



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Em 05/10/2003
Assessoria de Plenário

PROJETO DE LEI Nº _____ PL 82/2003

(Do Sr. Deputado LEONARDO PRUDENTE)

Ao Protocolo Legislativo para registro e, em seguida à CAF e CCJ.

Em, 05/10/2003.

“Dispõe sobre a alienação direta com dispensa de licitação de lotes ou parcelas de terras públicas no território do Distrito Federal e dá outras providências”

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º Fica a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP autorizada a alienar, diretamente aos seus ocupantes, dispensada a licitação, nos termos desta lei, terras públicas no Distrito Federal, situadas nas zonas urbanas, de expansão urbana e rurais, que estejam ocupadas por parcelamentos regularizados ou passíveis de regularização.

Parágrafo único. Consideram-se zonas urbanas, de expansão urbana e rurais aquelas assim definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT.

Art. 2º A TERRACAP adotará as medidas necessárias ao cumprimento desta lei, tais como, a avaliação da terra, o levantamento dos seus ocupantes, bem como a alienação direta, dispensada a licitação, e outros que se fizerem necessários.

Parágrafo único. Na avaliação de que trata este artigo serão desconsideradas as benfeitorias e a valorização decorrente de implantação de infra-estrutura já realizada.

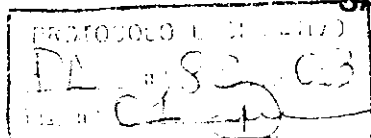
Art. 3º Poderão adquirir lotes ou parcelas de terras públicas nas áreas de que trata esta lei aqueles que se habilitarem junto à TERRACAP e comprovarem, por intermédio de documentos, ser compradores, promitentes compradores ou cessionários de unidade imobiliária nas áreas de que trata esta lei, até 31 de dezembro de 1997.

§ 1º As pessoas que atendam aos requisitos previstos neste artigo somente poderão adquirir um único lote ou parcela de terra pública.

§ 2º Em casos excepcionais, quando a edificação ocupar mais de um lote ou parcela de terras públicas, admitir-se-á a alienação dos mesmos ao interessado, constituindo-se em um único imóvel, permanente e indivisível.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, os cônjuges serão considerados uma só pessoa.

SAIN - Parque Rural - 70086-900 - Brasília - DF





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 4º Os lotes e parcelas de terras públicas objeto desta lei serão adquiridos mediante pagamento em 60 (sessenta) meses, com entrada de 5% (cinco por cento).

Parágrafo único. Nos casos em que o valor da prestação ultrapassar 30% (trinta por cento) da renda familiar, o prazo de que trata este artigo poderá ser dilatado.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem por finalidade instituir nova hipótese de dispensa de licitação para alienação de bens imóveis públicos, além daquelas enumeradas no art. 17, I, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

A nova cláusula abrange áreas públicas, pertencentes ao Distrito Federal, que se encontram loteadas, ocupadas e organizadas em condomínios por particulares.

Com fulcro no Princípio da Justiça Social e da Função Social da Propriedade, busca-se, por meio desta inovação jurídica, evitar enriquecimento ilícito por parte dos particulares e regularizar, observando-se os trâmites legais, a situação jurídica das terras públicas.

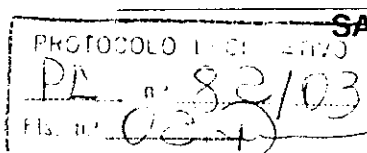
É neste intuito que se entende necessária a alienação dos imóveis públicos diretamente aos seus ocupantes, isto porque despenderam recursos próprios em edificações ou benfeitorias nestas áreas públicas.

Provar-se-á, com as seguintes explicações e fundamentações, a possibilidade jurídica de se instituir, por meio de Lei Distrital, nova hipótese de alienação com dispensa de licitação, sem que isso fira a Constituição Federal, a Lei Geral de Licitações e Contratações e a Jurisprudência tão sabiamente construída pelo Supremo Tribunal Federal.

Tendo em vista que o presente projeto de lei refere-se a bens pertencentes ao Distrito Federal, é este ente federativo o competente para administrá-los, definindo por meio de lei - no caso Lei Distrital - a organização, a finalidade e a maneira de dispor dos mesmos.

Este é o tratamento que a própria Constituição Federal dispensa para os entes federados: estende-lhes autonomia político-administrativa. Vejamos:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Portanto, porque é da competência do Distrito Federal a administração dos seus bens, poderá ele instituir nova prerrogativa legal à obrigatoriedade de licitar.

Poder-se-ia, no entanto, argüir que já existe ato legislativo que disponha a respeito da alienação de bens públicos com dispensa de licitação: a Lei 8.666/93, art. 17, inciso I. Contudo, tal assertiva é, desde sua origem, equivocada, haja vista faltar um entendimento básico sobre a estrutura da Lei de Licitações.

É preciso esclarecer que as disposições constantes da Lei 8.666/93 estão divididas em duas classes:

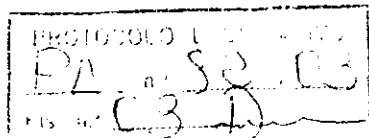
- normas gerais que estabelecem princípios e diretrizes gerais para licitações e contratos, que são de observância obrigatória para todos os entes políticos da República Federativa do Brasil;
- normas de conteúdo específico que estabelecem os critérios de administração dos bens pertencentes à União; por isso são destinadas restritamente à União.

As primeiras, normas gerais, se prestam de molde, parâmetro para a atividade organizacional político-administrativa da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São limitações, barreiras intransponíveis pela atividade legislativa dos Estados, Municípios e Distrito Federal no âmbito de suas competências.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, as normas gerais são as que, distintamente das específicas, veiculam apenas "preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. (...) Segue-se que não serão categorizáveis como disposições veiculadoras de normas gerais as que exaurem o assunto nelas versado, dispensando regramento sucessivo" (Direito Administrativo - SP - Ed. Malheiros - 2000 - p. 461).

Normas específicas, então, são as de conteúdo delimitado, específico. São de observância obrigatória para a União na administração de seus bens. Estas não são aplicadas, reiterando-se, à atividade administrativa dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nem vinculam suas atividades legislativas como o fazem as normas gerais.

A obrigatoriedade de observância das normas gerais constantes da referida lei federal é mandamento constitucional, visto que o art. 22, XXVII, da CF, estabelece que é da competência, privativa, da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, tendo como destinatários a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Desta forma, a Lei 8.666/93 é obrigatória para todos os entes federativos naquilo que tem de geral, o que disso se afasta vincula apenas e tão-somente a União na administração de seus bens.

O contrário deste entendimento - que é a tentativa de se obrigar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a seguir todas as disposições, indistintamente, da Lei 8.666/93 - fere, veementemente, a autonomia político-administrativa destas pessoas políticas.

Ultrapassada esta fase explicativa, pode-se esclarecer que as alíneas do inciso I, do artigo 17 da Lei de licitações, que estabelecem casos específicos de dispensa de licitação, são normas específicas, voltadas, como dito, para a atividade administrativa exclusiva da União. Não devem, por isso, os Estados, Municípios e o Distrito Federal limitarem-se a estas hipóteses. Antes, podem e devem, estabelecer suas próprias hipóteses de dispensa de licitação - é isto que o presente projeto de lei realiza.

O Professor Marçal Justen Filho leciona a respeito do art. 17, I, "b", da Lei 8.666/93, no sentido de que a "... redação da alínea 'b' produz perplexidade. Editada a propósito de dispensa de licitação, a regra impõe a vedação de qualquer doação para particulares. Lei específica poderá dispor de modo diverso ...". Afirma que "... de modo adequado, o STF determinou a suspensão da vigência desse dispositivo ..." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Editora Dialética - 6ª ed. - p. 165).

Por certo, a mencionada liberdade de estabelecer ressalvas por meio de lei específica nasce de permissão constitucional. Clara é a redação da Constituição Federal neste sentido:

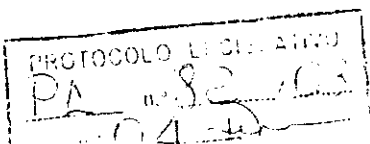
"Art. 37. (omissis)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)"

Dúvidas também poderiam ser suscitadas a respeito das disposições do art. 118, da Lei 8.666/93. Por isto, resta definir a interpretação que lhe deve ser dispensada. Diz o referido dispositivo, *verbis*:

"Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta lei."

A adaptação que ora se refere à lei limita-se a que recai sobre as normas gerais, pelas razões acima citadas exaustivamente. Então, não se deve entender que toda a Lei de Licitações e Contratos deva ser observada por estas pessoas políticas. Mesmo que o intuito deste dispositivo tenha sido este, sabe-se, agora, que é um intuito errôneo, desvinculado dos preceitos constitucionais.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Ademais, coaduna com a hermenêutica acima tecida a jurisprudência do STF quando em análise da ADIn 927-3 do Rio Grande do Sul, que teve como relator o eminente Ministro Carlos Velloso.

Requeru o Estado do Rio Grande do Sul, na citada Ação Direta de Inconstitucionalidade, que se prestasse interpretação conforme à Constituição a alguns dispositivos da Lei 8.666/93.

Reclamou o Estado que, caso lhe aprovesse doar bens próprios a particulares, independentemente de licitação, a fim de melhor atingir os fins que lhe são impostos constitucionalmente, estaria terminantemente proibido de fazê-lo, visto que a redação do art. 17, I, "b", do estatuto licitatório, vincula a doação exclusivamente a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

Entendeu, neste caso, o Relator da ADIn que:

"Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público (...)"

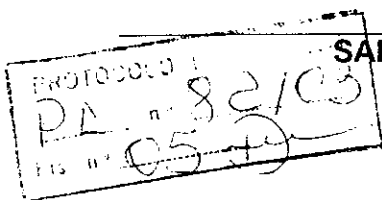
Frente a isto, o Supremo Tribunal Federal viu-se compelido a prestar interpretação conforme a Constituição ao art. 17, I, "b", da Lei 8.666/93. Assim foi feito:

"Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo - art. 17, I, b: a expressão - 'permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo' - somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal".

Então, permitido está aos Estados, Municípios e Distrito Federal DOAR, sem necessidade de procedimento licitatório, a qualquer pessoa pública ou privada, jurídica ou física, bens públicos que lhes pertençam. Entendimento este alcançado e defendido pelo eminente Ministro Marco Aurélio em seu voto na supracitada ADIn:

"Entendendo que doação clausulada, jungida a determinado objeto, não está compreendida na norma do artigo 22 da Constituição Federal, quanto à possibilidade de a União legislar sobre normas gerais a respeito de licitação e contratações".

É certos que o entendimento firmado na citada jurisprudência refere-se à doação de imóveis públicos e este projeto de lei à venda dos mesmos, ambas com dispensa de licitação. Pode-se, no entanto, utilizar, em proveito da alienação direta, dispensada a licitação, toda a argumentação e permissão cedida à doação, visto ser o instituto da doação mais gravoso para Estado que o da venda.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Ora, pela alienação, a Administração arrecada para o erário público o valor referente ao bem, já pela doação não há esta arrecadação, haja vista ser característico desta figura jurídica a transferência de bem, por ato de liberalidade, sem a exigência de qualquer contraprestação monetária referente ao valor do mesmo.

É por esta razão que se entende aplicável o entendimento jurisprudencial referido. Se permitido está para a Administração efetuar ato de certo oneroso para as finanças públicas, permitido também está, e com mais razão, atuar de modo que não haja qualquer desvalorização ou diminuição da riqueza estatal. Ora, é como ensina a lógica expressão: "Quem pode mais, pode menos". Quem pode doar com dispensa de licitação, pode vender com a mesma dispensa.

Se o Supremo Tribunal Federal permite a doação desvinculada de exclusividade com os órgãos ou entidades da Administração Pública, de certo permite a alienação nestes mesmos moldes.

Assim, possível é a venda direta - sem a obrigatoriedade de licitação - de imóveis públicos à particulares desde que ao Distrito Federal pareça conveniente.

Esta é a hipótese que busca o presente projeto de lei e, aqui, se faz perfeitamente agregada aos mandamentos constitucionais, legais e jurisprudenciais.

Baseando-se em todo este entendimento jurídico é que se cria esta nova hipótese de alienação com dispensa de licitação. Além de ser perfeitamente correta a construção proposta, faz-se, ainda, necessária ao Distrito Federal, tendo em vista o justificado interesse público em solucionar o problema que, atualmente, se impõe ao governo do Distrito Federal em relação às terras públicas ocupadas por condomínios, os quais se encontram em situação irregular, clamando por solução.

Diante do exposto, peço apoio aos nobres pares para aprovação desta Lei.

Sala das Sessões, 04 de Fevereiro de 2003


Leonardo Prudente
Dep. Distrital