somente da Lei de Uso e Ocupação.

2. Inconstitucionalidade material. **A Lei Complementar 803/2009 é materialmente inconstitucional, tendo em vista que suas disposições demonstram a inobservância da necessidade de ocupação ordenada do território do Distrito Federal, com o devido respeito ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, nos termos prescritos pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Vícios materiais de inconstitucionalidade existentes em função:** a) da violação de disposições da LODF que tratam da Política Urbana (art. 312 e seguintes) e de princípios como a "adequada distribuição espacial das atividades sócio-econômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários" (art. 312, inc. I), da "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (art. 314, inc. III) e da "prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado" (inc. V); b) **do estabelecimento de novas ocupações e usos para o território sem o prévio zoneamento ecológico-econômico e sem estudo prévio de impacto ambiental (violação ao artigo 289, § 1º, da LODF); c) do desrespeito ao zoneamento ambiental e ao plano de manejo das unidades de conservação da natureza, em afronta ao artigo 317, § 3º, da LODF;** d) flagrante ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, motivação e interesse público (arts. 19, caput, e 51 da LODF); e) desproporcionalidade.

- Ação julgada parcialmente procedente. Unânime.

(ADI 20090020175529. Desembargador Relator Otávio Augusto. Conselho Especial do TJDF. 31.05.2010) *(original sem grifos)*

Cumprido esclarecer que o acórdão ainda não transitou em julgado, estando pendente o julgamento do Recurso Extraordinário nº 623.400 interposto pelo MPDFT.

Como instrumentos complementares ao PDOT foram criados também os Planos de Desenvolvimento Local – PDLs, que tratam especificamente das peculiaridades das regiões administrativas do Distrito Federal, tendo como finalidade o desenvolvimento urbano sustentável das localidades.

Antigamente o PDL era chamado de Plano Diretor Local, após a emenda

49/2007 à Lei Orgânica do DF ocorreram algumas modificações, inclusive os critérios para sua elaboração. Antes, cada região administrativa possuía seu PDL; hoje, o Distrito Federal foi dividido em oito unidades de planejamento, denominadas macrozonas, sendo seis urbanas e duas rurais.

Além disso, também foi criada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a fim de estabelecer as “normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de usos, por tipo e porte, e definirá as zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, usos conformes e não-conformes”.

De acordo com notícia divulgada no site do Correio Braziliense, as mudanças visam, de certa forma, uma uniformização nas normas para facilitar sua aplicação e fiscalização. Também foi esclarecida a diferença entre o PDL e a LUOS: (CORREIO BRAZILIENSE, 2009)

[...] a diretora Tatiana Ogliari explica as diferenças principais entre o Pdot e a Luos. “O Pdot é um projeto macro, com diretrizes para todo o território. Ele divide o Distrito Federal em diferentes zonas de ocupação, com critérios gerais”, destaca Tatiana. “A Lei de Uso e Ocupação do Solo traz detalhes normativos mais específicos, estabelece os gabaritos e a destinação de cada área. Hoje, essas regras estão pulverizadas em centenas de leis”, argumenta a diretora.

Atualmente, em razão também da pendência judicial do PDOT, estas modificações trazidas pela emenda 49 não foram implementadas. Desta forma, as cidades que possuíam Planos Diretores ainda vêm fazendo uso destes mecanismos de planejamento urbanístico.

Neste sentido, indaga-se, como seria possível resolver, no caso concreto, o problema dos loteamentos irregulares no DF, que eram de conhecimento da Administração

Pública, tendo esta se omitido durante muitos anos, além de não impedir o crescimento deste tipo de urbanização?

## **2.2 Escopo da regra fundamental - Lei nº 9.262/96 e seu objetivo**

Um dos primeiros dispositivos que surgiram na esfera federal para a resolução do caso do DF foi a Lei nº 9.262/96, que prevê regularização de terrenos situados na área de proteção ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu.

Tal norma estabelece a venda direta, individual, das áreas parceladas irregularmente, com o conhecimento das autoridades públicas, dispensando os procedimentos licitatórios contidos na Lei nº 8.666/93, a qual regulamenta as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

O art. 3º da Lei nº 9.262/96 assim dispõe, *in verbis*:

Art. 3º: As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do 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 nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§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 setembro 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 de cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago 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.

[...]

§12 Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes.

Da interpretação da norma depreende-se que o legislador, tendo em vista o fato consumado, a omissão da Administração Pública e o cumprimento dos requisitos expressos no art. 3º e na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766/79, pretende aplicar uma exceção ao Princípio da Licitação esculpido na Constituição e concretizado na Lei nº 8.666/93.

Por fato consumado entende-se o ato inválido praticado (ocupação de área pública) que, por já se encontrar consagrado no tempo (desde de 1970) e pelos efeitos que teria produzido, não seria mais passível de reversão. Para tornar-se válido ocorreria a convalidação do ato. (MELLO, 2002)

Neste sentido, esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, (2002, p. 416) que a convalidação do ato seria necessária para manter a estabilidade das relações constituídas, para que se pudesse preservar a ordem, desde que não afetasse o interesse público:

Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.

Assim, tendo em vista a consideração como fato consumado, os loteamentos que cumprirem com as condições previstas no art. 3º da lei supracitada (Lei nº 9.262/96)

seriam passíveis de venda direta ao particular, a fim de restringir a aplicação da dispensa de licitação.

Ou seja, os terrenos passíveis de venda direta teriam de respeitar os requisitos exigidos pela Lei nº6.766/79, art.3º, para a regularização. Um dos primeiros requisitos que a lei exige é que a área do loteamento tem que ser definida como “zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definida pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”.

Desta forma, os proprietários de loteamentos localizados em zonas rurais não poderiam ser beneficiados com a venda direta concedida por meio desta lei.

Além deste requisito essencial, os loteamentos também devem se encontrar em condições razoáveis de habitação, não podendo estar situados em locais que onde as condições geológicas não permitam a edificação ou em locais de preservação ambiental, por exemplo, conforme determina a Lei nº6.766/79.

Por fim, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, em seus dispositivos gerais, no artigo 40, dispõe que o município ou o Distrito Federal poderão realizar a regularizar de loteamentos irregulares, desde que respeitem os requisitos já previstos ao longo da norma, a fim de evitar danos ao planejamento urbano e a fim de proteger os compradores, *in verbis*:

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Esses seriam os primeiros requisitos a serem preenchidos para a aplicação da lei. No parágrafo 2º do artigo 3º, o legislador exige ainda que o morador comprove a aquisição do imóvel, bem como eventuais pagamentos, que, conforme dispõe o parágrafo 3º do mesmo artigo, deveriam ter se iniciado antes de dezembro de 31 de dezembro de 1994.

Estes requisitos teriam por finalidade individualizar os eventuais compradores de lotes e estabelecer uma limitação temporal, a fim de evitar tentativas de enriquecimento ilícito de pessoas de má-fé que adquiriram lotes irregulares com o intuito de, ao vê-los valorizados, vendê-los por preços maiores, principalmente ante a possibilidade de regularização.

Assim, somente os moradores que cumprissem todos os requisitos seriam beneficiados com a venda direta dos lotes, que, diga-se, distingue-se do direito de preferência, posteriormente disposto no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, o qual possibilita, no artigo 22, aos proprietários o “direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros”.

Tais critérios se diferenciam na medida em que na venda direta não há a possibilidade de se conceder a terceiros a compra do lote, o que ocorre no direito de preferência, no qual apenas será conferida ao já ocupante uma primazia em relação aos demais interessados.

Desta forma, seria muito mais favorável ao morador destes loteamentos a venda direta, sem a possibilidade de concorrência com outros interessados.

Como justificativa para a concessão de tal benefício, o legislador na exposição de motivos da Lei nº 9.262/96 esclarece que no momento da ocupação da área, o

DF não possuía autonomia política posteriormente concedida pela CF/88 e que não detinha órgão competente para a realização da fiscalização ambiental, pelo que a situação se consolidou sem que nada fosse feito para impedir.

Por fim, o legislador demonstra que a regularização sem o procedimento de licitação, se faz necessária em razão da questão social, tendo em vista que no momento da edição da lei (1996) já existiam mais de 400 loteamentos no local.

Assim, vê-se que o legislador para possibilitar aos moradores destas áreas a venda direta, sem licitação, teve de analisar todo o histórico de formação do parcelamento, a fim de obter uma solução eficaz e, sobre tudo, legal, no sentido de não afrontar os princípios e direitos garantidos pela Constituição Federal.

### **2.3 A ADI n° 2.990/2003**

Como não havia certeza sobre a constitucionalidade da dispensa, foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em 2003, uma ação direta de inconstitucionalidade de n° 2.990<sup>1</sup>, referente ao art. 3° da Lei n° 9.262/96 e seus parágrafos, alegando, em suma, a violação ao princípio da obrigatoriedade de licitação pública contido na Lei n° 8.666/93 e art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, aos princípios da legalidade, moralidade e igualdade.

---

<sup>1</sup> A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização undiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. ADI 2990/DF. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Relator Originário: Min. Joaquim Barbosa. Relator para o acórdão: Min. Eros Grau. Brasília. Julgada em 18 de abril de 2007. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal>> Acesso em: 10 abril 2010.

O julgamento da ADI ocorreu somente em 2007, cuja decisão foi pela improcedência da ação, por maioria, pelos ministros do STF.

Houve muita discussão acerca do tema, por tratar-se de uma excepcionalidade prevista na Lei nº 8.666/93, em razão da consolidação da situação de fato pelos moradores da área que eram tanto de baixa como de alta renda e também pela a inércia do poder público que não agiu de forma eficaz no sentido de conter a expansão irregular da ocupação.

O Ministro-relator Joaquim Barbosa, pugnou pela procedência da ADI, por considerar a lei desproporcional em relação aos valores sociais a que se propõe, já que estaria legitimando a ocupação e venda irregular de loteamentos, bem como incidindo em violação à obrigatoriedade de licitação dos bens públicos, preceito estabelecido na própria Constituição Federal.

A Ministra Carmen Lúcia proferiu seu voto, de procedência em parte, para declarar inconstitucional apenas o trecho do artigo 3º referente à dispensa dos “procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”, por entender que a finalidade social da lei deveria ser cumprida.

Como argumento pela improcedência da ação, o Ministro César Peluso ressaltou que a revogação das normas previstas na Lei nº 9.262/96 acarretaria a perda da eficácia de todos os negócios jurídicos ocorridos em torno da regularização, os quais foram praticados pela sociedade em decorrência da previsão anteriormente válida.

Desta forma, a anulação do art. 3º e seus parágrafos geraria uma insegurança jurídica para os já moradores e futuros adquirentes das terras, que teriam de pagar

um alto preço pela licitação e ainda haveriam de indenizar os ex-moradores pelas benfeitorias realizadas no terreno, tornando o processo de licitação em si demasiadamente caro e inviável para os adquirentes.

Assim, foi levantado que o termo “dispensa” não seria o mais apropriado para designar o fato concreto. Na verdade, a hipótese da lei seria de inexigibilidade de licitação, uma vez que haveria impossibilidade de competição entre os concorrentes, em razão do custo elevado para aquisição, não existindo igualdade de condições entre eles, conforme afirmação do Ministro César Peluso, no voto do Ministro Gilmar Mendes.

Cumprе esclarecer que as hipóteses elencadas pelo artigo 25 da Lei nº 8.666/93 para a inexigibilidade de licitação são exemplificativas, não precisando ser previamente estabelecidas pelo legislador. (NIEBUHR, 2003)

Niebuhr (2003, p. 40) prossegue afirmando que as hipóteses de inexigibilidade de licitação decorrem da impossibilidade da licitação ocorrer nos moldes previstos, pelo que a licitação restaria impossível:

A obrigatoriedade de licitação pública encontra limites, porque há casos em que ela não poderia se desenvolver regularmente. Eis as hipóteses de *inexigibilidade* de licitação pública, ou seja, hipóteses em que não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública, uma vez que, mesmo se a Administração Pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição.

O mesmo não ocorre para as hipóteses de dispensa que são tidas como taxativas, conforme está disposto no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 Niebuhr (2003) esclarece que estes casos a licitação é possível de ser realizada, mas é afastada, pois, do contrário, não seria atendida a finalidade precípua da licitação, qual seja, o interesse público.

De igual entendimento compartilha o Ministro Gilmar Mendes ao afirmar que “[...] diante da singularidade identificada, sequer há falar de dispensa de licitação, mas de se cogitar de um quadro de inexigibilidade.”

Como justificativa para a dispensa, o Ministro Eros Grau salienta que a previsão está no art. 17, inciso I, alínea “f”, o qual prevê, *in verbis*:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: [...]

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, **destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;** (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (*original sem grifos*)

Mesmo sem chegarem a um consenso ao emprego do termo adequado, os Ministros verificaram que o procedimento de licitação restaria inviável e não seria razoável a desconstituição dos atos já praticados, caso a lei fosse considerada como inconstitucional.

Neste sentido pronunciou-se o Ministro Sepúlveda Pertence: “A mim me parece, pelo próprio raciocínio da exposição de motivos lida pelo Relator e pelas considerações aduzidas pela Ministra Cármen Lúcia, que não se pode tachar de desarrazoada essa solução proposta para um problema concretíssimo e notório.”

O Ministro Relator, Eros Grau, profere seu voto afirmando que a revogação

dos dispositivos da lei, os quais permitem a dispensa da licitação em razão da excepcionalidade do caso concreto, a fim de que seja realizada a venda direta aos particulares que preencherem os requisitos nela dispostos, ocasionaria a perda da finalidade social pela qual a lei foi criada.

Assim, o voto condutor foi proferido pela improcedência total da ADI, para que a Lei nº 9.262/96 pudesse continuar produzindo todos os seus efeitos a título de regularização dos loteamentos situados na região da APA do São Bartolomeu.

Com este julgamento favorável a venda direta dos lotes situados nos condomínios da região da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, o governo iniciou vários processos, a fim de regularizar a situação. Atualmente mais nove parcelamentos estão inclusos nos procedimentos realizados pelo GDF para a regularização.

A partir deste novo precedente, qual seja, a possibilidade de venda direta aos moradores de loteamentos irregulares, surgiu a expectativa em torno da extensão do procedimento às demais áreas em que se localizam alguns condomínios.

Em que pese ter sido levantado no julgamento da ADI o caráter excepcional atribuído à Lei nº 9.262/96, no sentido de conceder a dispensa dos procedimentos licitatórios, alguns advogados, patronos de moradores de condomínios irregulares com processos judiciais, tendem a citar a referida norma como parâmetro para os demais procedimentos, principalmente levando em conta os aspectos sociais, os quais ensejaram, sobremaneira, o resultado final do julgamento.

Desta forma, questiona-se, em razão dos objetivos pelos quais a Lei nº 9.262/96 foi criada, em virtude de outros condomínios situados em áreas públicas com as

mesmas características de formação dos loteamentos localizados na região da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, poderia ser aplicada a estes casos a venda direta, sendo dispensados os procedimentos licitatórios dispostos na Lei nº 8.666/93?

### **3 ESTUDO DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 9.262/96 A OUTRAS REGIÕES DO DF**

#### **3.1 Os principais argumentos elencados para a venda direta sem licitação**

Como mencionado no tópico anterior, os principais argumentos elencados pelos Ministros para a improcedência da ADI 2.990/03 foram as questões sociais que ensejaram a criação da lei n° 9.262/96.

Entre eles está a consolidação da situação de fato, acarretada pela inércia do poder público que, não obstante a ciência da ocupação irregular, nada fez para impedir a permanência dos moradores e a instalação de novos ocupantes.

Neste sentido, asseveram que a inconstitucionalidade da lei n° 9.262/96 acarretaria grande insegurança jurídica aos moradores e possíveis adquirentes, já que estariam revogados todos os procedimentos concretizados de venda de lotes.

Por outro lado, alegam que a realização do procedimento de licitação seria impossível aos novos adquirentes, já que o valor final de venda seria constituído, além do preço exigido pela autoridade competente, por alto valor de indenização das benfeitorias efetivadas pelos ocupantes, acarretando, assim, não a dispensa de licitação, mas a inexigibilidade da mesma, também prevista na lei n° 8.112/96, conforme já citado no capítulo 2 (p. 26).

Partindo destas premissas, pode-se depreender que, ante o permissivo legal

para a hipótese de venda direta de patrimônio público, em razão de uma situação de irregularidades quanto à ocupação de terras no Distrito Federal, o legislador criou norma federal para tentar dirimir o conflito entre os moradores, a União e o Distrito Federal, da região localizada na APA da Bacia do Rio São Bartolomeu.

Existem vários casos semelhantes no DF que poderiam ser objeto de igual legislação, no sentido de permitir a venda direta dos lotes aos moradores que se enquadrassem nos requisitos exigidos pelo ordenamento vigente. Na maior parte, os condomínios foram constituídos nos mesmos parâmetros e diante de circunstâncias análogas: os denominados “condomínios fechados”, com entrada privativa a moradores, sem padrões com relação à construção dos imóveis, custas e edificação da infraestrutura interna e saneamento básico do condomínio pelos moradores, que não teriam condições financeiras de adquirir um lote regularizado ou imóvel nos moldes das casas construídas.

Em que pese hoje existir grande estímulo para a compra de imóveis e lotes como opção de investimento, os condomínios e moradores mais antigos visavam à construção de um ambiente para moradia, sobretudo com qualidade, conforto e segurança para compensar a distância do centro da capital.

Assim, em razão da finalidade e das circunstâncias que acarretaram o surgimento de tantos condomínios irregulares no Distrito Federal, é evidente a necessidade da criação de leis ou o uso de lei já existente como parâmetro à regularização, as quais permitam dar um fim a este impasse em áreas públicas no DF.

### **3.2 Estudo de caso – loteamento em terras públicas que está em procedimento de regularização**

Dentre os quinhentos parcelamentos irregulares de terras públicas no Distrito Federal, conforme já citado no capítulo 1 (p. 07), será examinado um caso que já se encontra em processo final de regularização. Trata-se do condomínio Vivendas Lago Azul, localizado no Bairro Grande Colorado em Sobradinho/DF.

O Condomínio Rural Vivendas Lago Azul (ocupação coletiva em forma de Condomínio), foi constituído através de uma Escritura Declaratória de Direitos em 1989, registrada em 02 de maio de 1990, no Cartório do 1º Ofício de Registros e Documentos, contando com 176 lotes, conforme dados apresentados pela Secretaria de Patrimônio da União. (MPOG, 2011)

Quando da constituição, todos os adquirentes de frações acreditaram ter comprado seus terrenos da empresa Midas Administração e Representação Ltda. que, à época, comprovou ser legítima proprietária da Fazenda Sobradinho, onde estaria implantado o Condomínio. (MPOG, 2011)

Em 1997, após várias reuniões na Sede Administrativa do referido Condomínio, representantes da então Delegacia Regional do Patrimônio da União, informaram aos moradores que o Lago Azul se encontrava implantado na Fazenda Contagem de São João, de propriedade da União Federal, tendo em vista o processo de expropriação que tramitou em São Paulo-SP. (MPOG, 2011)

Apesar da surpresa dos moradores e da indignação de terem comprado uma área particular e anos depois descoberto que se tratava de imóvel público, parcelado por

grileiros, vendido a eles como se particular fosse, entenderam da necessidade do pagamento de taxa de ocupação, conforme previsão do art. 7º da Lei nº 9.636/98.

Outras reuniões foram acontecendo, tendo o delegado solicitado que para dar continuidade ao processo de legalização da ocupação, se fazia necessário o pagamento das taxas dos últimos cinco anos retroativos à lei, o que possibilitaria a solução definitiva da legalização da gleba ocupada. Sendo assim, os ocupantes possuem comprovação legal através da referida taxa, dos últimos quinze anos. A inscrição sempre foi em nome do representante legal do Condomínio (síndico). (MPOG, 2011)

Em busca da regularização da área ocupada, os moradores sempre arcaram com todos os custos dos projetos ambientais, urbanísticos e outros solicitados pelos órgãos de Governo Distrital e Federal. Há dezessete anos, esperam pela regularização completa da área.

No mês de novembro/2004, os ocupantes, em reuniões na SPU, foram questionados sobre o interesse da comunidade em firmar Convênio de Parceria Técnica para viabilizar dentro da Lei 9.636/98 a regularização fundiária da ocupação. Os moradores concordaram com a proposta e deram prosseguimento ao processo. (MPOG, 2011)

Os requisitos para a regularização seriam a verificação da situação fundiária do imóvel, sendo compatível, seria realizado o registro da área no Cartório do 7º Ofício. Posteriormente, seria realizada a identificação do perfil sócio-econômico dos moradores (cadastramento), a elaboração do plano urbanístico e do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, a avaliação do imóvel pela Caixa Econômica Federal. (MPOG, 2011)

Cumpridos estes requisitos, os moradores receberiam uma notificação para

legitimar preferência de compra e, após a verificação da inexistência de pendências financeiras da Associação de Moradores perante a GRPU/DF, seria elaborado o contrato de compra e venda e sua assinatura. (MPOG, 2011)

Todas as atribuições que cabiam aos moradores foram providenciadas. Após recebimento da notícia sobre a avaliação da área pela Caixa Econômica Federal, na qual se estabeleceu o valor de R\$ 5.300.000,00 pela gleba, os ocupantes concordaram com o valor atribuído. (MPOG, 2011)

Dando seguimento ao procedimento, foi formalizado expediente administrativo para a regularização, processo 04905.004603/2004-80/GRPU-DF/SPU, a fim de que as partes pudessem tomar as demais providências cabíveis. (MPOG, 2011)

O processo foi paralisado ante o ajuizamento de ação civil pública, processo nº 2008.34.00.015903-8<sup>2</sup>, em trâmite na 6ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, haja vista a impossibilidade da venda direta da gleba à associação, em razão do preço – aproximadamente de trinta mil reais por lote – e por ter sido levantada a insegurança da compra em nome da associação do condomínio, a qual poderia ou não efetivar o repasse aos moradores, conforme consta da decisão:

Imputa o modelo de regularização fundiária irregular sob os seguintes argumentos: a alienação dos imóveis deveria ser feita às pessoas físicas que os ocupam, o que asseguraria o cumprimento dos artigos 13 e 29 da Lei nº 9.636/98 e impediria a especulação imobiliária; a regularização ambiental e urbanística, cujo prazo de aprovação ainda é incerto, tornar-se-ia duvidosa na medida em que a União Federal alienasse os imóveis e apenas a Associação assumisse a responsabilidade por sua execução; os lotes do

---

<sup>2</sup> ACP 200834000159038 Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária de Brasília/DF. 6ª Vara. Juíza Federal: Maria Cecília de Marco Rocha. Decisão publicada em 27 de maio de 08. Disponível em: <[http://www.jfdf.jus.br/inteiro\\_teor/doc\\_inteiro\\_teor/6vara/2008.34.00.0159038\\_decisao\\_27-05-2008.doc](http://www.jfdf.jus.br/inteiro_teor/doc_inteiro_teor/6vara/2008.34.00.0159038_decisao_27-05-2008.doc)> Acesso em: 31 março 2011.

condomínio teriam sido subavaliados. [...]

Noutra margem, outorgar-se a preferência à Associação de Moradores permite o desvirtuamento de seu objetivo, na medida em que não assegura que os atuais ocupantes do bem, que são pessoas físicas, comprem-no.

Ao contrário, dá azo a que pessoas que nunca ocuparam o imóvel adquiram-no sem licitação – no caso em exame, o certame não ocorrerá, o que significa que não houve subsunção ao art. 29, §1º, da Lei nº 9.636/98 -, bastando para tanto que a Associação, após o adquirir, venda-o a pessoas outras que não os moradores.

Mais, avaliza a especulação imobiliária, em prol da Associação, dona do condomínio, e em detrimento da União Federal que, não fosse o direito de preferência, poderia levar os imóveis a leilão e obter melhores preços que o da avaliação. [...]

A título de cautela, a Juíza Maria Cecília de Marco Rocha acatou os argumentos dos procuradores da República Ana Paula Mantovani Siqueira, Pedro Nicolau Moura Sacco e Francisco Guilherme Bastos para determinar a suspensão do processo de regularização até que a Secretaria de Patrimônio da União se manifestasse no processo, conforme se depreende da decisão proferida nos autos do processo nº 2008.34.00.0159038.

Conforme consta na decisão proferida no processo acima mencionado, a juíza suspendeu o processo de regularização, pois seria possível a individualização dos lotes e, conseqüentemente, a avaliação de cada um e sua venda diretamente ao morador. Também ressaltou que a modalidade da venda à associação dos condôminos não teria respaldo legal, já que o Decreto 3.275/2001 só concede tal benefício à ocupação realizada por um grupo de pessoas carentes, o que não seria o caso do Condomínio Lago Azul, nos seguintes termos:

O Decreto 3.275/2001, que prevê o cadastramento coletivo na hipótese de aproveitamento por um grupo de pessoas, tem seu alcance restrito apenas à hipótese em que a ocupação é realizada coletivamente por pessoas carentes. O condomínio Vivendas Lago Azul não é ocupado por população de baixa renda, mas pelas classes média e média-alta. A individualização dos lotes é possível e seria mais acertada, proporcionando mais recursos à União

Federal.

Após a confirmação da medida cautelar em sede de apreciação do pedido de antecipação dos efeitos da tutela, o processo não teve mais nenhuma decisão de mérito e ainda aguarda sentença.

Em razão da demora da obtenção de uma decisão definitiva na ação civil pública, os moradores desistiram da venda pela gleba à associação e continuaram o processo administrativo, agora seguindo com o entendimento do Ministério Público e obtiveram nova avaliação da CEF, em 2006, a qual chegou ao preço de R\$165.000,00 (cento e sessenta e cinco mil reais) por lote. Tal avaliação não descontou as benfeitorias realizadas pelos moradores e foi contestada. Assim, a última avaliação chegou ao preço de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais) por lote. (CORREIO BRAZILIENSE, 2011)

As últimas notícias divulgadas a respeito da regularização demonstram que, foi entregue em março de 2011, pedido de registro dos lotes no Cartório do 7º Ofício de Imóveis do DF e após a liberação das escrituras será firmado entre os moradores e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) um contrato para a compra dos lotes. (CORREIO BRAZILIENSE, 2011)

Na divulgação consta também que o procedimento de venda se dará por meio de **licitação com um direito de preferência “que na prática, funciona quase como uma venda direta, já que o ocupante tem prioridade no negócio”**. Tal esclarecimento é feito em razão do método adotado pela TERRACAP para as terras de propriedade do Distrito Federal, qual seja a venda direta. (CORREIO BRAZILIENSE, 2011. Original sem grifos)

Conforme quadro demonstrativo da situação atual dos convênios de regularização fundiária no Distrito Federal, o Condomínio Vivendas Lago Azul teve o cadastramento concluído de 170 lotes e os relatórios exigidos pela SPU (Projeto Urbanístico/Plano de Uso, Estudos Ambientais) já foram realizados e têm parecer favorável à regularização, só estando pendente a efetiva transferência de domínio por meio da compra dos lotes pelos moradores cadastrados. (MPOG, 2010)

### **3.3 Normas da esfera federal que regulam a ocupação, uso e venda de bens da União**

Conforme citação no tópico anterior, a lei a ser utilizada para a regularização é a nº 9.636/98 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

Para se chegar à lei atualmente aplicada, é necessário histórico acerca das normas anteriores. A Lei nº 9.636/98 alterou artigos do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que trata exclusivamente sobre os bens imóveis da União.

Neste Decreto-Lei, nos artigos 99 a 111, há a previsão da possibilidade de transferência parcial da propriedade de domínio da União por meio da hipótese de aforamento, no qual o proprietário transfere parte de sua propriedade a outra pessoa, autorizando o uso, o gozo e a disposição da coisa, por meio de pagamento de uma retribuição anual. (MONTEIROS, 2010)

Dentro deste instituto, consta o direito de preferência, definição já mencionada no capítulo 2 (p. 23), ao aforamento daquele ocupante que tiver realizado benfeitorias de valor considerável: Decreto-Lei 9.760/46 “Art. 105. Tem preferência ao

aforamento: [...] §7º os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele”.

Quanto à ocupação, o Decreto-Lei nº 9.760/46 é bem sucinto, apenas fazendo referência ao instituto nos artigos 127 a 132.

Neste sentido, o Decreto-Lei 9.760/46 trata dos casos de ocupação em terrenos da União sem título outorgado por esta, prevendo a obrigação do pagamento de taxa de ocupação pelos ocupantes, a qual não presume qualquer direito ao ocupante acerca da propriedade da área, podendo a União imitir-se na posse, promovendo sumariamente a desocupação e sendo devida a indenização sobre as benfeitorias caso haja este entendimento pela SPU e apenas aos ocupantes de boa-fé.

Posteriormente, adveio a publicação do Decreto-Lei nº 2.398/87, o qual regulamenta o pagamento das taxas de ocupação, foros e laudêmos decorrentes de imóveis da União.

No art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 2.398/87 consta a previsão de concessão de aforamento, independente do pagamento referente à obtenção do domínio útil, nos casos do art. 105 do Decreto-Lei nº 9.760/46, o qual inclui, conforme mencionado, os casos de ocupação com a realização de benfeitorias:

“Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento:

I - independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos nos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; [...]”

Com a evolução do ordenamento e em razão do surgimento de novos problemas advindos da ocupação de terras públicas, em 15 de maio de 1998 foi publicada a Lei nº 9.636.

A Lei nº 9.636/98 regulamenta a hipótese de regularização de ocupações de terras da União por meio da Secretaria de Patrimônio da União, observados os procedimentos licitatórios.

Realizada a inscrição que “é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade” poderá a União conceder aos ocupantes, entre outras modalidades, o aforamento e a alienação do imóvel, conforme preceitua o art. 7º Lei 9.636/98.

Para a concessão de qualquer dos institutos elencados na norma, os ocupantes precisam cumprir requisitos determinados, que são variáveis de acordo com cada modalidade.

Consta no artigo 12 da Lei nº 9.636/98 a hipótese de aforamento das zonas passíveis de enfiteuse e as características para a concessão. O legislador, de acordo com as demais normas já citadas (p. 38), manteve a previsão acerca do direito de preferência a ser exercido pelo ocupante do imóvel irregular, desde que este estivesse no imóvel até de 15 de fevereiro de 1997 há pelo menos um ano e estivesse regularmente inscrito, concedendo-lhe o desconto referente às benfeitorias realizadas, como se depreende dos artigos 13 e 15, § 2º:

Art. 13. Na concessão do aforamento será dada preferência a quem, comprovadamente, em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas

obrigações junto à SPU.

§ 2º Os ocupantes com até um ano de ocupação em 15 de fevereiro de 1997, que continuem ocupando o imóvel e estejam regularmente inscritos e em dia com suas obrigações junto à SPU na data da realização da licitação, poderão adquirir o domínio útil do imóvel, em caráter preferencial, pelo preço, abstraído o valor correspondente às benfeitorias por eles realizadas, e nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, desde que manifestem seu interesse no ato do pregão ou no prazo de quarenta e oito horas, contado da publicação do resultado do julgamento da concorrência.

Tal direito visa dar maior segurança jurídica aos já ocupantes de loteamentos irregulares, já que estes terão prioridade na compra de seus terrenos com as benfeitorias concretizadas em detrimento dos eventuais concorrentes em um processo de licitação.

O direito de preferência também poderá ser estendido ao locatário de lote irregular que comprove os requisitos necessários para a prioridade na aquisição do domínio útil. Lei 9.636/98:

Art. 25. A preferência de que trata o art. 13, exceto com relação aos imóveis sujeitos aos regimes dos arts. 80 a 85 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946, e da Lei no 8.025, de 12 de abril de 1990, poderá, a critério da Administração, ser estendida, na aquisição do domínio útil ou pleno de imóveis residenciais de propriedade da União, que venham a ser colocados à venda, àqueles que, em 15 de fevereiro de 1997, já os ocupavam, na qualidade de locatários, independentemente do tempo de locação, observadas, no que couber, as demais condições estabelecidas para os ocupantes.

Parágrafo único. A preferência de que trata este artigo poderá, ainda, ser estendida àquele que, atendendo as demais condições previstas neste artigo, esteja regularmente cadastrado como locatário, independentemente da existência de contrato locativo.

Outro benefício que é concedido por meio da Lei 9.636/98 é a cessão de uso onerosa, por prazo indeterminado, aos ocupantes anteriores a outubro de 1988 que optarem

por não exercer o direito de preferência elencado no artigo 13, conforme previsão do art. 17 da referida lei. Este ocupante poderá solicitar novamente a preferência na aquisição, desde que persista o interesse pela SPU em celebrar o aforamento, § 3º, art. 17.

Já no artigo 23, consta que só haverá a venda de bens imóveis da União, por meio de autorização do Presidente da República, quando verificada sua conveniência e oportunidade e desde que não haja interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, bem como não acarrete em violações à preservação ambiental e à defesa nacional.

Por fim, há no artigo 29 a possibilidade de venda do domínio pleno da União quando presentes as características anteriormente mencionadas, (p.38), acerca dos artigos 12 a 16 e 17, § 3º e a hipótese de igual concorrência do ocupante de boa-fé com o vencedor da licitação com a extensão do prazo de ocupação para 27 de abril de 2006:

Art. 29. As condições de que tratam os arts. 12 a 16 e 17, § 3o, poderão, a critério da Administração, ser aplicadas, no que couber, na venda do domínio pleno de imóveis de propriedade da União situados em zonas não submetidas ao regime enfiteutico.

§ 1o Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, no caso de venda do domínio pleno de imóveis, os ocupantes de boa-fé de áreas da União para fins de moradia não abrangidos pelo disposto no inciso I do § 6o do art. 18 desta Lei poderão ter preferência na aquisição dos imóveis por eles ocupados, nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, observada a legislação urbanística local e outras disposições legais pertinentes.

§ 2o A preferência de que trata o § 1o deste artigo aplica-se aos imóveis ocupados até 27 de abril de 2006, exigindo-se que o ocupante:

I - esteja regularmente inscrito e em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União;

II - ocupe continuamente o imóvel até a data da publicação do edital de licitação.

Por todo o exposto, vê-se que o legislador cria hipótese especial para o caso das ocupações irregulares, no que se refere ao processo de regularização e, conseqüentemente, na venda dos imóveis de propriedade da União.

Neste aspecto, pode-se criar um paralelo com os fundamentos de validade e criação da Lei nº 9.262/96, já que tanto a Lei nº 9.636/98 quanto a Lei nº 9.262/96 trazem como objetivo a possibilidade de regularização deste tipo de loteamento.

O fundamento do legislador é o mesmo, qual seja, trazer segurança jurídica as moradores destes locais e lhes conceder o título sob a propriedade dos bens, haja vista a consolidação das situações de fato, ante a inércia do poder público, conforme ressaltado pelos Ministros ao julgarem improcedente a ADI 2.990/03. (p. 26 e 27)

Partindo das mesmas premissas, o caso de regularização destes loteamentos, situados em outras áreas distintas à da APA da Bacia do São Bartolomeu, também seria de inexigibilidade de licitação, já que, com exceção da localização, possuem todas as demais características da região objeto da Lei nº 9.262/96 e a ADI 2.990/03. (p. 22)

Observa-se, portanto, que seriam os mesmos princípios alegados para a constitucionalidade da Lei nº 9.262/96.

Ademais, em que pese a distinção entre os institutos da venda direta elencada pela Lei nº 9.262/96 (p. 21) e o direito de preferência, mencionado nas demais normas (p. 23 e 24) a União tem se mostrado favorável a uma “descaracterização” do procedimento de licitação, ocorrendo, na prática, uma espécie de venda direta aos moradores.

É o que se compreende da notícia divulgada no site do Correio Braziliense:

Além do Lago Azul, a União é dona de outros parcelamentos de classe média em todo o DF, como os condomínios do Setor Habitacional Vicente Pires e do Vivendas Bela Vista, também no Grande Colorado. **A legislação do governo federal não permite a venda direta, modalidade usada pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) para regularizar seus imóveis. Mas a União faz a legalização por meio de uma licitação com direito de preferência que, na prática, funciona quase como uma venda direta, já que o ocupante tem prioridade no negócio.** (CORREIO BRAZILIENSE, 2011. Original sem grifo)

A Administração Pública vem adotando estas medidas, em razão da impossibilidade, na maioria dos casos, em reverter a consolidação dos condomínios. Desde que respeitados os requisitos estabelecidos pelo ordenamento, no sentido de estudos ambientais, sociais, projeto urbanístico favoráveis à permanência dos condomínios, não há que se falar em interesse público em não alienar as áreas.

É evidente que a lei tem de ser respeitada para a realização do procedimento de venda de bens da União. O fato é que a realização de licitação para os loteamentos irregulares acarretaria demasiado prejuízo aos moradores, depois de tantas tentativas de regularização quando os lotes possuíam valor de mercado baixo e sendo esse o contexto de boa parte das aquisições, o que se alcançaria com uma possível licitação seria um lucro exorbitante à Administração.

O que é concedido ao morador é um direito de preferência na aquisição, que na prática tem-se revelado muito semelhante ao instituto da Lei nº 9.262/96, ou seja, a venda direta.

Após a realização de todo o procedimento exigido pela SPU, o ocupante fará jus ao direito de preferência. Irá apresentar certidão emitida pela SPU, concedendo-lhe tal

benefício. Neste sentido, o morador se obriga a pagar o valor estipulado pela CEF e seu lote não irá para licitação. Não ocorrerá o principal fundamento da licitação que é a possibilidade de concorrência entre os participantes, a fim de que se obtenha o melhor valor à União.

Como aduzido, inexistente possibilidade da concretização de procedimento licitatório nestes casos. Resta evidente a inexigibilidade da licitação, pelos mesmos motivos expostos para o julgamento de improcedência da ADI 2990/03, no capítulo 2, (p. 26 e 27): a finalidade social da lei no sentido de trazer segurança jurídica aos moradores e à União, a impossibilidade de realização de licitação pelo alto custo que sairia ao vencedor, o caso peculiar do Distrito Federal e a inércia do Poder Público.

## CONCLUSÃO

O Distrito Federal enfrenta, atualmente, um sério conflito jurídico em razão da ocupação irregular de áreas públicas, que deu origem ao crescimento exorbitante de “condomínios” irregulares.

Uma das principais dificuldades para se estabelecer a cadeia dominial destas áreas decorre das peculiaridades da formação fundiária da Capital que possibilitou a grileiros e pessoas de má-fé o duplo registro de matrícula de diversas áreas, que posteriormente eram vendidas as pessoas como se de sua propriedade fossem.

Neste sentido, ante a inércia do poder público e em face da ocupação já estar consolidada em vários locais e impassível de reversão, a presente monografia teve como objetivo a análise da possibilidade de uma norma federal específica para um determinado território do DF poder ter sua aplicação às demais áreas.

Pelos exames feitos, foi possível constatar que as normas federais que disciplinam a matéria só concedem aos moradores o direito de preferência ao aforamento e posteriormente a venda do domínio pleno, estando presentes os requisitos exigidos por lei, por meio do processo de licitação.

Em que pese a previsão legal para os casos não compreendidos pela APA da Bacia do São Bartolomeu ser a licitação com o direito de preferência, o que se verifica é similitude entre os casos, já que teriam características muito semelhantes, as quais ensejariam

a aplicação do mesmo instituto, qual seja, a venda direta, para dirimir os conflitos entre União e moradores.

Na prática, o que tem sido acordado pela SPU é a concessão do direito de preferência ao morador que esteja devidamente inscrito no loteamento e com situação regular na União, por meio de uma certidão garantindo o direito de preferência a pagar pelo mesmo preço do vencedor da licitação. Entretanto, a licitação de fato não ocorre, pelo que, o morador se obriga a pagar o valor estipulado quando da avaliação do lote pela CEF e terá direito à propriedade do bem.

Assim, vê-se que, apesar da lei expressar a necessidade de licitação, mesmo com a permanência do direito de preferência, o que de fato vem sendo proposto é uma venda direta, a fim de que possa ser concedido aos moradores o direito de propriedade sobre os lotes após o pagamento devido, evitando conflitos maiores no judiciário e lhes garantido perante a sociedade certa segurança jurídica, no sentido de não serem despejados a qualquer tempo, podendo usar, gozar e dispor livremente sobre os bens.

Tal prática pode-se ser atribuída aos motivos elencados pelos ministros do STJ no julgamento da ADI 2.990/03, a qual restou improcedente para anular os artigos da Lei 9.262/96, que visam à venda direta dos lotes situados na APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, desde que obedecidos os critérios legais para a regularização.

Estes condomínios, tratados no presente trabalho, compartilham as mesmas características, decorrem do mesmo problema e se propõem à mesma finalidade: moradia digna, fora do centro da cidade, haja vista a grande especulação imobiliária crescente nos últimos vinte anos.

Desta forma, é razoável que merecessem o mesmo tratamento, mais benéfico, concedido pela Lei 9.262/96. Entretanto, o que foi constatado é a inexistência de norma expressamente que conceda a venda direta aos demais casos; apenas é concedido o direito de preferência ao morador a pagar o mesmo preço do vencedor da licitação. Superada a questão normativa, tendo em vista os princípios sociais a que se destina a Lei 9.262/96, a SPU tem sido favorável a um procedimento similar aos condomínios irregulares situados fora da APA da Bacia do São Bartolomeu.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BARROS, Humberto Gomes de. **Quadrilátero Cruls, Território Complementar do Distrito Federal**. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9475>>. Acesso em: 12 maio 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra, **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3. Tomo III, Arts. 37 a 43. São Paulo: Saraiva, 1992.

CODEPLAN. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997. Formato Digital.

CORREIO BRAZILIENSE. **Um outro mapa para o DF**, 2009. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br>> Acesso em: 08 maio 2011.

CORREIO BRAZILIENSE. **Lago azul deve ser o primeiro condomínio na área da União a ser legalizado**, 2011. Disponível em: < <http://www.correiobraziliense.com.br> > Acesso em: 15 março 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 477-479, 522-524.

KICH, Bruno Canísio. **A Propriedade na Ordem Jurídica, Econômica e Ideológica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDONÇA, Jupira Gomes. Plano Diretor, Gestão Urbana e Descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros, 1910-1999. Curso de Direito Civil, v. 3: **Direito das coisas**/ Washington de Barros Monteiro – Carlos Alberto Dabus Maluf. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2010

MPDFT. **MPDFT ajuíza ação direta de inconstitucionalidade contra PDOT**. Brasília, 2009. Disponível em [http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2103&Itemid=65](http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=2103&Itemid=65). Acesso em: 17 setembro 2010.

MPOG. Secretaria de Patrimônio da União. **Histórico da Regularização do Condomínio Vivendas Lago Azul**. Brasília, 2011.

MPOG. Secretaria de Patrimônio da União. **Quadro demonstrativo da situação atual dos convênios de regularização fundiária no Distrito Federal**. Brasília, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa de Inexigibilidade de Licitação Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. **Os Parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção: O Caso dos “Condomínios Irregulares” no Distrito Federal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

SEMARH. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2007. Disponível em: < <http://www.semarh.df.gov.br> > Acesso em: 03 junho 2010.

SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 21-26 abril 2007, Florianópolis (SC). **Anais**. INPE, P. 5233-5248.

TERRACAP. **Histórico**. Brasília: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, 2007. Disponível em: <http://www.terracap.df.gov.br/internet/index.php?sccid=50>. Acesso em: 27 outubro 2010.