



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**PROCESSO Nº 3.971/1995**

**PARECER Nº 777/2018-G3P**

**EMENTA:** Ocupação irregular de terras públicas concedidas em caráter precário, sem licitação. Conflito aparente de normas. Inaplicabilidade da Lei Federal nº 12.996/2014 aos imóveis de propriedade do Distrito Federal. Princípio federativo. Prevalência da Lei Complementar nº 806/2009. Ilegalidade das normas regulamentares criadas com fundamento na Lei Federal nº 12.996/2014. Determinação à jurisdição. Pedido de Reexame. Conhecimento. Pelo não provimento. Pela manutenção da decisão recorrida. Alternativamente, pelo provimento parcial para que a norma federal seja aplicada apenas às hipóteses de alienação, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da CF.

Tratam os autos do exame da legalidade de concessões de uso de terras públicas, sem licitação, a entidades religiosas, associativas, filantrópicas e culturais.

2. Ao apreciar a matéria, o Tribunal, por intermédio da Decisão nº 3.789/2017, esclareceu à TERRACAP e à Casa Civil do Distrito Federal que as disposições da Lei federal nº 12.996/2014 devem ser aplicadas aos imóveis que estejam localizados nos limites do Distrito Federal e que pertençam à União e para os imóveis de propriedade do Distrito Federal ou da TERRACAP a norma a ser aplicada é a Lei Complementar nº 806/2009. Com base neste entendimento, considerou o artigo 2º do Decreto nº 35.738/2014 e os artigos 1º, **caput** e parágrafo único, 38 e 40 da Resolução nº 238/2016 – TERRACAP incompatíveis com a Lei Complementar nº 806/2009.

3. Em consequência, determinou à TERRACAP que se abstenha de promover qualquer regularização fundiária de imóveis de sua propriedade ou do Distrito Federal, ocupados por entidades religiosas ou entidades de assistência social, com amparo na Lei federal nº 12.996/2014. Determinou, ainda, que informasse ao Tribunal quais imóveis foram regularizados com a aplicação da Lei federal nº 12.996/2014 e quais as medidas corretivas para o cumprimento da Lei Complementar nº 806/2009.

4. Em face da decisão, a **Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP** apresentou o Pedido de Reexame de fls. 2336 a 2348, conhecido no efeito suspensivo pelo Despacho Singular – DS nº 381/2017 – GCRR (fls. 2356/2358).

5. Em sede de preliminar, a TERRACAP asseverou que, apesar de o Tribunal ter concedido, na fase de instrução, prazo para a apresentação de contrarrazões em face da possível ilegalidade arguida nos autos, teria havido omissão no julgamento, pois o Tribunal deixou de analisar e se manifestar sobre os argumentos da Companhia, afrontando o direito ao contraditório



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

e à ampla defesa, bem como o disposto no inciso IV do § 1º do art. 489 do Código de Processo Civil<sup>1</sup>.

6. No que tange ao mérito, em suma, defendeu que o art. 8º da Lei nº 12.996/14 cuidou exclusivamente de matéria atinente à licitação pública ao estabelecer hipótese de dispensa. Nesse caminho, defendeu não estar configurada invasão de competência para legislar, pois a União está autorizada a dispor sobre a matéria, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

7. Asseverou que, em apreciação a caso similar, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a Lei nº 9.262/1996, que trotou da regularização de terrenos localizados na Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, no Distrito Federal. Segundo a recorrente, o STF, ao julgar a matéria, não levou em consideração a titularidade da propriedade dos imóveis localizados na APA do Rio São Bartolomeu, se da União ou do Distrito Federal, mas considerou a norma aplicável a todos os imóveis localizados naquela área.

8. Sobre a questão, observou, ainda, que a argumentação do Ministério Público de Contas, em fase anterior neste feito, possui contradição, pois, ao tempo em que afirma que a Lei nº 12.996/14 não poderia tratar de bens do DF, por invasão de competência, admite que norma federal possa impor à TERRACAP, empresa do Distrito Federal, obrigação de atuar nos procedimentos de regularização.

9. Em suma, considerou que a Lei nº 12.996/14 criou, da mesma forma que fez a Lei nº 9262/96, hipótese de venda ou concessão direta, sem licitação, e os mesmos argumentos que levaram o STF a considerar constitucional esta última poderiam ser aplicados a primeira, pois ambos os casos não cuidam de gestão dos bens do DF, mas, sim, da aplicação da Lei nº 8.666/93.

10. Por sua vez, o **Conselho de Entidades de Promoção e Assistência Social – CEPAS**, associação de direito privado, sem fins lucrativos, apresentou o Pedido de Reexame de fls. 2359 a 2388, conhecido, com efeito suspensivo, por meio do DS nº 393/2017 – GCRR (fls. 2391/2394).

11. Inicialmente, teceu algumas considerações sobre os problemas enfrentados pelas entidades religiosas e de assistência social no Distrito Federal ao longo dos anos, a importância do papel desempenhado por essas instituições junto à sociedade além de aspectos relacionados ao projeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 806/2009. Destacou as competências e a função da TERRACAP no processo de regularização fundiária, em especial a venda e concessão de direito real de uso dos terrenos incorporados ao seu patrimônio a entidades alcançadas pelas disposições da Lei Complementar nº 806/2009.

---

<sup>1</sup> Art. 489 (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

12. Sobre a Lei nº 12.996/2014, asseverou tratar-se de norma disciplinadora de matéria relativa a compra e venda ou concessão de direito real de uso a entidades religiosas ou de assistência social instaladas no Distrito Federal. Trata-se de norma federal instituidora de hipótese de dispensa de licitação em razão de questões sociais e do tempo de ocupação das áreas, com fundamento na competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da CF.

13. Nesse aspecto, ponderou que o Distrito Federal, ao contrário da União, não pode legislar sobre normas gerais de licitação em face da competência privativa da União, sob pena de a norma ser considerada inconstitucional e nula de pleno direito. Nesse sentido, afirmou que, caso a Lei Complementar nº 806/09 disciplinasse casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficaria configurado o desrespeito à Constituição Federal. Por isso, a alternativa para a regularização fundiária dos terrenos de entidades religiosas e de assistência social foi estabelecer em norma federal regra de dispensa de licitação, nos moldes de leis similares, como no caso do São Bartolomeu, considerado constitucional pelo STF.

14. Entendeu, ainda, que a Lei 12.996/14 não trouxe qualquer regulação sobre terrenos da União e do Distrito Federal, mas apenas dispensou a aplicação das regras gerais da Lei nº 8.666/93 aos terrenos nas hipóteses previstas. Isso foi feito por lei federal porque não poderia, de outro modo, ser feito por lei local ante a distribuição de competências previstas na Constituição Federal.

15. Além disso, ressaltou que não há que se falar em venda ou concessão de direito real de uso de terras de propriedade do Distrito Federal, pois os terrenos objeto de alienação foram ou serão desafetados e incorporados ao patrimônio da TERRACAP.

16. Considerou a venda direta de terrenos na Bacia do Rio São Bartolomeu sem os procedimentos da Lei 8.666/93 similar ao caso examinado nos autos e destacou o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, conduzido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.990. Salientou que o STF não teria julgado constitucional a Lei 9.262/96 por se tratar de norma federal e de terrenos da União, como havia ponderado o Ministério Público nos autos.

17. Asseverou que o STF, ao examinar o art. 3º, caput e §§, da Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996, entendeu ser possível por meio de lei federal a dispensa de licitação na alienação de bens públicos, configurado o interesse social e a inviabilidade de competição.

18. Defendeu que a Lei 12.996/14, ao dispensar a licitação para as entidades religiosas e de assistência social, busca promover maior segurança jurídica, evitar o risco de aquisição dos terrenos por terceiros com maior poder econômico e impedir disputas entre entidades religiosas existentes em um mesmo local.

19. Afirmou que a decisão atacada conflita com a posição firmada pelo Poder Judiciário na Ação Civil Pública nº 2011.01.1.210325-3, que tratou do exame do artigo 8º da Lei 12.996/14, que estabeleceu regras para a venda ou concessão de direito real de uso para a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

regularização fundiária de imóveis públicos. A decisão atacada teria afrontado o acórdão do Poder Judiciário, transitado em julgado, que determinou que, na regularização da ocupação dos imóveis do Distrito Federal, deveriam ser observados os critérios estabelecidos na Lei nº 12.996/14.

20. Nesse caminho, afirmou que a Lei nº 12.996/14 trata unicamente da inaplicabilidade de licitação aos casos previstos no art. da Lei 806/09, por versar sobre regra geral de licitação, que somente pode ser concedida por meio de norma federal, consoante disposto no art. 22, inc. XXI da Constituição. Segundo a Recorrente, os desembargadores, ao justificarem a constitucionalidade da Lei Complementar nº 806/09 pela superveniência da Lei nº 12.996/14, acabaram englobando nesta os imóveis do DF.

21. Por fim, destacou a importância da aplicação da norma no âmbito do Distrito Federal e a insegurança jurídica gerada pela Decisão do Tribunal de Contas ao determinar a suspensão dos processos de regularização fundiária em curso, além da inobservância do princípio da isonomia ante o tratamento diferenciado entre terrenos da União e do Distrito Federal.

22. No mesmo caminho, o **Distrito Federal**, representado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, interpôs o Pedido de Reexame de fls. 2396 a 2400, conhecido por meio do DS nº 404/2017 – GCRR (fls. 2403/2405).

23. Em síntese, o Distrito Federal considera que a Lei nº 12.996/2014 criou hipótese de inexigibilidade de licitação para a venda ou concessão de direito real de uso dos imóveis públicos ocupados por entidades religiosas e de assistência social, atendidos os requisitos e condições previstas na referida norma. Segundo o Recorrente, a competência da União para a criação da norma estaria em conformidade com a repartição de competências prevista na Constituição Federal e, em particular, com o disposto no inciso XXVII do art. 21, ao dispor que a União legislará privativamente sobre normas gerais de licitação em todas as modalidades.

24. Tratando-se de norma geral, criada posteriormente à Lei Complementar nº 806/2009, poderia ser aplicada, indistintamente, a todos os imóveis localizados no âmbito distrital, seja de propriedade da União ou do DF, e não haveria qualquer ilegalidade no Decreto nº 35.738/2014, ao dispensar o regular procedimento licitatório na hipótese prevista na Lei nº 12.996/2014.

25. Seguindo esse raciocínio, afirmou que, se a União criou nova hipótese de inexigibilidade e se as condições e requisitos encontram-se presentes no caso dos imóveis do Distrito Federal, não haveria razão para não aplicar norma de caráter geral.

26. Por fim, referindo-se à Ação Civil Pública 2011.01.1.210325-3, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, asseverou que, embora não se possa dizer que as razões de decidir tenham transitado em julgado, o TJDF expôs o seu entendimento sobre a matéria no sentido de que a Lei nº 12.996/2014 é hígida e aplicável no âmbito do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

27. Nesse sentido, pugnou pelo acolhimento das razões e reforma da decisão atacada a fim de que seja aplicado no âmbito do Distrito Federal o art. 8º da Lei nº 12.996/2014, por se tratar de norma geral em matéria de licitação, que criou nova hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos e condições previstas, evitando-se, por conseguinte, a criação de situações de desigualdade entre a ocupação de imóveis no Distrito Federal, a depender da titularidade do domínio.

28. A **Secretaria de Acompanhamento**, pela Informação nº 43/2018-DIACOMP1, examinou o mérito dos Pedidos de Reexame e sugeriu ao Egrégio Plenário a manutenção da Decisão nº 3.789/2017, ante a ilegalidade do art. 2º do Decreto nº 35.738/2014, além do art. 1º, **caput** e parágrafo único, e dos arts. 38 e 40, todos da Resolução nº 238/2016 – TERRACAP, a regulamentarem a Lei Complementar nº 806/2009.

29. Pelo Despacho Singular nº 102/2018-GCRR, o Conselheiro Renato Rainha determinou o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

30. Em sede de preliminar, a TERRACAP alegou que o Tribunal não examinou os argumentos da Companhia na fase anterior destes autos, apresentados em atenção à Decisão nº 633/2016, hipótese que teria infringido o direito ao contraditório e à ampla defesa. Todavia, a preliminar não deve ser acolhida pelo Tribunal.

31. Por meio da Decisão nº 633/2016, o Tribunal determinou a oitiva da TERRACAP para que apresentasse “**as contrarrazões**” que entendesse pertinentes em face de possível ilegalidade do art. 2º, do Decreto nº 35.738/14 e do art. 1º, **caput** e parágrafo único, e dos arts. 37, 38 e 39 da Resolução nº 236/2014-Terracap, bem como autorizou o encaminhamento de cópia do parecer ministerial (Parecer nº 1151/2015-CF), onde constam os fundamentos da impugnação dos atos praticados pela Companhia.

32. Em resposta, o Presidente da TERRACAP, no entanto, limitou-se a encaminhar cópia de despacho da área jurídica da Companhia sem adentrar ao mérito das impugnações mencionadas na decisão do Tribunal de Contas, conforme destacada a seguir:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA



OFÍCIO Nº 455/2016 - PRESI

e-DOC CEB49514  
Proc 3971/1995

Brasília, 20 de junho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
ANTÔNIO RENATO ALVES RAINHA  
Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal  
Brasília/DF

Assunto: Decisão nº 633/2016-TCDF

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício nº 1803/2016-GP, de 08 de março de 2016, protocolado nesta Empresa sob o nº 002506/2016, por meio do qual essa Corte de Contas encaminhou a Decisão nº 633/2016 proferida no Processo nº 3971/1995, que trata de concessão de uso de terras públicas por entidades religiosas, associativas, filantrópicas e culturais, encaminhamos as informações prestadas pela Advocacia e Consultoria Jurídica, conforme o Despacho nº 0443/2016-ACJUR e documentação complementar, cópias anexas.

Não obstante as informações remetidas, a TERRACAP coloca-se à disposição para outros esclarecimentos porventura necessários.

Atenciosamente,  
  
JULIO CÉSAR DE AZEVEDO REIS  
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO DF  
20 JUN 16 15:52  
004931  
AUTUADO O DOCUMENTO  
SEÇÃO DE PROTOCOLO E ARQUIVO

Anexos:  
Despacho nº 0489/2016-DIAUD  
Despacho nº 0443/2016-ACJUR e anexos

L:\CONT\Arquivos 2016\PRESID\OFICIO\348-16 - Ofício nº 1803-2016 TCDF - Decisão nº 633-2016.doc

SAM - BLOCO "F" EDIFÍCIO SEDE - BRASÍLIA - DF - CEP 70620-000 - E-MAIL: terracap@terracap.df.gov.br -  
Internet: www.terracap.df.gov.br

TELEFONES: (061) 3342-1650/0800-612007 - FAX: (061) 3342-1750 - CGC Nº 03.369.877/0001-73 - INSCRIÇÃO ESTADUAL Nº 145279

33. Por sua vez, o Despacho nº 443/2016-ACJUR, da Consultoria Jurídica da TERRACAP, não trouxe em seu bojo consideração sobre o mérito da matéria, mas apenas encaminhou cópias do Processo Administrativo nº 111.001.897/2014, que “orientou as discussões que culminaram na edição da norma relativa aos procedimentos para venda ou concessão de direito real de uso, com opção de compra de imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília”, nos seguintes termos:





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

e-DOC CEB49514  
Proc 3971/1995

Companhia Imobiliária de Brasília

DESPACHO Nº 0443/2016 - ACJUR

EXPEDIENTE: Ofício nº 170/16-CJDF/GAG

INTERESSADO: Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal.

ASSUNTO: Decisão TCDF nº 633/2016. Apresentação de contrarrazões.

À PRESI:

Por meio do Ofício nº 170/2016, de 14/03/2016, a Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal solicita que a Terracap elabore resposta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em atenção à Decisão nº 633/2016 (Processo nº 3971/1995), a respeito das *"contrarrazões que entenderem pertinentes em face da possível ilegalidade do art. 2º do Decreto nº 35.738/14 e do art. 1º, caput e parágrafo único, e dos arts. 37, 38 e 39 da Resolução n.º 236/2014-Terracap"*.

2. Nesse sentido, encaminhamos, em anexo, documentação que compõe o processo administrativo nº 111.001.897/2014, a qual orientou as discussões que culminaram na edição da norma relativa aos procedimentos para venda ou concessão de direito real de uso, com opção de compra de imóveis da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap: a) Parecer nº 1191/2014-ACJUR; b) Relatório nº 0030/2014-DEHAB; c) Decisão nº 1268/2014 - DIRET; d) Decisão nº 36/2014 - CONAD; e) Despacho nº 0006/2016 - DEHAB; f) Parecer nº 0190/2016 - ACJUR; g) Relatório nº 16/2016 - DEHAB; h) Decisão nº 153/2016 - DIRET; b) Decisão nº 10/2016 - CONAD.

3. A propósito convém esclarecer que a Resolução nº 236/2014 - CONAD, de 12/12/2014, foi revogada pela de nº 238/2016 - CONAD, de 20/05/2016, em face da Decisão nº 10/2016 - CONAD, de mesma data (documentos em anexo).

4. De todo modo, a possibilidade de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas, entidades de assistência social e Povos e Comunidades Tradicionais no DF, no todo ou em parte, mediante venda ou concessão de direito real de uso com opção de compra, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666/1993, nos termos do disposto no art. 8º da Lei nº 12.996/2014, e respeitado o disposto na Lei nº 6.766/1979, na Lei Complementar nº 806/2009 e legislação de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, obedece estritamente às disposições do Decreto nº 35.738/2014, em vigor.

Brasília, 08 de junho de 2016.

Advogada-Geral

ACJUR/PRESI/Terracap

PSB

Yemscaprefangvostajur\_Documentos\2016\DESPACHOEXPEDIENTE\DEX0443-16

Página 1 de 1

SAM - BLOCO "T" EDIFÍCIO SEDE - BRASÍLIA - DF - CEP 70620-000 - E-MAIL: sac@terracap.df.gov.br - Internet: www.terracap.df.gov.br  
TELEFONES: (61) 3342-1103 - 3342-2013 - 3342-2014 e 3342-2525 - CGC Nº 00.359.877/0001-73 - INSCRIÇÃO ESTADUAL Nº 07.312.573/001-20

34. Os documentos encaminhados ao Tribunal em atenção à decisão não podem ser considerados com contrarrazões, pois não há um exame analítico, fundamentado, refutando os fundamentos do parecer do Ministério Público acolhidos pelo Relator do feito como razão de decidir e considerados pelo Tribunal. Não se pode admitir que a simples juntada de documentos de processo administrativo possa servir de resposta para a determinação do Tribunal. Nesse sentido, a análise do Corpo Técnico não deixa margem a dúvidas quanto à inexistência de vícios no processo decorrentes da inobservância do princípio do contraditório e da ampla defesa.

“21. Os esclarecimentos apresentados em face da Decisão nº 633/2016 não trouxeram novos elementos para o deslinde da questão suscitada pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal, uma vez que não foram tecidas quaisquer



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

considerações acerca da regularidade ou não da aplicação da Lei federal nº 12.996/2014 aos imóveis de propriedade da TERRACAP ou do Distrito Federal.”

35. Na visão do Ministério Público de Contas, o único fundamento que poderia ser extraído da resposta da TERRACAP é a singela afirmação de que a regularização das unidades urbanísticas e fundiárias ocupadas por entidades religiosas e de assistência social teria obedecido estritamente o disposto no Decreto nº 35.738/2014. No entanto, caso este argumento seja considerado como “contrarrazões”, não há motivo para alegada omissão, pois foi exaustivamente discutido nos autos, sobretudo em face das disposições da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, ao dispor sobre os bens do DF ocupados por entidades religiosas e de assistência social. Assim, não merece prosperar a preliminar arguida acerca da inobservância do princípio do contraditório e da ampla defesa.

36. Ultrapassada a preliminar, verifico que os fundamentos recursais dos Recorrentes para modificar a decisão proferida não divergem na sua essência uns dos outros, razão pela qual serão analisados em conjunto por este Órgão ministerial a seguir.

37. Primeiramente, considero importante destacar o nobre trabalho desempenhado por entidades religiosas e de assistência social junto à sociedade e reconhecer o relevante papel junto à parcela vulnerável da população, por vezes não assistida por ações do Estado. Contudo, esta não é matéria discutida no âmbito deste processo, nem poderia, pois, neste caso, não haveria controvérsia a ser dirimida. O objeto dos autos cinge-se ao debate acerca da aplicação de lei federal, criada no âmbito da União, na gestão de imóveis de propriedade do Distrito Federal ocupados por entidades desta natureza e da possível violação da autonomia do Distrito Federal para dispor livremente de seus bens tendo em vista o princípio federativo.

38. Outro ponto que merece ser esclarecido diz respeito à alegada inexigibilidade de licitação no caso em discussão. Não há que se falar em inexigibilidade de licitação. Esta pressupõe a impossibilidade de licitar por inviabilidade de competição, hipótese não configurada no caso de vendas de terrenos do DF para entidades religiosas e de assistência social. É perfeitamente possível a licitação nos casos de alienação de terrenos ainda que estejam ocupados por terceiros, como tem ocorrido em diversos certames realizados pela Administração Pública. Aliás, configurada a impossibilidade de licitação, não haveria razão para a criação de lei específica nesse sentido, pois o art. 25 do Estatuto Licitatório traz em seus incisos apenas rol exemplificativo, não taxativo, estando o gestor público autorizado a contratar diretamente em outras hipóteses em que fique configurada a inviabilidade de competição, devidamente justificada.

39. Em relação à questão discutida nos autos, a Lei Complementar nº 806 de 12 de junho de 2009, em consonância com a Lei Orgânica do Distrito Federal, definiu a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social. A norma listou, detalhadamente, os terrenos passíveis de regularização, estabeleceu os procedimentos para venda ou concessão de real de uso, em particular mediante processo licitatório, e definiu os requisitos para a participação dos interessados no certame, além de garantir aos ocupantes o direito de preferência. Não obstante a existência da norma distrital sobre a matéria, o Poder Executivo local, ao criar o Decreto nº 35.738, de 18 de agosto de 2014, autorizou, com fundamento na Lei Federal nº 12.996/2014, a venda ou concessão de direito real





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

de uso aos ocupantes instalados no local até 31 de dezembro de 2006, sem o processo licitatório. No mesmo caminho, a TERRACAP editou a Resolução nº 236, de 12 de dezembro de 2014.

40. Nos recursos, defendem os Recorrentes, em síntese, que, com fundamento no inciso XXVII do art. 21 da Constituição Federal, que estabelece a competência privativamente da União para legislar sobre normas gerais de licitação em todas as modalidades, a Lei nº 12.996/2014 teria criado hipótese de inexigibilidade ou dispensa de licitação para a venda ou concessão de direito real de uso dos imóveis públicos ocupados por entidades religiosas e de assistência social, atendidos os requisitos e condições previstas na referida norma. Com a criação da norma, estaria a TERRACAP autorizada a alienar os terrenos ou conceder direito real de uso sobre estes diretamente aos ocupantes das áreas sem o prévio processo licitatório.

41. Os fundamentos recursais não podem prevalecer ante a manifestação do Ministério Público de Contas nestes autos, onde ficou evidente a competência do Distrito Federal para gerir o seu patrimônio, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal e das normas locais relativas à matéria, especialmente da Lei Complementar nº 806/2009, criada com o objetivo de normatizar a venda e concessão direta de imóveis aos ocupantes dos referidos imóveis. Peço vênia para transcrever trecho do Parecer nº 1151/2015-CF, da ilustre Procuradora-Geral Cláudia Fernanda, ao tratar da matéria em fase anterior destes autos, cujos fundamentos serviram de base para a decisão do Tribunal, a saber:

“33. Sobre a questão, a despeito da intrincada disciplina jurídica envolvida, o MPC/DF entende que a interpretação pretendida pela Área Técnica não revela a melhor exegese, **na medida em que implica, necessariamente, atribuir status de norma geral de licitação a dispositivo que, definitivamente, não possui tal natureza e alcance.**

34. A questão envolve a **compreensão adequada da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal e, de outro lado, do Distrito Federal, para legislar suplementarmente em relação a essa matéria, nos termos do art. 24, §2º, da CF e, privativamente, sobre os bens de sua propriedade, conforme decorre do princípio federativo instalado e do exercício da autoadministração e do autogoverno, nos termos do art. 1º c/c art. 32, caput da Carta Política.**

35. Primeiramente, impende assinalar que **a Lei Federal n.º 12.996/2014 teve origem na conversão da Medida Provisória n.º 638/2014 que, alterada a partir de Emenda Parlamentar, fez introjetar no ordenamento jurídico federal a regra inserta no art. 8º da referida lei ordinária, nos seguintes termos, in verbis:**

Art. 8º As áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social que tenham-se instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal e estejam efetivamente realizando suas atividades no local poderão ser regularizadas, no todo ou em parte, mediante venda ou concessão de direito real de uso com opção de compra, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A possibilidade de venda ou concessão de direito real de uso a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

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

§ 2º Ao adquirir a propriedade dos lotes ou o direito de uso nos termos do caput deste artigo é proibida a alteração de uso da unidade imobiliária alienada ou concedida, devendo essa restrição constar, obrigatoriamente, como cláusula resolutiva da escritura de transferência ou do contrato de concessão.

§ 3º (VETADO). (Destaquei).

36. A norma inaugurou controvérsia que gira em torno da redação da parte final do caput do artigo acima destacado, que, no entendimento do Parquet especializado, **fez avançar a criativa interpretação do Poder Executivo local para muito além do que, de fato, autorizou a norma federal; dando azo à formatação do art. 2º do Decreto nº 35.738, de 18 de agosto de 2014 e à edição da Resolução nº 236, de 12 de dezembro de 2014, da Companhia Imobiliária de Brasília-TERRACAP; a teor da determinação contida no art. 7º do ato ordinatório executivo vergastado.**

37. De pronto, assinalo que o citado decreto, sob o pretexto de formatar regulamentação sobre a Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009 – lei de origem local – ao mesmo tempo, **esteou-se na Lei Federal nº 12.996/2014, tomando-a, equivocadamente, como norma geral de licitação, portanto, de abrangência e alcance nacionais, a facultar a alienação onerosa, ou a concessão de direito real de uso com opção de compra de terras públicas de propriedade do Distrito Federal e de sua empresa pública, “dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”; quando – contrário disso – dispôs o legislador distrital, condicionando, o mesmo trespasse – em qualquer hipótese – a procedimento licitatório, nos termos dos artigos 2º, caput; art. 5º, caput e art. 7, §3º da lei complementar distrital.**

38. Acerca disso, **entendo inapropriada e teratológica a interpretação e a construção normativa dita regulamentadora, a partir da redação do art. 2º do Decreto nº 35.738/2014, reproduzido em nota.**

39. Primeiro, por que **erige regulamento que colide frontalmente com a própria norma objeto da regulamentação, na medida em que autoriza, mediante ato normativo secundário, o afastamento do procedimento licitatório exigido em lei complementar local e originalmente fundado no art. 15, V; art. 18, IV; art. 46, §1º e art. 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

40. Em segundo lugar, **por que aduz premissa que, com a devida vênia, é incompatível com princípio federativo, consentindo com a invasão das competências legislativas do Distrito Federal pela União e autorizando que aquele ente federado imiscua-se no auto governo e na auto administração do Distrito Federal, promovendo, indevidamente, a disposição de seus bens, fora das hipóteses que o legislador distrital elencou, e sem relação alguma com a atuação legislativa federal no que tange à competência para legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII, do Estatuto de Licitações.**

41. Como alerta Gonet Branco a maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros e ao Distrito Federal não é explicitamente enunciada na Carta Política, sendo correto afirmar que ela haverá de abranger



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, dentre outras.

42. Além disso, é de relativa simplicidade a compreensão de que a mens legis emergente da lei federal de arrimo não pretendeu, com sua redação, açambarcar bens de propriedade do Distrito Federal ou de suas empresas públicas. Nem poderia, sob pena de atrair pecha de inconstitucionalidade sobre o dispositivo federal, a teor do art. 1º c/c artigos 18 e 32 da Constituição Federal.

43. Isso deflui, naturalmente, **da literalidade da redação do art. 8º, caput, da Lei nº 12.996/2014 que pretendeu regularizar áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades de assistência social que se tenham instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal e não, obviamente, de áreas de propriedade do Distrito Federal ou de suas empresas públicas.**

44. A despeito da flagrante ausência de pertinência temática do art. 8º da Lei nº 12.996/2014, inserido, como se afirmou, no Projeto de Conversão nº 10/2014, relativo à MP nº 638/2014, por meio de emenda parlamentar, resalto que também a mens legislatori permite concluir que não foi o intento do legislador federal alcançar bens de propriedade do Distrito Federal.

45. Para esclarecer a afirmação, reproduzo excerto das notas taquigráficas, quando da discussão empreendida durante a 2ª Reunião da Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 638/2014:

O SR. GUILHERME CAMPOS (PSD - SP) – Vou ser contra o senso geral aqui da Comissão no que diz respeito a essa emenda acerca dos terrenos aqui na região do Distrito Federal, por ser matéria contrária à medida provisória. Portanto, eu me manifesto contra a sua inclusão na medida.

O SR. PRESIDENTE (Gim. Bloco União e Força/PTB - DF) – Então, vou ser obrigado a submeter a voto a matéria e também a fazer uma defesa, tendo em vista que o Distrito Federal – eu sei que o senhor conhece bem aqui – é a unidade da Federação que foi sonhada e projetada para ter, entre os anos 2000 e 2020, 500 mil habitantes; e, hoje, estamos com 2,7 milhões de habitantes. **Há cidades que nascem no Distrito Federal com muita rapidez, com muita velocidade em áreas inteiras pertencentes ao Governo Federal, a exemplo do Paranoá, aqui vizinho, São Sebastião, Cidade Estrutural, todas essas cidades pertencem à União e não têm documento algum.**

E o que está acontecendo? O Ministério Público do Distrito Federal, há algum tempo, vem questionando justamente em relação aos templos religiosos, todos eles. Recentemente, para o senhor ter uma ideia, foi demolida meia dúzia de igrejas por determinação do Ministério Público.

Qual é a única defesa que essas pessoas podem ter? É o direito de comprar a terra. Eles querem o direito de comprá-la. Agora, não há potencial construtivo algum, não pode ser mudada de acordo com a lei a destinação hora nenhuma, não pode haver serviço pago nenhum, tem que ser tudo gratuito, como diz a lei. Então, o que nós estamos fazendo, com essa emenda, é regularizar uma situação atípica no



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Brasil.

Hoje, caso eu os convocasse, viriam milhares e milhares de pessoas interessadas em participar, principalmente a população mais humilde do Distrito Federal.

Então, eu peço a V. Ex<sup>a</sup> que reconsidere a sua posição, tendo em vista não existir ganho imobiliário algum, não existe condicionante alguma, somente o objetivo de dar condição a que essas entidades, essas pessoas possam, realmente, desenvolver os seus serviços, que tão bem faz à população, principalmente a mais carente no Distrito Federal.

O SR. GUILHERME CAMPOS (PSD - SP) – Senador e Presidente, concordo no mérito e discordo em ser nesta medida provisória por ser assunto estranho. Mas não vou fazer cavalo de batalha...

O SR. PRESIDENTE (Gim. Bloco União e Força/PTB - DF) – Muito obrigado, então. (Destaquei).

46. Além disso, corrobora o entendimento as razões inseridas no Veto Parcial nº 14, aposto pela Presidente da República ao §3º, do art. 8º do Projeto de Conversão; assim redigido, in verbis:

[...]

§3º do art. 8º

§3º A avaliação da unidade imobiliária e a instituição de taxa de ocupação obedecerão a critérios específicos que levarão em conta, prioritariamente, a restrição de uso, o alcance social das atividades desenvolvidas e o valor da terra nua apurado em 31 de dezembro de 2006 ou na data em que o poder público autorizou a ocupação da área, considerando o coeficiente de aproveitamento das unidades imobiliárias até 1 (um).

Razão do veto

O dispositivo **prevê mecanismo de avaliação de bens da União para sua alienação** que permitiria a defasagem de valores a serem pagos em relação aos valores atualizados de mercado, em desacordo com o interesse público.”

Essa, Senhor Presidente, a razão que me levou a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, a qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional. (Destaquei).

47. De modo que o Ministério Público de Contas **está convicto de que o art. 8º da Lei Federal nº 12.996/2014 tem sua teleologia voltada, exclusivamente, à regularização de imóveis de propriedade da União, somente a eles diz respeito e a eles se aplica.**

48. E, é consabido, rigorosamente, **uma lei federal não pode se imiscuir na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais ou distritais, já que uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens, inclusive quanto à forma de aliená-lo ou gravá-lo com ônus real.**

49. Nesse sentido, Marçal Justen Filho esclarece que o art. 17, da Lei nº 8.666/1993, que particularmente rege a alienação de bens da Administração Pública, veicula duas espécies de normas. **As gerais, que vinculam todos os entes administrativos, em todas as órbitas federativas e as não gerais ou**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**específicas, que dispõem apenas no âmbito da União, sendo consideradas não gerais, aquelas que disciplinam o destino e a gestão de bens públicos, tema que se enquadra no interesse próprio de cada ente federativo; e gerais, aquelas que dispõem sobre a contratação direta e sem licitação, tal como as pertinentes à formalização e ao regime jurídico dos contratos e atos administrativos.**

50. Daí, segundo o autor, se extrai que as regras do art. 17 da Lei nº 8.666/1993 vinculam, sem margem de dúvida, a União, que pode dispor legislativamente sobre o destino dos próprios bens, assentando que qualquer interferência sobre a autonomia dos outros entes federativos para gerir os próprios bens seria incompatível com a Constituição Federal; de modo que, no conflito entre a competência para estabelecimento de normas gerais e a blindagem instituída pelo princípio federativo, deve-se produzir interpretação conforme, que evite a configuração de inconstitucionalidade e assegure a maior utilidade normativa para o dispositivo em xequê.

51. Ocorre que o mesmo autor reconhece que a redação do dispositivo referido veio recheada de dificuldades hermenêuticas, já que mistura a disciplina relativa aos requisitos de validade da alienação com os pressupostos da dispensa/inexigibilidade de licitação.

52. **De modo que, quando a União, no exercício de administração de seus bens, produz norma de natureza ordinária específica, portanto de natureza não geral, com fim de, adrede, gerir o seu próprio patrimônio – como é o caso do art. 8º da Lei nº 12.996/2014 – acaba engendrando outros obstáculos interpretativos incidentes sobre a natureza da norma jurídica produzida e sobre sua abrangência revogatória ou de incremento no art. 17 da Lei n.º 8.666/1993, norma que também possui natureza ordinária.**

53. Assim, é apropriado citar o precedente que decorreu do julgamento da ADI nº 927-3/RS em que o STF, deferindo em parte a medida cautelar requerida, deu interpretação conforme ao art. 17, I, “b” e ao art. 17, II, “b”, da Lei nº 8.666/1993, para esclarecer que a restrições ali contidas tem aplicação somente no âmbito da União. A decisão restou ementada, in verbis:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA.** Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, “b” (doação de bem imóvel) e art. 17, II, “b” (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, “c” e par. 1º, do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte. (Destaquei).

54. De forma que, pelas razões já expostas, não tenho dúvidas de que, também aqui – na análise e na compreensão adequada do conteúdo do art. 8º da Lei Federal nº 12.996/2014 – há de incidir interpretação conforme, para afastar qualquer possibilidade de o dispositivo incidir sobre bens de propriedade do Distrito Federal ou de suas empresas públicas.

55. Aliás, a maior prova de que essa norma é específica – dirigida somente à União – e não geral – aplicável a todos os entes federados – é que interpretação diversa da que lhe estou atribuindo; como, por exemplo, pretendeu dar-lhe o Poder Executivo local no Decreto nº 35.738/214, teratologicamente, não permitiria que fosse utilizada pelos outros entes federados, além do própria União





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

e do Distrito Federal, uma vez que as áreas ali referidas são determináveis e localizadas, exclusivamente, nos limites do território do DF.

56. A lógica é simples. Não é possível a criação de norma geral de licitação que tenha destinatários específicos, pinçados a partir da conveniência legislativa. Certo, portanto, que norma geral de licitação editada privativamente pela União, nos termos do art. 22, XXVII, da Lei n.º 8.666/1993 deve espraiar seus efeitos erga omnes e não, seletivamente, erga singulum.

57. Desse maneira, sem pretender entrar no mérito da constitucionalidade do citado dispositivo federal, que cria exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, impactando, como se disse, diretamente sobre o art. 17, I, da Lei n.º 8.666/1993; **a essa altura, é necessário reconhecer que a redação da parte final do art. 8º, caput, da Lei n.º 12.996/2014 “dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.” – é exatamente idêntica à redação da parte final do art. 3º, caput, da Lei Federal n.º 9.262/1996, cuja apreciação pelo STF na ADI n.º 2.990/DF, gerou precedente que declarou constitucional o dispositivo vergastado, tendo-o, no caso concreto, não propriamente como hipótese de licitação dispensada, mas como situação gravada por inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25 da LCC.**

58. Entretanto, antes que se argumente que situação idêntica autorizaria o mesmo raciocínio para a hipótese descrita no art. 8º, caput, da Lei n.º 12.996/2014, o que, ad argumentandum tantum, poderia legitimar a pretensão do Poder Executivo local, nos termos do art. 2º, caput, do Decreto n.º 35.738/2014, a teor de suposta novel hipótese de norma geral de licitação estatuída nos termos da referida lei – o que, aliás, por outros argumento, já aduzi ser impossível – **quero dizer que discordo taxativamente.**

59. No entendimento do MPC/DF, nem na hipótese da Lei n.º 9.262/1996, tampouco neste caso, há autorização para concluir que a União legislou nos limites da competência prevista no art. 22, XXVII, erigindo norma geral de licitação. Não foi isso!

60. Tanto numa, como noutra hipótese **há norma específica, especialmente direcionada, em objetos determinados – IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DA UNIÃO** – e sujeitos determináveis – ENTIDADES RELIGIOSAS DE QUALQUER CULTO E POR ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE SE TENHAM INSTALADO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2006 NOS LIMITES DO DISTRITO FEDERAL E ESTEJAM EFETIVAMENTE REALIZANDO SUAS ATIVIDADES NO LOCAL.

61. **Em ambas as leis os bens a serem regularizados são de propriedade da União, e por isso mesmo, tratados por norma federal de natureza específica.** Acerca disso, ressalto que, a despeito de algumas referências equivocadas, durante o julgamento da ADI n.º 2.990/DF, acerca da propriedade da área ali referida, a questão restou suficientemente esclarecida por ocasião das discussões plenárias. Para melhor entendimento, reproduzo, in verbis:

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Neste caso, não se trata de um ente da federação. **Essa é a lei federal.**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – **É a lei da União, é federal.**





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – **Essa lei é federal porque são terras da União**, embora geridas pela Terracap. (Destaquei) (Excerto da discussão em Plenário, na ADI n.º 2.990/DF, relativa à Lei n.º 9.262/1996).

62. Especificamente sobre esse ponto, para não deixar dúvidas, ressalto que o próprio Poder Executivo local – por meio da Procuradoria Geral do Distrito Federal, ao peticionar em outra ADI, de número 927-3/RS, requerendo o ingresso do Distrito Federal na Ação, na qualidade de amicus curiae – esclareceu, in verbis:

Desse modo, as situações concretas verificadas na administração de tais bens devolutos e, sobretudo, na promoção do adequado tratamento territorial, na realização de parcelamentos e de ocupação do solo urbano, **são bastante distantes das verificadas na administração dos bens da União**.

Uma situação concreta e excepcional ocorreu com a edição da Lei Federal n.º 9.262/1996, a qual autorizou a venda direta e individual de lotes situados em parcelamentos das áreas públicas da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu-APA.

Consoante estudo elaborado pela Fundação Banco do Brasil, a falta de cuidados ambientais, concomitantemente à falta de planejamento para a instalação de condomínios, tem colocado em risco as condições naturais da região da referida APA. De acordo com dados apurados, cerca de 400 mil pessoas vivem atualmente em condomínios irregulares no Distrito Federal, boa parte na região da APA do São Bartolomeu.

Assim, a Lei Federal n.º 9.262/1996 foi editada justamente para sanar o problema da larga ocupação irregular de lotes situados naquela área pública, a qual pertence à União. (Destaquei).

63. Entretanto, no caso da lei analisada na ADI n.º 2.990/DF há uma peculiaridade a ser considerada. **No art. 1º da Lei n.º 9.262/1996 o legislador federal autorizou o Poder Executivo do Distrito Federal a administrar e fiscalizar a área de propriedade da União e objeto de regularização.**

64. De modo que, **naquele caso, fez-se adequada a interveniência da Companhia Imobiliária de Brasília, estada no art. 1º, §2º da norma. Foi por motivo prático dessa ordem e não por outro qualquer que, na hipótese, os efeitos legais alcançaram, pontualmente, o Distrito Federal; sem, contudo, embarçar-lhe a autonomia, que decorre do princípio federativo, posto a bom recato pela Constituição Federal.**

65. **A hipótese do art. 8º, caput, da Lei n.º 12.996/2014 é diversa, pois a competência para executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis – inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada – é do Poder Executivo Federal, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 1º da Lei n.º 9.636/1998, e não da**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**TERRACAP, como equivocadamente faz crer a redação do Decreto nº 35.738/2014.**

66. Dessa forma, a despeito de a lei ordinária poder, excepcionalmente, estabelecer exceções – dispensa ou inexigibilidade – à regra geral de obrigatoriedade de licitação, observado, nesse sentido, **o limite da razoabilidade, para não criar tantas ressalvas que anulem a própria regra; definitivamente não foi esse o intento do art. 8º da Lei nº 12.996/2014.**

67. Sem embargo, ainda assim, caso, **sob o pretexto de fazê-lo, pela via transversa, particularmente fizesse ingerência na autonomia do Distrito Federal, a quem compete administrar seus próprios bens e deles dispor, na forma de sua Lei Orgânica, observada a Constituição Federal, incorreria – no mínimo em razão desse vício – em flagrante inconstitucionalidade.**

68. **Não vejo, ademais, com a devida vênia, qualquer juízo de discricionariedade a ser considerado no presente caso. Ao contrário, o legislador distrital, no exercício de sua competência legislativa e complementando a Lei Orgânica do Distrito Federal, estabeleceu os critérios e as formas para venda e para a concessão de direito real de uso para regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social, nos imóveis de sua propriedade; não podendo deles se afastar o Administrador local.**

69. Há estrita vinculação. A Lei Federal nº 12.996/2014 não é aplicável ao Distrito Federal. Portanto, devem ser considerados ilegais os atos matérias e normativos emanados do Poder Executivo local que, baseados na referida norma, tenham escanteado ou pretendam afastar a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório previsto na norma aplicável à espécie – a Lei Complementar nº 806/2009 – vigente e válida, inclusive submetida ao competente crivo de constitucionalidade (parágrafo 5º, retro) e em perfeita harmonia com o que dispõe ao art. 101 da Lei nº 10.406/2002.

70. Dessa maneira, divergindo da Unidade Técnica, considero haver eminente risco de que procedimentos para venda e para a concessão de direito real de uso de imóveis de propriedade do Distrito Federal se processem, irregularmente, baseados na Lei Federal nº 12.996, de 18 de junho de 2014 – inaplicável ao Distrito Federal – mas utilizada pelo Poder Executivo local para estear o Decreto nº 35.738/2014 e a Resolução nº 236/2014-TERRACAP, causando embaraços à aplicação da Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009 e consequente burla ao procedimento licitatório de natureza obrigatória, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Carta Magna, a teor do princípio federativo, conforme esclareci.

71. Logo, o Parquet especializado sugere ao e. Plenário que, com base no que dispõe a Lei Complementar nº 806/2009, **considere ilegal o art. 2º do Decreto nº 35.738/2014; bem como o art. 1º, caput e parágrafo único, e os artigos 37, 38 e 39, da Resolução nº 236/2014-TERRACAP, no que toca à autorização para realização de atos esteados no art. 8º da Lei Federal nº 12.996/2014, em face da inaplicabilidade da referida norma aos bens de propriedade do Distrito Federal.**

72. Sugiro, ainda, que e. Plenário, ao esteio do art. 45 da Lei Complementar nº 1/1994, assine prazo para que a Companhia Imobiliária de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

**Brasília promova as medidas corretivas necessárias em face da existência de eventuais atos administrativos praticados com fulcro nos dispositivos ilegais impugnados, tendo em vista que a Lei Complementar nº 806/2009 exige a realização de licitação pública para venda e para a concessão de direito real de uso de imóveis de propriedade do Distrito Federal, ocupados por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas e por entidades de assistência social. [...] (Destaquei)."**

42. Os fundamentos destacados retro mostram-se suficientes para afastar as alegações trazidas aos autos em sede de recurso. É preciso enfatizar que, em razão do princípio federativo, compete ao Distrito Federal a gestão dos seus bens, cabendo-lhe legislar sobre o uso e a disposição dos imóveis de sua propriedade, nos termos dos artigos 47 a 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>1</sup>. Com esteio nesta competência, foi criada a Lei Complementar nº 806/2009, atualmente em plena vigência, que passou a dispor sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas ou entidades de assistência social.

43. Trata a Lei Complementar de autorização legislativa prévia do Poder Legislativo local para a alienação ou concessão de direito real de uso dos terrenos listados em seus anexos, prevendo, em seu bojo, entre outros requisitos, processo licitatório prévio, de observância obrigatória, sem prejuízo da garantia do direito de preferência aos ocupantes instalados no imóvel até 31 de dezembro de 2006 e que estejam efetivamente realizando suas atividades no local. Ao decidir pelo procedimento licitatório prévio como meio para a alienação ou outorga do bem distrital, o legislador local resolveu privilegiar o princípio da impessoalidade e permitir que qualquer pessoa, atendidos os requisitos legais, tenha o direito de participar do processo de alienação do bem público.

44. Ante a competência para dispor de seus bens, não cabe à União dizer a quem serão destinados imóveis do domínio de outro ente da federação, pois esta decisão cabe tão somente ao próprio ente, na condição de legítimo proprietário. Em verdade, a União, por meio da Lei Federal nº 12.996, de 18 de junho de 2014, ao dispor sobre a destinação, mediante venda ou concessão de direito real de uso com opção de compra, de áreas do DF para entidades específicas, extrapolou sua competência para legislar sobre normas gerais de licitação. A despeito de estabelecer normas gerais, de caráter nacional, imiscuiu-se nas competências do Distrito Federal e definiu a quem seriam destinados os bens.

45. O conflito aparente de normas deve ser dirimido com base no princípio federativo, assim como decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 927-3/RS em que,

---

1 Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que lei especificar.

§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.

§ 2º Todos os bens do Distrito Federal deverão ser cadastrados com a identificação respectiva.

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

Art. 49. A aquisição por compra ou permuta, bem como a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, subordinada à comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

deferindo em parte a medida cautelar requerida, deu interpretação conforme ao art. 17, I, “b” e ao art. 17, II, “b”, da Lei nº 8.666/1993, para esclarecer que a restrições ali contidas tem aplicação somente no âmbito da União. Naquele caso, a União, ao definir as hipóteses de licitação dispensada para a alienação de bens públicos, extrapolou suas competências ao dizer que a doação de imóveis seria permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública.

46. No caso em exame nestes autos, a violação das competências do Distrito Federal é evidente, pois a União, sob o argumento de legislar sobre normas gerais de licitação, acaba impedindo a alienação do bem imóvel distrital a outros potenciais interessados que não sejam os especificados na Lei federal, no caso, entidades religiosas e de assistência social. Por isso, a aplicação da norma federal a terrenos distritais esbarra nas competências do DF para dispor de seu patrimônio.

47. Nesse sentido, a Decisão atada deve ser mantida nos seus estritos termos a fim de esclarecer que as disposições da Lei federal nº 12.996/2014 devem ser aplicadas aos imóveis que estejam localizados nos limites do Distrito Federal e que pertençam à União e para os imóveis de propriedade do Distrito Federal ou da TERRACAP a norma a ser aplicada é a Lei Complementar nº 806/2009.

48. Ainda que o argumento destacado acima não seja acolhido e entendendo o Tribunal tratar-se de norma geral de licitações e contratos, criada nos limites da competência prevista no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, a norma nacional jamais poderia ser aplicada às hipóteses de concessão de direito real de uso.

49. Importante destacar que a União, ao criar a Lei de Licitações, deu cumprimento ao disposto no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que lhe confere competência para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação, obedecido o disposto no art. 37, inciso XXI, do Diploma Básico. Trata-se, portanto, de Norma de caráter dúplice: é nacional, no que concerne às regras gerais de licitação e contratos, e somente federal, aplicável apenas à União e suas entidades, naquilo que não for norma geral.

50. Reconheça-se que a Lei nº 8.666/93, de que trata o mencionado dispositivo constitucional, não pode tratar de qualquer licitação e contratação. Está adstrita ao que estabelece o inciso XXI do art. 37 do Texto Político, conforme expressamente prevê a parte final do inciso XXVII do art. 22. Nesse sentido, o mencionado inciso XXI estabelece que as obras, serviços, compras e alienações, ressalvadas as exceções previstas em lei, serão precedidas de licitação.

51. Veja-se que nem todas as hipóteses fáticas de contratos a serem celebrados pelo Poder Público estão contidos no referido comando. As concessões e permissões de serviço público, por exemplo, não são regidas pela Lei nº 8.666/93. Não versam sobre obras, serviços, compra ou alienações. Não foi por outra razão, ademais, que o constituinte expressamente estabeleceu, no art. 175, que as concessões e permissões de serviço público serão sempre precedidas de licitação, na forma da lei. Lei esta que não é a geral de licitações, mas a que trata especificamente de concessões e permissões de serviço público - Lei nº 8987/95.

52. Da mesma forma, a utilização por terceiros de bens públicos que não representem a alienação destes não se enquadra em nenhuma das hipóteses estabelecidas no inciso XXI do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

art. 37: não se trata de obra pública, não se trata da locação de serviços para a Administração Pública, não se verifica a venda ou compra de áreas públicas. São, na verdade, instrumentos de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social ou econômico de cada ente da Federação. As concessões e permissões, por exemplo, não estão elencadas no texto constitucional.

53. Assim sendo, o art. 2º da Lei nº 8.666/93, reproduzindo a norma constitucional, detém, em si mesmo, normas de caráter geral, ao estabelecer que as **obras, serviços, compras e alienações**, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nela mesma.

54. Nesse contexto, a concessão de direito real de uso de imóveis do Distrito Federal não está submetida às normas gerais de licitação e contratação estabelecidas na Lei de Licitações. Não há, portanto, fundamento constitucional a amparar a criação de norma geral de caráter nacional pela União capaz de conferir legalidade ao procedimento adotado pela TERRACAP na concessão de direito real de uso de terrenos ocupados por entidades religiosas e de assistência social.

55. Com efeito, mesmo que o Tribunal considere constitucional e aplicável a Lei Federal nº 12.996/2014 aos imóveis do Distrito Federal, esta não poderia disciplinar questões relativas à concessão de uso de bens públicos, aplicando-se apenas à hipótese de alienação, em consonância com os termos do art. 37, inciso XXI, da CF.

56. Por fim, sobre a alegação de que o TJDF, na Ação Civil Pública 2011.01.1.210325-3, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, teria exposto o seu entendimento sobre a matéria no sentido de que a Lei nº 12.996/2014 é hígida e aplicável no âmbito do Distrito Federal, destaco uma vez mais parte do Parecer nº 1151/2015-CF que tratou da matéria, de modo a elidir qualquer dúvida quanto à influência da decisão judicial no deslinde deste feito, **in verbis**:

28. Já com relação ao **exame empreendido** sobre o julgamento da **ACP nº 2011.01.1.210325-3** (parágrafo 6º, retro), do **Recurso de Apelação** que lhe sucedeu, bem como das normas aplicáveis e sua interpretação, **tenho ressalvas e discordâncias**.

29. Inicialmente lembro que o pedido da Ação Civil Pública objetivava, em síntese, a anulação da Resolução n.º 228/2011 da Terracap (revogada pela Resolução 230/2011), que, à revelia da Lei Complementar nº 806/2009 e do vigente art. 47, §1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, teria deixado de preferir a concessão de direito de real de uso à venda, para a regularização dos imóveis públicos ocupados por entidades religiosas e de assistência social, o que foi considerado procedente pelo Magistrado sentenciante, para determinar à TERRACAP que se abstinhasse de promover a alienação dos imóveis constantes nos Anexos de I a X da Lei Complementar nº 806/2009, ocupados por entidades religiosas de qualquer culto ou Entidades Assistenciais, sem antes demonstrar que a concessão de direito real de uso sobre os imóveis inviabilizaria a regularização da área, o que deveria ser feito de maneira individual para cada imóvel, após edição de ato normativo regulamentador da Lei Complementar nº 806/2009.

30. Atendo-me, agora, somente ao resultado da Apelação interposta (parágrafo 6º, última parte), ressalto que a referência, no Acórdão, à Lei Federal nº 12.996/2014 pela 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios foi utilizada para concluir, nos estritos limites do pedido, que se insere na discricionariedade da Administração





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

Pública a decisão sobre a forma de regularização fundiária – VENDA OU CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO – dos imóveis ocupados pelas entidades a que faz referência, conforme dispositivo atacado na inicial, a Resolução nº 228/2011-TERRACAP.

31. Complementando, o e. Colegiado citou o novel §1º art. 4717 da Lei Orgânica do Distrito Federal, aduzindo que, a partir dele, foi extirpada do mundo jurídico a obrigação de preferência quanto à concessão de direito real de uso.

32. Registro, ainda, que, no entendimento do **Parquet** especializado, as considerações do Voto condutor, na Apelação referida, citadas pela Instrução no parágrafo 20 da Informação nº 163/2015-1ª DIACAMP (folhas 1.999 a 2.000), que trazem juízo acerca da adequabilidade da venda direta, **à luz da Lei Federal nº 12.996/2014** constituem **uma avaliação incidental e não compõem, sob essa ótica, a parte dispositiva da decisão**, de modo que **entendo inadequada sua invocação para defender a aplicação da norma federal ao Distrito Federal**, autorizando a venda direta; como fez a Unidade Técnica. **Esclarecerei na sequência.**

57. Conforme salientado no trecho mencionado acima, embora o acórdão tenha feito referência à Lei Federal nº 12.996/2014, a controvérsia objeto da ACP diz respeito à preferência entre a venda ou a concessão de direito real de uso na regularização fundiária de imóveis públicos ocupados por entidades religiosas e de assistência social. A menção à Lei Federal como norma aplicável ao caso nos fundamentos da sentença não retira a competência do Tribunal de Contas para emitir juízo acerca da matéria, especialmente em razão da independência das instâncias. Nesse aspecto, entendo que a decisão atacada, fruto do debate no âmbito da Corte de Contas, deve permanecer incólume e servir de orientação para a atuação da TERRACAP na administração dos bens imóveis do Distrito Federal.

58. Pelo exposto, este Órgão ministerial propõe ao Egrégio Plenário, no mesmo sentido da Unidade Técnica, que seja negado provimento aos Pedidos de Reexame da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, do Conselho de Entidades de Promoção e Assistência Social – CEPAS e do Distrito Federal, a fim de que seja mantido o exato teor da Decisão nº 3.789/2017.

59. Caso o Tribunal não acolha a conclusão do Ministério Público de Contas e entenda pela aplicação da Lei Federal nº 12.996/2014 no âmbito do Distrito Federal, que seja dado parcial provimento ao Pedido de Reexame, devendo ser observado o comando do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, limitando a aplicação da norma legal apenas à hipótese de alienação.

É o parecer.

Brasília, 26 de setembro de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque  
Procurador