

O controle da desafetação dos bens públicos

*Alexandre Rosa Lopes*³⁵

RESUMO: Os bens públicos estão sujeitos aos princípios da função social, transparência e gestão democrática da cidade, o que qualifica o controle formal e material dos atos de desafetação, que tem como objetivo verificar a idoneidade do procedimento e do mérito da disposição patrimonial do Estado. A pesquisa é relevante, pois dialoga com o exercício dos direitos fundamentais difusos, coletivos e individuais. Portanto, o objetivo da pesquisa é identificar os parâmetros de controle da desafetação dos bens públicos. Para o desenvolvimento do objetivo é utilizada a metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise de jurisprudência, de forma a descrever e avaliar o posicionamento dos Tribunais de Justiça sobre a desafetação dos bens públicos. Ao cabo da pesquisa, verifica-se que o Poder Judiciário pode analisar o mérito do ato de desafetação por meio da avaliação dos motivos enunciados no processo legislativo. No entanto, no âmbito do Distrito Federal, foi percebido que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios se ocupa predominantemente do controle formal, em face do recorrente vício de iniciativa incorrido pelos atos de desafetação. Deve-se reconhecer que o chefe do Poder Executivo tem a competência exclusiva para iniciar as leis sobre a desafetação, situação não considerada em muitas leis editadas pelo Poder Legislativo. Assim, o presente trabalho contribui para a compreensão do instituto da desafetação, bem como dos elementos e limites do controle da disponibilidade dos bens públicos, favorecendo a instrução dos processos legislativos e judiciais sobre o tema.

Palavras-chave: Controle. Desafetação. Bens Públicos.

³⁵ Consultor Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, área de Meio Ambiente, Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente (UDA/Conlegis/CLDF). Doutorado em Direito Constitucional pelo IDP. Advogado e Consultor Legislativo da CLDF. *Lattes ID:* <http://lattes.cnpq.br/6386221085359190>. *ORCID:* <https://orcid.org/0009-0007-5152-7653>.

ABSTRACT: Public assets are subject to the principles of social function, transparency, and democratic city management, which qualify the formal and material control of acts of removal of public purpose (reclassification of public assets for private use). The objective of this control is to verify the adequacy of the procedure and the merits of the State's property disposal. The research is relevant as it engages with the exercise of diffuse, collective, and individual fundamental rights. Therefore, the research aims to identify the parameters for controlling the removal of public purpose of public assets. To achieve this goal, a qualitative methodology is used, based on bibliographical research and case law analysis, to describe and evaluate the positions of the Courts of Justice regarding the removal of public purpose of public assets. The research reveals that the Judiciary can review the merits of the removal of public purpose act by assessing the reasons outlined in the legislative process. However, within the scope of the Federal District, it was observed that the Federal District Court of Justice predominantly focuses on formal control due to the recurrent flaw of initiative in removal of public purpose acts. It is necessary to recognize that the head of the executive branch has exclusive competence to initiate removal of public purpose laws, a fact often overlooked in many laws passed by the Legislative Branch. Thus, this work contributes to the understanding of the removal of public purpose concept, the elements, and the limits of controlling the availability of public assets, supporting the instruction of legislative and judicial processes on the subject.

Keywords: Control. Removal of public purpose. Public assets.

INTRODUÇÃO

O estudo do controle da desafetação dos bens públicos integra áreas do direito urbanístico e administrativo, caracterizando a intercessão entre o direito público e privado. A gestão e governança dos bens públicos pressupõem o necessário ajuste e alocação desses bens, na medida em que a cidade se transforma e o interesse da população varia.

Em muitos casos, o dinamismo da cidade impõe ao Estado transformações em seus bens e até mesmo a disposição (alienação ou doação) de sua propriedade. O bem público (especial ou de uso comum) pode ser alienado mediante o processo prévio de desafetação. Esse mecanismo permite a alteração da finalidade específica original dos bens públicos, para a sua posterior disposição pelo Estado.

A desafetação de bem público demanda lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e participação do Poder Legislativo. O processo da desafetação é submetido ao controle formal e material, tema que será desenvolvido e detalhado no presente trabalho.

O presente trabalho é relevante e atual, dada a necessária atualização e pesquisa sobre o regime jurídico que condiciona a gestão da disponibilidade dos bens públicos e os parâmetros do controle da desafetação. O Estado pode dispor dos bens públicos com o objetivo de conformar os seus bens ao pleno desenvolvimento das funções da cidade. Assim, a desafetação está estritamente vinculada ao dinamismo das cidades e ao interesse público.

O controle é fundamental, pois dialoga com o exercício de direitos fundamentais, como o direito à moradia digna, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento básico, à mobilidade urbana, ao lazer em espaços públicos, à participação democrática no planejamento urbano, à segurança pública e à saúde.

Com base no panorama enunciado, no presente estudo apresento a seguinte **pergunta**: quais são os parâmetros de controle da desafetação dos bens públicos no Distrito Federal?

Para responder à pergunta, é necessário atender aos seguintes **objetivos** enunciados no presente trabalho: I) identificar o regime jurídico que condiciona a gestão e disponibilidade dos bens públicos; II) apresentar os parâmetros do controle de constitucionalidade formal e material da desafetação; III) identificar o posicionamento dos tribunais no controle dos atos normativos da desafetação; e IV) enunciar e desenvolver os elementos que legitimam a desafetação do bem público, ou seja, os parâmetros que podem ser utilizados para o controle de mérito da desafetação.

Para o desenvolvimento dos objetivos da pesquisa, foi utilizada a metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise da jurisprudência. A pesquisa bibliográfica foi conduzida a partir de fontes jurídicas, doutrinárias e legislativas, abrangendo literatura especializada em direito urbanístico e administrativo, com foco no controle dos bens públicos. A pesquisa jurisprudencial foi desenvolvida para identificar e compreender o posicionamento dos tribunais e, em especial, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) sobre os atos normativos que promovem a desafetação de bens públicos.

O primeiro capítulo é predominantemente teórico e tem como objetivo o desenvolvimento e **apresentação do objeto de pesquisa**, sendo dedicado à **classificação dos bens públicos**, à necessária preservação da sua **função social e aos parâmetros de controle dos usos**.

O segundo capítulo refere-se aos **elementos formais de controle da desafetação**, abordando seus fundamentos legais, como a Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Lei Orgânica do Distrito Federal e demais normas distritais.

O terceiro capítulo é dedicado aos **elementos materiais de controle da desafetação**, buscando desenvolver os parâmetros para **o controle de mérito dos projetos e das leis distritais de desafetação dos bens públicos**, como a necessária e constante motivação dos atos do Poder Público, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O quarto capítulo é dedicado ao **controle de constitucionalidade posterior e judicial exercido pelos tribunais e, em especial, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) sobre as normas de desafetação dos bens públicos**.

1. O REGIME JURÍDICO QUE CONDICIONA A GESTÃO E DISPONIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS

Para a compreensão do regime jurídico que condiciona a gestão e a disponibilidade dos bens públicos, apresentamos a discussão dos seguintes pontos, que serão desenvolvidos neste capítulo.

Primeiramente, é necessário reconhecer que **os órgãos e entes públicos são titulares do direito de propriedade**. Entretanto, a estrutura da propriedade pública é instrumental, pois o Estado e seus bens existem apenas para atender aos fins sociais.

Nesse sentido, o **princípio da função social é aplicável à propriedade pública**. Assim todos os bens devem observar as diretrizes do Plano Diretor da Cidade.

O **Plano Diretor é um instrumento de planejamento e ordenação da cidade**, mais abrangente e articulado, devendo, portanto, ser dialogado com a população por meio de instrumentos de **gestão democrática**, como audiências e consultas públicas.

1.1 OS ÓRGÃOS E ENTES PÚBLICOS SÃO TITULARES DO DIREITO DE PROPRIEDADE

No final do século XIX, o constitucionalismo e o Estado de Direito consolidaram relevante limitação ao poder público, e novos fatores de legitimidade surgiram no Estado moderno. Nesse contexto, **o direito administrativo se desenvolveu para separar o público do privado, estabelecendo prerrogativas e delimitando o conceito e os limites da função pública e da função administrativa**. Assim a distinção entre público e privado foi fundamental para garantir as liberdades públicas, a autonomia privada e o crescimento do capitalismo.

Consolidou-se a ideia de que os bens públicos devem ser considerados propriedade do Estado, que, como pessoa jurídica, possui **patrimônio distinto e dirigido ao atendimento das necessidades coletivas, sendo a finalidade pública a razão de sua existência**. Por exercer diferentes funções, o Estado possui um patrimônio composto por bens variados, reunidos em um acervo dotado de privilégios, garantias e prerrogativas que formam os regimes jurídicos de direito público. Assim, a percepção de que o patrimônio público é instrumental e vinculado à função pública

integra a origem da distinção entre público e privado e define as fronteiras dessa qualificação.

Contudo, até os dias de hoje, **o Código Civil disciplina os bens públicos**, tratando de sua definição, estrutura e classificação. Essa tradição de incluir normas sobre a propriedade pública nas leis civis persiste mesmo após a criação de um regime jurídico específico para esse tipo de propriedade em vários países de tradição romano-germânica.

No Brasil, a **Constituição de 1988**, embora trate dos bens do Estado, disciplina os bens públicos de forma pontual, **sem desenvolver uma base teórica sólida para o “direito administrativo dos bens”**. A principal preocupação do poder constituinte foi repartir o patrimônio do Estado entre os entes da federação, sem detalhar a natureza, classificação ou regime jurídico dos bens públicos. A tentativa de construir uma teoria geral sobre o tema ocorreu no Código Civil de 1916 e foi mantida quase inalterada no Código Civil de 2002, que ainda é o principal instrumento normativo sobre o assunto³⁶.

O Código Civil define os bens públicos com base em sua titularidade. Conforme o art. 98, são públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, enquanto os demais são considerados bens particulares. Por sua vez, o art. 99 classifica os bens públicos em três categorias: os de uso comum do povo, como rios e estradas; os de uso especial, como edifícios destinados ao serviço público; e os dominicais, que compõem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

Considerando o conceito legal, Carvalho Filho (2018, p. 1217) define os bens públicos como todos aqueles que, independentemente da natureza ou título, pertence à pessoa jurídica de direito público, seja ela a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios ou as entidades da administração descentralizada, como autarquias, fundações de direito público e associações públicas.

³⁶ O Código Civil se destaca por seu caráter mais teórico e sistemático, o que explica seu protagonismo na matéria. Isso não significa que as constituições brasileiras tenham ignorado o tema, fundamental para a soberania, o exercício das funções administrativas e a garantia de direitos fundamentais.

Os bens públicos não estão sujeitos à usucapião e seu uso pode ser gratuito ou remunerado, conforme determinação da entidade que os administra. Por último, o **Código Civil ainda prevê que os bens de uso comum e especial são inalienáveis enquanto mantiverem essa qualificação, bem como que os bens dominicais podem ser alienados, desde que observadas as exigências legais.**

Os bens de uso comum ou especial estão, portanto, naturalmente afetados a uma destinação específica de interesse público, de maneira que, **para que esses bens possam ser alienados, é necessário o procedimento de desafetação**, responsável pela subtração de sua destinação original, o que torna o bem disponível para alienação. De maneira simples, Fernando Rodrigues Martins (2010, p. 145) define desafetação como a alteração do destino de bens públicos de uso comum ou especial.

Os bens públicos são inalienáveis enquanto afetados ao uso comum do povo ou a fins especiais. A administração do patrimônio público envolve sua utilização, conservação e, em casos excepcionais, a alienação, que só pode ocorrer após a desafetação e a conversão do bem para a categoria de dominicais. A alienação de imóveis da Administração deve seguir o princípio da legalidade, com a avaliação prévia, autorização legislativa e licitação, nos termos do artigo 76 da Lei nº 14.133 de 2021.

1.2 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL É APLICADO À PROPRIEDADE PÚBLICA

Para a compreensão do regime jurídico que condiciona a gestão da disponibilidade, deve-se ter em mente, de início, que o Estado não apenas guarda os bens públicos, mas é titular do direito de propriedade, exercendo assim o domínio desses bens em nome próprio. Contudo, o regime dos bens públicos é estruturalmente diferente dos bens privados, considerando a natureza instrumental do Estado e de seus bens, já que o acervo patrimonial é justificado e dirigido pelo interesse público.

Assim, a disponibilidade dos bens públicos somente é possível com a subtração da destinação pública específica que qualifica os bens de uso especial e de uso comum, tornando-os simples bens dominicais (sem destinação específica). O mecanismo que opera a subtração da destinação pública específica é a desafetação.

A função social da propriedade é um princípio que estabelece que a propriedade não é um direito absoluto. Ela deve ser usada de maneira que beneficie a coletividade. Segundo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), uma propriedade cumpre sua função social quando atende às regras do plano diretor do município, que almeja uma cidade organizada, justa e com qualidade de vida para todos³⁷. Isso significa que o uso da propriedade deve estar alinhado com políticas públicas que busquem o desenvolvimento econômico e social da cidade.³⁸

A função social é um princípio norteador do direito de propriedade. É mais do que a limitação do seu exercício, pois opera na estrutura e na definição da propriedade, o que importa na cogente observância do interesse social, elevando-se, deste modo, à princípio propulsor do dever do Estado de disciplinar a utilização de bens, fiscalizar sua utilização e reprimir infrações para fins de interesse geral e de promoção de uma cidade mais sustentável.

Não obstante a relevância do princípio da função social, é pertinente questionar a incidência desse princípio sobre propriedade pública.

Primeiramente, é necessário perceber que os bens públicos estão sujeitos a um regime jurídico diferenciado, em razão da vocação que possuem para o atendimento a finalidades públicas. Essa vocação é diferente da função social prevista e imposta aos bens privados. A função social é um princípio de origem diferente, já que, segundo esse princípio, o exercício da propriedade deve estar em acordo com a política urbana, em atenção ao plano diretor.

No entanto, questiona-se se os bens públicos devem seguir as mesmas regras aplicáveis à propriedade privada, como os coeficientes de aproveitamento e uso,

³⁷ Estatuto da Cidade, em seu art. 39: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º desta Lei.” (Brasil, 2001)

³⁸ Maria Coeli Simões Pires e Mila Batista Leite Corrêa da Costa (2012, p. 7) defendem a concepção de um “paradigma de sustentabilidade” em que a “função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo coibir a segregação socioespacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades.”

especialmente quando o Poder Público invoca o interesse público e um regime jurídico especial.

Existem dois posicionamentos sobre o tema. O primeiro defende que a função social não é aplicável à propriedade pública, uma vez que as sanções previstas para o descumprimento do princípio da função social, como parcelamento, edificação compulsória, IPTU progressivo e desapropriação-sanção, não se aplicam ao Estado. Por sua vez, o princípio da imunidade recíproca impede a cobrança de IPTU progressivo entre entes públicos (art. 150, VI, "a", CRFB/88), enquanto o Decreto-Lei nº 3.365/1941, em seu art. 2º, veda a desapropriação de bens da União ou dos Estados pelos Municípios. Dessa forma, o ordenamento jurídico não prevê a aplicação dessas penalidades à administração pública.

Nilma de Castro Abe (2013, p. 69) argumenta que não é possível submeter os bens públicos ao princípio da função social, pois as punições seriam de difícil aplicação prática. Ela defende que, embora os entes públicos sejam obrigados à boa gestão, as sanções previstas para a função social da propriedade são inadequadas para penalizá-los. A responsabilização do Poder Público pela má gestão do patrimônio imobiliário não atinge diretamente o agente público responsável, tornando a aplicação do princípio ineficaz.

Isso não quer dizer que a propriedade pública seja indiferente aos preceitos sociais. A tese é que existem outros elementos de controle e que os bens podem, excepcionalmente, não observar as mesmas regras impostas aos particulares.

Contudo, o posicionamento acima encontra resistência. Há uma corrente doutrinária que, em um segundo posicionamento, defende a aplicação da função social tanto à propriedade privada quanto à pública.

Segundo essa visão, a função social é um elemento estrutural da propriedade pública. O Estatuto da Cidade não faz distinção entre propriedade pública e privada quanto à obrigatoriedade de observar o princípio da função social. Silvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 139) afirma que a função social da propriedade orienta e conforma todas as propriedades, inclusive as públicas, e reforça que o Estatuto da Cidade não diferencia essas propriedades nesse aspecto.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 233) complementa essa visão, afirmando que, enquanto o princípio da função social da propriedade privada impõe deveres ao proprietário, o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público. Isso cria um direito coletivo para os cidadãos, que podem exigir do Estado a observância da norma constitucional.

Apresentada a divergência, entendemos que o princípio da função social é aplicável tanto à propriedade pública quanto à privada. A inadequação das sanções previstas no Estatuto da Cidade para descumprimento não afasta sua aplicação aos bens públicos. A função social da propriedade é promotora dos direitos à habitação, ao trabalho, ao lazer, à mobilidade e à segurança no espaço urbano. Para isso, o Poder Público deve regular o uso de todas as propriedades urbanas, visando o bem coletivo, a segurança, o bem-estar e o equilíbrio ambiental.

As propriedades pública e privada devem atender aos preceitos constitucionais e colaborar com a concretização dos direitos fundamentais e das funções sociais da cidade. O paradigma da sustentabilidade urbana depende da conformidade de todas as propriedades imobiliárias com o princípio da função social. Nesse sentido, Juliana Atmann Berwig (2011, p. 221) explica que a função social da propriedade está intrinsecamente ligada às funções sociais da cidade, estando ambas inseridas no mesmo ordenamento urbanístico, e que o plano diretor deve ir além do simples controle de crescimento físico e de serviços. Ele deve incluir uma preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando o interesse coletivo e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais. Para tanto, a propriedade pública deve estar inserida no âmbito de atuação das políticas urbanas, sob pena de descaracterização do planejamento necessário para a evolução das cidades.

A propriedade pública urbana, em consonância com os preceitos constitucionais, deve atender à sua função social e, assim, às diretrizes do planejamento urbanístico municipal. Embora não explicitamente consagrada na Constituição, a função social da propriedade pública está diretamente ligada às diretrizes de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme o art. 182 da Constituição de 1988.

Nesse escopo, o direito fundamental à boa administração, conforme Juarez Freitas (2007, p. 20), exige eficiência, eficácia, transparência, imparcialidade e respeito à moralidade, com plena responsabilidade por ações ou omissões administrativas. Em vista disso, a propriedade pública não está isenta da observância das normas de ocupação, coeficientes de aproveitamento e normas de uso.

Victor Carvalho Pinto (2010, p. 226) argumenta que, no direito urbanístico, o mais importante não é a natureza pública ou privada da propriedade, mas a transformação do território, que deve ser planejada independentemente do seu titular. Alexandre Levin (2010, p. 209) complementa, afirmando que obras públicas que alteram significativamente o ordenamento do território devem resultar de um planejamento urbanístico adequado, consubstanciado no plano diretor municipal. Atendidas as prescrições desse plano, os bens públicos resultantes dessas obras cumprirão sua função social, abrangendo sistemas viários, pontes, esgoto, portos, aeroportos e outras infraestruturas., já que a ocupação do território deve sempre ter em conta os equipamentos e infraestruturas necessárias para a otimização das funções da cidade.

Assim, a função social implica deveres para o Poder Público: disciplinar o uso dos bens públicos, fiscalizar essa utilização e reprimir infrações, sempre em prol do interesse geral e de uma cidade sustentável.

1.3 O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A aplicação da função social à propriedade pública é relevante para o estudo da desafetação, pois contribui para o entendimento do regime jurídico que define a disponibilidade desses bens. A desafetação remove a destinação pública específica de um bem, transformando-o em bem dominical, o que requer uma lei específica. No entanto, a existência de uma lei não basta; é essencial que a desafetação respeite a função social, que, por sua vez, deve estar em consonância com o planejamento urbano previsto no plano diretor.

O plano diretor, conforme a função social da propriedade urbana, deve seguir os instrumentos estabelecidos para o desenvolvimento e expansão ordenada da

cidade. Jatobá (2008)³⁹ destaca que o plano visa ao uso racional do solo, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e promovendo o bem-estar urbano. Isso inclui zoneamento adequado, controle da expansão desordenada e a ocupação de áreas subutilizadas, buscando harmonizar o crescimento da cidade com a melhoria das condições de vida, da infraestrutura e da mobilidade.

Cumprir a função social da propriedade é seguir o planejamento democrático, orientado pelo plano diretor, que, como aponta Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2008, p. 56), tem por objetivo principal a melhoria da qualidade de vida da população, prevenindo o crescimento desordenado. Por isso, o plano diretor é o principal instrumento do planejamento urbano, baseado nos preceitos constitucionais que regem as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A verificação da compatibilidade entre o exercício do direito de propriedade e o plano diretor é essencial para garantir o cumprimento da função social. Hely Lopes Meirelles (2013, p. 393)⁴⁰ define o plano diretor como um conjunto de normas e diretrizes técnicas que orientam o desenvolvimento do município em seus aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, sendo fundamental que sua formulação ocorra mediante **amplo debate com a população**.

Há uma relação essencial entre a função social, o plano diretor e a participação ativa da sociedade, garantida pelos instrumentos de gestão democrática, como as audiências públicas e a participação das casas legislativas. O Estatuto da Cidade institui a gestão democrática, assegurando que a população e associações representativas participem da formulação e execução de planos urbanos, incluindo o

³⁹ Nas palavras do autor: “Idealmente o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos por ele definidos visam estabelecer um uso racional do solo urbano, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e a garantia do bem-estar dos urbanistas. Regulando as funções urbanas, estabelecendo um zoneamento adequado, evitando a expansão desordenada do tecido urbano e proporcionando a ocupação das áreas subutilizadas e não-utilizadas, o Plano Diretor deve dar condições para um crescimento harmonioso da cidade atendendo à adequada localização das zonas urbanas, à demanda habitacional, à otimização na implantação das infraestruturas urbanas, à melhoria dos transportes e da mobilidade urbana e aos requisitos de um meio ambiente saudável.” (Jatobá, 2008, p. 41)

⁴⁰ Hely Lopes Meirelles conceitua o plano diretor como “[...] o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”, o que impõe, para a formulação do plano diretor, extenso debate e diálogo com a população cidadina. (Meirelles, 2006, p. 393).

acompanhamento de projetos de desenvolvimento. Nada mais natural, portanto, que a desafetação de bens públicos especiais e de uso comum demande a ampla participação da sociedade.

Esse controle democrático é relevante para o processo de desafetação de bens públicos, pois envolve a consulta direta ao povo e a participação das Câmaras Legislativas como relevantes representantes da população. A participação popular legitima as decisões e conecta a desafetação ao planejamento urbano de forma mais abrangente. Como afirma Victor Carvalho Pinto (2010, p. 217),⁴¹ qualquer transformação no território deve estar inserida nos planos urbanísticos, condição essencial para sua execução.

Oliveira (2001, p. 2) ressalta que várias cidades enfrentam problemas como periferias sem infraestrutura, favelas, retenção especulativa de terrenos, poluição e adensamento urbano descontrolado. O regime jurídico da disponibilidade da propriedade pública, guiado pela desafetação, deve considerar a função social, o plano diretor e a participação popular como fatores essenciais. Não é possível que a desafetação regular ocorra dissociada de um plano maior de ordenação das cidades.

Embora o Estado seja o titular dos bens públicos, esses bens têm caráter instrumental, destinados ao atendimento dos interesses coletivos. Assim, a função social da propriedade pública deve estar alinhada ao plano diretor, que, por sua vez, deve ser construído em diálogo com a população, respeitando os princípios da gestão democrática. Não é possível que a desafetação regular ocorra dissociada da ampla participação popular.

Dessa forma, a função social, o plano diretor e a gestão democrática são os pilares do regime jurídico da disponibilidade dos bens públicos. A desafetação, como mecanismo de transferência desses bens para o regime dos bens dominicais, deve seguir esses vetores. Eles são fundamentais para o controle adequado da desafetação, preservando o interesse público e a sustentabilidade urbana.

⁴¹ Victor Carvalho Pinto observa que: “[...] consiste na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas” (Pinto, 2010, p. 217).

2. O CONTROLE FORMAL DA DESAFETAÇÃO

O regime jurídico da disponibilidade é um relevante parâmetro para o controle da desafetação. Ele é o regime jurídico que inspira os elementos de controle formal e material dos projetos e das leis de desafetação.

O primeiro conjunto de elementos do controle é objeto do presente título, que se ocupa em descrever os elementos do controle formal da desafetação. Para fins do presente estudo, controle formal é aquele relativo ao procedimento e, como o próprio nome sugere, à forma da disposição normativa adequada para a transformação dos bens públicos de uso especial ou comum para os bens dominicais, passíveis de disposição e alienação.

O primeiro elemento é a **exigência de lei específica**, de iniciativa do Poder Executivo para apreciação e aprovação pela Casa Legislativa pertinente, responsável pelo controle prévio, que tem por objeto o projeto de lei, exercendo-o do ponto de vista da admissibilidade ou do mérito. No âmbito do Distrito Federal, esta função é exercida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, não havendo mais necessidade de lei complementar distrital para a desafetação.

O segundo elemento formal é a necessidade de **audiência pública**, mediante instrumentos de participação popular, considerando os relevantes argumentos aduzidos no título anterior.

O terceiro elemento formal é a necessidade de **compatibilização com as normas de direito financeiro**. Ocorrendo a disponibilização de bens públicos, é necessário a observância de eventuais impactos orçamentários, visando a manutenção de seu equilíbrio.

Enunciados os elementos, cumpre detalhá-los, conforme desenvolvimento abaixo.

2.1 EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA

A Constituição Federal atribui ao Distrito Federal **competência legislativa concorrente em direito urbanístico**, conforme o art. 24⁴², cabendo-lhe legislar sobre o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo, nos termos do art. 30⁴³. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) exige que a desafetação de bens públicos ocorra por meio de **lei específica**, mediante comprovação de interesse público e ampla audiência à população interessada.⁴⁴ O art. 51 da LODF⁴⁵ estabelece que os bens públicos do Distrito Federal se destinam prioritariamente ao uso público, respeitando normas ambientais, históricas e sociais. A desafetação, que torna o bem público disponível, depende de lei específica que comprove o interesse público.

O Código Civil, em seu art. 100, preceitua que os bens de uso comum e de uso especial são inalienáveis enquanto mantiverem sua qualificação. Somente uma lei pode alterar a destinação de tais bens, transformando-os em dominicais. Essa lei precisa ser específica para o bem ou conjunto de bens, e a autorização genérica ao Poder Executivo para desafetar bens sem consulta popular é incompatível com a gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade.

⁴² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]” (Brasil, 1988).

⁴³ “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;” (Brasil, 1988).

⁴⁴ “Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.” (Brasil, 1988).

⁴⁵ “Art. 51. Os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social. **§ 1º Os bens públicos tornar-se-ão indisponíveis ou disponíveis por meio de afetação ou desafetação, respectivamente, nos termos da lei.** § 2º A desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada. § 3º O Distrito Federal utilizará seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada o território.” (grifo nosso) (Distrito Federal, 1993).

A **iniciativa** para a proposição de leis de desafetação cabe exclusivamente ao Governador do Distrito Federal, conforme o art. 71 da LODF,⁴⁶ que atribui ao chefe do Executivo a competência para tratar de afetação, desafetação e alienação de bens imóveis do Distrito Federal.

Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o art. 56 do ADCT da LODF⁴⁷ permitia que o Governador apresentasse projetos de lei complementar para regular o uso do solo, desde que precedidos de participação popular. Essas leis complementares podiam alterar índices urbanísticos e desafetar áreas com base em estudos técnicos e relevante interesse público. Entretanto, com a publicação da LUOS (Distrito Federal, 2019), **a exigência de lei complementar específica para desafetação deixou de subsistir, sendo agora possível realizar esse procedimento por meio de lei ordinária.**

Ainda como elemento formal de controle, observa-se que o projeto de lei de desafetação de imóveis públicos deve ser submetido à Câmara Legislativa do Distrito Federal, uma vez que o Legislativo tem o dever de fiscalizar e deliberar sobre esses atos. A competência para legislar sobre essa matéria está constitucionalmente atribuída ao Distrito Federal, sendo de iniciativa exclusiva do Governador.

⁴⁶ “Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: [...] § 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre: [...] VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. [...]” (Distrito Federal, 1993).

⁴⁷ “Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, **Projeto de Lei complementar específica** que estabeleça o uso e a ocupação de solo, ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos. Parágrafo único. A alteração dos índices urbanísticos, bem como a alteração de uso e desafetação de área, **até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo**, poderão ser efetivadas por **leis complementares específicas** de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.” (grifo nosso) (Distrito Federal, 1993).

A participação da Câmara Legislativa é exigida nos termos art. 58 da LODF,⁴⁸ que estabelece que compete à Câmara, com a sanção do Governador, legislar sobre o uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas. Esses atos devem seguir as diretrizes dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da função social da propriedade e do planejamento urbano.

2.2 AUDIÊNCIA PÚBLICA

O segundo elemento do controle formal da desafetação é a realização de audiência pública da população interessada. O art. 51 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) estabelece que os bens públicos se destinam prioritariamente ao uso público, respeitando normas ambientais, culturais e de interesse social. Esses bens tornam-se disponíveis ou indisponíveis por meio de afetação ou desafetação, conforme a lei. A desafetação só é permitida em caso de comprovado interesse público e após ampla audiência com a população.

A audiência pública mencionada no §2º do art. 51 da LODF foi regulamentada pela Lei Distrital nº 5.081, de 2013⁴⁹, que define os procedimentos para sua convocação. A convocação é feita por ato específico, indicando o tema, os meios de acesso ao material técnico, o local, a data e o horário da audiência. O ato convocatório deve ser publicado duas vezes no Diário Oficial do Distrito Federal, com intervalo mínimo de quinze dias, e uma vez, de forma resumida, em jornal de grande

⁴⁸ “Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

IX - planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal. (...)” (Distrito Federal, 1993).

⁴⁹ “Art. 5º A convocação para a audiência pública será feita por meio de ato específico, que definirá o tema a ser discutido, os meios de acesso ao material técnico complementar, o local, a data e o horário da sua realização. §1º O ato convocatório será publicado: I – duas vezes no Diário Oficial do Distrito Federal, com intervalo mínimo de quinze dias; II – no mínimo uma vez, de forma resumida, em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de trinta dias; III – no sítio do órgão ou da entidade responsável, com antecedência mínima de trinta dias da data da realização.” (Distrito Federal, 2013)

circulação, com antecedência mínima de trinta dias. Além disso, deve ser divulgado no site do órgão responsável, também com trinta dias de antecedência.

A audiência pública, como abordado, é um instrumento essencial da gestão democrática da cidade, conformando o regime jurídico da disponibilidade dos bens públicos.

2.3 COMPATIBILIDADE COM AS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO

Como já desenvolvido, a desafetação de bens públicos imóveis envolve a retirada da sua destinação original para torná-los disponíveis para alienação ou outra forma de utilização. Como se trata de disponibilização de bens públicos, é necessário o controle e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O mecanismo de desafetação deve ser compatível com as metas fiscais e o equilíbrio econômico-financeiro estabelecidos nesses instrumentos.

O PPA e a LDO são instrumentos fundamentais de planejamento e gestão fiscal. No Distrito Federal, o PPA, estabelecido pela Lei Distrital nº 7.378 de 2023 para o ciclo 2024-2027 (Distrito Federal, 2023), define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele organiza os projetos de investimento e gastos governamentais de forma a fundamentar o desenvolvimento sustentável e a melhoria da infraestrutura urbana. Qualquer ação de desafetação deve estar alinhada às metas do PPA, principalmente em áreas de planejamento urbano e infraestrutura.

A **LDO**, por sua vez, é anual e tem a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo prioridades, metas e regras para execução do orçamento. A desafetação de imóveis públicos deve observar os limites e condições estabelecidas na LDO para não comprometer o equilíbrio fiscal e o cumprimento das metas de gastos com investimentos e infraestrutura.

A desafetação de bens pode impactar diretamente o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas, pois esses bens são ativos que compõem o patrimônio público. Quando imóveis são desafetados e doados, torna-se necessária a previsão de mecanismos de compensação financeira. Isso implica avaliar o impacto da perda

desses ativos no orçamento e prever que a arrecadação gerada pela sua venda ou reutilização seja direcionada a políticas públicas coerentes com o PPA e a LDO.

Adicionalmente, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** (Brasil, 2000) exige que qualquer operação que envolva a alienação de bens públicos seja compensada financeiramente, de forma a não prejudicar a sustentabilidade fiscal do ente público. Isso inclui a necessidade de prever, em termos de planejamento orçamentário, os impactos que essa disponibilidade trará às receitas e despesas do Distrito Federal.

No caso de desafetação, os recursos gerados pela alienação de bens públicos devem ser direcionados para finalidades alinhadas aos objetivos previstos no PPA e na LDO. O reaproveitamento desses bens para políticas públicas de infraestrutura ou desenvolvimento urbano, por exemplo, deve ser compatível com as prioridades estabelecidas pelo PPA vigente, como projetos de habitação, mobilidade urbana ou preservação ambiental.

Além disso, a **LOA** deve prever como serão utilizados os recursos oriundos da alienação, preservando o equilíbrio fiscal e os limites estabelecidos pela LDO. O Distrito Federal, ao efetuar desafetação de imóveis, precisa assegurar que essas operações não comprometam o planejamento estratégico urbano e que as receitas resultantes sejam devidamente aplicadas em projetos prioritários.

A Lei nº 7.378 de 2023, que institui o PPA para 2024–2027, estabelece diversas diretrizes voltadas à infraestrutura urbana e ao desenvolvimento sustentável. A desafetação e a posterior reutilização de bens públicos devem atender às metas de longo prazo previstas nessa lei, como a ampliação de equipamentos urbanos e a melhoria de serviços públicos. Isso significa que o planejamento da desafetação não pode ser isolado das demais metas fiscais e urbanísticas do Distrito Federal.

3. O CONTROLE MATERIAL DA DESAFETAÇÃO

O controle material da desafetação envolve a avaliação da adequação e oportunidade da medida, sendo um juízo de mérito sobre a conveniência de dispor de um bem anteriormente destinado a uma finalidade pública específica. O controle da desafetação não pode ser meramente formal. É necessário definir em que hipóteses

a desafetação é legítima. A falta de controle pode resultar em um ato arbitrário que altera a natureza do bem.

A reclassificação de um bem público requer uma lei autorizadora, mas isso não confere ao legislador liberdade para modificar o patrimônio sem critério. A desafetação deve ocorrer quando a destinação original do bem desaparecer, o que precisa ser comprovado (Franco Jr., 2011, p. 45).

Nesse sentido, no presente capítulo apresentamos alguns parâmetros de controle, como o interesse público associado ao planejamento urbano, para então tratar do desafiante estudo do controle da desafetação dos bens do uso do comum do povo.

3.1 DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A submissão do pedido de alienação de bem imóvel à Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme o art. 49 da LODF,⁵⁰ potencializa os princípios da eficiência e transparência na gestão de bens públicos, mas é fundamental que a CLDF verifique se há interesse público na venda do bem.

O artigo mencionado estabelece que a alienação de bens imóveis do DF exige avaliação e autorização da Câmara Legislativa, condicionada à comprovação de interesse público. Vale frisar que a Constituição Federal, no art. 182, direciona a política urbana para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. A Lei Orgânica do DF, portanto, segue essa diretriz, ao prever que a política de desenvolvimento urbano visa ordenar o pleno aprimoramento das funções sociais da cidade.

Para o exercício desse controle, é relevante a exposição dos motivos da desafetação, sendo necessário justificar o porquê de o ato de desafetação ser mais coerente com o planejamento da cidade. A motivação demonstrará a necessidade e a

⁵⁰ “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.” (Distrito Federal, 1993).

adequação da medida, inclusive em face das possíveis alternativas. É pela motivação que a Câmara Legislativa do Distrito Federal pode analisar a pertinência do ato e até mesmo o Poder Judiciário pode ingressar no mérito administrativo.

A exigência da motivação encontra respaldo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que requer a consideração das consequências práticas das decisões administrativas, nos termos do art. 20.⁵¹

No caso de o Poder Executivo pretender a desafetação de bens de uso comum, esta precisa ser constatável, existir de fato, e não apenas ter previsão jurídica. É essencial, desse modo, comprovar que o bem público afetado ao uso comum, ou mesmo especial, não cumpre mais sua finalidade. Retirar a natureza pública de um bem comum, como uma praça, não é um ato trivial, mas uma decisão com repercussões imediatas e futuras para a cidade.

3.2 COMPATIBILIDADE COM O PLANEJAMENTO URBANO

A desafetação deve ser compatível com o planejamento urbano, considerando o risco de prejuízo a longo prazo sem um planejamento adequado. Enquanto a destinação de fato do bem for mantida, não é possível desafetar sem lesionar o patrimônio público. Se a desafetação fosse meramente legal, seria possível transformar todos os bens de uso comum, como ruas e praças, em bens alienáveis, o que contraria a lógica jurídica e a preservação da sustentabilidade da cidade (Mukai, 1985, p. 249).

O perigo está na gradualidade dessas ações, que, ao longo do tempo, empobrecem a comunidade. Além da autorização legislativa, é imprescindível a desafetação de fato, como apontado por Raul de Mello Franco Jr. (2011, p. 43) e por Fernando Rodrigues Martins (2010, p. 145), que também alertam para a necessidade de respeitar normativos ambientais e urbanísticos, sendo possível, assim, que tais

⁵¹ "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas." (Brasil, 1942)

atos normativos proibam qualquer tipo de manejo ou modificação da área afetada, diretiva que alcança inclusive a disposição dos bens públicos.

O Direito Urbanístico preocupa-se especialmente com áreas verdes e espaços vazios urbanos, que desempenham funções essenciais. As áreas verdes possuem regime jurídico especial e devem ser preservadas com vegetação contínua e poucas construções, para serem destinadas ao uso público. Esses espaços são fundamentais para a função socioambiental, e sua desafetação sem justificativa viola a política urbana constitucional. A desafetação meramente formal, sem respaldo em uma realidade concreta, seria ilegítima e contrária ao interesse público.

É possível, entretanto, contrapor a desafetação de uma área com a criação de outro espaço urbano de características semelhantes. Os espaços vazios urbanos cumprem funções sociais, políticas, estéticas, sanitárias e ecológicas, sendo fundamentais para o equilíbrio urbano. O controle desses atos demanda critérios claros. A desafetação de bens de uso comum, se o bem ainda cumprir sua função, contraria os princípios da função social da propriedade, já que a Administração tem o dever de gerir esses bens conforme suas finalidades públicas. A desafetação não é discricionária; depende da comprovação de que o vínculo original do bem foi perdido. Em contrapartida, deve-se oferecer outro espaço público com função semelhante.

A comprovação do interesse público da desafetação passa pela necessidade de compatibilidade com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). A proposição é meritória se adequada aos objetivos gerais do PDOT, que incluem a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das desigualdades socioespaciais, a ampliação do equilíbrio na localização das oportunidades de trabalho, a promoção da participação da sociedade no planejamento, gestão e controle das políticas de ordenamento territorial e a valorização da ordem fundiária como função pública.

Contudo, a motivação da desafetação não pode consistir em apenas indicar os valores acima de forma abstrata, sem, portanto, comprovar o atendimento no caso concreto. A desafetação deve possibilitar a gestão eficiente, promovendo o crescimento da cidade de forma equilibrada, sustentável e financeiramente responsável.

No âmbito do Distrito Federal, foram identificados problemas administrativos acerca do tema, importando na necessidade de requalificação urbana em várias localidades. Assim, em consonância com o Plano Estratégico do Distrito Federal 2019–2060 (PEDDF), no Eixo Temático 2.7 (Distrito Federal, 2023), quanto ao desenvolvimento territorial, uma das prioridades do governo é garantir infraestrutura de qualidade à população, além de manter, conservar e modernizar as áreas urbanizadas. O desafio é desenvolver uma infraestrutura urbana eficiente para garantir o desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal e proporcionar qualidade de vida à população. A TERRACAP, criada pela Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e posteriormente transformada pela Lei Distrital nº 4.586, de 13 de julho de 2011, em Agência de Desenvolvimento do DF, executa a política de ordenamento territorial e de desenvolvimento social deste ente federativo.

A atuação governamental para transformação de determinada realidade é orientada, no planejamento, por diversos objetivos. Destacam-se dois deles, atribuídos à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), quais sejam: 1) O295 – Território inclusivo, resiliente e sustentável: visa promover cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis, por meio de um planejamento urbano que considere a dimensão humana, garantindo o bem-estar social e a apropriação dos espaços públicos. O ordenamento territorial cumpre o papel de promover cidades socialmente aceitáveis, economicamente viáveis, ambientalmente corretas e tecnicamente possíveis, buscando reduzir as desigualdades sociais, ampliar a resiliência das cidades e fomentar a governança, utilizando instrumentos de planejamento urbano; 2) O296 – Habitação e regularização inclusiva e efetiva: articula políticas de planejamento territorial e urbano, habitação e regularização para reduzir o déficit habitacional, especialmente para a população de renda mais vulnerável. Visa também a combater a grilagem de terras e a desestimular a gentrificação. Essas estratégias precisam ser integradas ao contexto geral do planejamento urbano e vinculadas às políticas públicas que fomentem a qualidade de vida, principalmente para as populações de menor renda, garantindo o direito à cidade para todos e construindo um DF mais justo, sustentável e resiliente.

3.3 DESAFETAÇÃO DOS BENS DE USO COMUM DO POVO

Sobre o tema da desafetação, destacamos os bens de uso comum do povo, como as praças, parques e outros espaços públicos de uso coletivo. Nem todos esses bens podem ser desafetados e alienados.

Os bens de uso comum do povo podem enfrentar impedimentos concretos, como a necessidade de preservação de áreas verdes, essenciais para a cidade e o bem-estar da população. Certos bens exigem tratamento diferenciado, independentemente de serem de titularidade privada ou pública, devido às suas peculiaridades e funções socioambientais (Dantas; Rentería, 2016, p. 145).

Alguns bens de uso comum do povo integram o patrimônio estatal, mas na prática são disponíveis a toda a população. Assim, é possível que o cercamento de acesso a esses bens e a transformação deles em propriedade privada importe em uma atividade ilegítima, como expõe Bollier (2008, p. 43-54).

Como desenvolvido acima em título próprio, a função social da propriedade evoluiu de uma mera limitação externa ao poder do proprietário para um instrumento que define o próprio conteúdo do direito de propriedade. Assim, a função social passou a circunscrever as faculdades exercíveis pelo proprietário. Na abordagem dos bens de uso comum, essa função social deve permitir que múltiplos sujeitos participem das decisões sobre determinadas categorias de bens (Tepedino, 2018).

Nesse contexto, a desafetação de bens comuns é um tema que merece desenvolvimento próprio. A análise de pertinência de subtração de áreas verdes, por exemplo, deve considerar as alternativas e compensações, além de ensejar amplo debate público, permitindo até mesmo o controle judicial, como se verá adiante.

4. O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS NO CONTROLE DA DESAFETAÇÃO

O controle judicial sobre a desafetação abrange tanto aspectos formais quanto materiais. Embora o controle formal seja mais comum, os tribunais também podem exercer controle material sobre os mecanismos de desafetação. Todos os elementos discutidos, como a articulação do regime jurídico da disponibilidade dos bens públicos, a instrumentalidade do Estado e de seu patrimônio, a participação social e a função

social, são passíveis de controle, com especial atenção ao cumprimento do plano diretor.

A motivação é um fator essencial nesse controle. O Poder Executivo, ao propor leis de desafetação, deve demonstrar a compatibilidade dessas ações com o plano diretor, que é mais abrangente e articulado, superando interesses específicos e transitórios limitados a um exercício financeiro ou mandato. O plano diretor oferece uma visão de longo prazo, orientando o uso dos bens públicos de forma ordenada e estratégica.

Assim, no presente capítulo, primeiramente apresentaremos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que frequentemente realiza o controle formal das leis de desafetação. Percebemos a recorrência dos mesmos vícios relativos ao procedimento e à iniciativa, que são facilmente identificáveis, sem necessidade de um extenso juízo cognitivo ou dilação probatória. Esse controle formal é recorrente no TJDFT, devido à sua objetividade.

Em sequência, desenvolveremos a possibilidade de controle material realizado pelo Poder Judiciário, relacionado ao juízo de oportunidade dos atos de desafetação. Os tribunais têm evoluído nesse campo, reconhecendo a importância de avaliar não apenas a legalidade, mas também a conveniência e os impactos dessas decisões.

Por fim, apresentaremos os instrumentos e os remédios processuais adequados ao controle judicial da desafetação, que incluem a ação popular e a ação civil pública, voltadas à proteção dos direitos difusos e ao exercício da participação democrática na gestão dos bens públicos.

4.1 O CONTROLE EXERCIDO PELO TJDFT

Inicialmente, para a compreensão do panorama sobre o tratamento do controle da desafetação pelo TJDFT, utilizamos a ferramenta de busca do *site* Rimor (2024), que dispõe da mesma base de dados do Tribunal, mas possibilita a construção de recursos e compreensões mais visuais.

No sistema de busca procuramos pelas palavras “desafetação” e “bens públicos”. As palavras foram buscadas simultaneamente nas ementas e na íntegra

das decisões. Os filtros utilizados foram “TJDFT” e o tipo de documento “acórdão” (para eliminar duplicidades).

Nesse contexto, foram identificados 166 acórdãos sobre o tema e as palavras mais recorrentes nos julgados foram: “bens públicos”, “direito civil” e “legitimidade”. De fato, a legitimidade e o vício de iniciativa são os temas mais recorrentes nas discussões sobre desafetação dos bens públicos.

Em razão do disposto no ADCT da LODF, no Distrito Federal geralmente as normas sobre afetação foram veiculadas sob a forma de lei complementar distrital. Nesse sentido, pesquisamos no banco de dados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (em 2023) todas as leis complementares declaradas inconstitucionais pelo Conselho Especial do TJDFT, responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade.

Foram **44 (quarenta e quatro) acórdãos** que declararam a inconstitucionalidade de leis complementares que versam sobre a desafetação. Estes **44 acórdãos** tiveram como objeto **182 (cento e oitenta e duas)** leis complementares, leis ordinárias e decretos sobre desafetação.

Todos os **182** atos normativos encontrados foram declarados inconstitucionais por vício formal, mais especificamente, vício de iniciativa. Em todos os casos, a CLDF desconsiderou a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo das normas sobre desafetação, violando norma expressa no art. 71, §1º, VII, LODF.⁵²

4.2 CONTROLE MATERIAL EFETIVADO PELOS TRIBUNAIS

Merece destaque o controle judicial efetivado sobre a desafetação de bens públicos de uso comum. Assim, ainda que um bem público, como uma praça, esteja desativado, é necessário verificar a pertinência da desafetação, em atenção à

⁵² “Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (...) § 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre: (...) VII – afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis do Distrito Federal. (...)” (Distrito Federal, 1993)

sustentabilidade da cidade e aos usos efetivos atuais e potenciais. A finalidade de uso dos bens públicos não se limita à sua utilização imediata pela comunidade, devendo considerar-se uma perspectiva intergeracional.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro analisou o caso da Praça Carlos Gianelli, em São Gonçalo, envolvendo a desafetação autorizada pela Lei Municipal nº 183/2008 para a construção de um shopping. O Ministério Público ajuizou ação civil pública contra o Município de São Gonçalo e a empresa Garda Empreendimentos e Participações Ltda., questionando a constitucionalidade da desafetação e a possibilidade de responsabilização solidária do município e da empresa.

O relator entendeu que a praça, apesar de não estar em perfeito estado de conservação, era um bem de uso comum com função social importante, proporcionando lazer e descanso à população. O fato de estar em condições precárias não justificaria sua desafetação ou aniquilamento. Embora a desafetação tenha sido considerada ilegal, o Tribunal decidiu que a restauração do *status quo ante* seria mais prejudicial à ordem econômica e social do que a continuidade das obras. Assim, foi mantida a construção do shopping, com o entendimento de que a responsabilidade de preservar a praça era da Fazenda Municipal, independentemente do estado de abandono anterior (Rio de Janeiro, 2015).

De fato, o domínio público encontra no Estado seu principal protetor, como enfatizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.135.807/RS, de relatoria do Ministro Herman Benjamin. Nesse sentido, o STJ já considerou inviável a alienação de uma área destinada a estacionamento público e a sua desafetação ou modificação para tornar-se edificável. Nos termos do voto do relator, o Estado, ao destinar um bem para uso comum ou especial, cumpre apenas parcialmente seu dever, já que tal destinação exige gestão, conservação, fiscalização e defesa. No entanto, o Estado frequentemente é o maior degradador do patrimônio público, sendo o urbanismo e o meio ambiente suas principais vítimas (Brasil, 2012).

Em outro precedente, o STJ controlou a desafetação de vias públicas para sua incorporação em condomínios fechados. No RMS 18107/RJ, discutiu-se a validade de uma lei municipal que reconheceu como logradouro público uma via que o impetrante

alegava ser particular por estar inserida em condomínio fechado. O STJ decidiu que, ao parcelar o imóvel e criar vias de acesso, essas passam a integrar a malha urbana e exercem função essencial para a sociedade, tornando-se parcialmente públicas e destinadas ao uso comum do povo, conforme o art. 4º, I e IV, da Lei 6.766/1979.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em decisão semelhante, entendeu que o fechamento de uma rua para uso privado, mediante a desafetação da via pública, configura privilégio particular, contrariando a função social do bem público e violando o princípio da impessoalidade. No caso, o Ministério Público defendeu o patrimônio público e a ordem urbanística, argumentando contra a conversão de uma rua em bem dominical para uso exclusivo de uma escola. O relator, Desembargador Francisco José Mesch, afirmou que a administração pública, sob o pretexto da discricionariedade, não pode desafetar indiscriminadamente bens públicos, pois a própria lei impõe a sua proteção (Rio Grande do Sul, 2017).

Helano Vieira Rangel e Homero Ribeiro (2010, p. 6322)⁵³ afirmam que o Poder Público, ao desafetar bens comuns, como áreas verdes, mesmo sob o pretexto de “interesse público”, pode atuar em desacordo com a legalidade e a moralidade administrativa. O interesse público deve ser lido a partir da Constituição, que em seu art. 225 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à sociedade o dever de preservá-lo para as gerações presentes e futuras.⁵⁴ A desafetação de áreas verdes, especialmente aquelas incorporadas ao domínio público por meio de loteamentos, pode ser considerada contrária aos princípios constitucionais que protegem o meio ambiente e as políticas urbanas, representando um retrocesso nos direitos fundamentais de natureza difusa.

⁵³ Segundo Helano Vieira Rangel e Homero Ribeiro (2010, p. 6322), “[...] o Poder Público municipal, ao promover a desafetação das referidas áreas verdes, sob qualquer pretexto, mesmo pelo suposto ‘interesse público’, age em total desconformidade com a legalidade e a moralidade administrativa [...]”. (Rangel, 2010).

⁵⁴ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

A desapropriação de bens de uso comum, como praças, não é uma decisão trivial. O Ministro Hermann Benjamin, do STJ, enfatiza que retirar de uma praça sua natureza de *loci communes* é uma grave escolha administrativa com repercussões imediatas e de longo prazo para o desenvolvimento urbano.⁵⁵

O controle judicial dos atos públicos (normativos e administrativos) passou por uma mudança significativa no Brasil a partir da última década do século XX. O Judiciário revisou sua postura sobre o princípio da legalidade, adentrando a análise da motivação dos atos.

Anteriormente, o mérito administrativo era impassível de controle, situando-se fora do alcance do Judiciário. Com o tempo, essa visão foi alterada e o controle sobre a motivação dos atos administrativos passou a ser exercido, incluindo a análise política e jurídica, a partir da adequação da pertinência objetiva das pretensões públicas.

O mérito administrativo, especialmente nas decisões de conveniência e oportunidade, não pode ser usado para encobrir atos autoritários ou contrários aos princípios constitucionais. A motivação por trás da desafetação deve ser clara e estar alinhada com os princípios da política urbana, não se limitando, portanto, a critérios formais (Brasil, 2003).

4.3 INSTRUMENTOS DE CONTROLE JUDICIAL

Os instrumentos de controle judicial dos mecanismos de desafetação de bens públicos ganham destaque pela sua relevância na preservação da justa distribuição de benefícios e ônus no processo de urbanização. O Poder Judiciário pode atuar para garantir que essa distribuição seja equitativa, princípio consagrado no Estatuto da Cidade, que impõe ao Poder Público a responsabilidade de agir em prol do interesse

⁵⁵ Segundo Ministro do STJ, Hermann Benjamin: “[...] retirar da praça a natureza de *loci communes*, *loci publici* não é um banal ato de governo municipal. Significa grave opção administrativa reducionista do componente público, de repercussões imediatas, [...] no futuro próximo e remoto da evolução da cidade” (Brasil, 2012).

coletivo. Segundo Oliveira (2001, p. 9),⁵⁶ esse princípio visa assegurar que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços e melhorias urbanas, superando a concentração de investimentos em certas áreas, enquanto outras, ocupadas pela população mais pobre, permanecem desassistidas pelo poder público.

Os instrumentos processuais podem ser acionados em casos de irregularidades no processo de avaliação da desafetação, especialmente quando comprovados danos coletivos. No caso, são adequados instrumentos de tutela dos direitos difusos da sociedade, já que, frequentemente, apresentam-se danos impassíveis de quantificação individualizada.

Em casos de desafetação com desvio de finalidade, o Judiciário pode reconhecer a inconstitucionalidade do ato, mesmo que, em algumas situações, a desconstituição dos efeitos do ato seja inviável, devido à consolidação dos fatos. Nesses casos, pode-se buscar a indenização por danos morais coletivos, conforme decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais⁵⁷ ao considerar o impacto em interesses indisponíveis, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O ordenamento jurídico brasileiro oferece instrumentos e remédios processuais para a tutela de direitos fundamentais e para a proteção do patrimônio

⁵⁶ Ao comentar sobre o princípio da justa distribuição, Isabel Oliveira destaca: “com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus. Em geral, estas áreas, onde já não se realizavam investimentos, coincidem com os setores urbanos ocupados pela população pobre, que permanecem, muitas vezes, “abandonadas” pelo poder público.” (Oliveira, 2001, p. 9)

⁵⁷ “EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. CONHECIDO DE OFÍCIO. RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESAFETAÇÃO E ALIENAÇÃO. ÁREA INSTITUCIONAL. DESVIO DE FINALIDADE. PONDERAÇÃO DE INTERESSES. VIOLAÇÃO A DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. FATO CONSUMADO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. Há de se reconhecer ilegal o ato de desafetação e alienação de área urbanística institucional por desvio de finalidade e/ou ponderação de valores, uma vez que deveria ter sido destinada a edificações públicas e outros equipamentos urbanos, de forma a atender os interesses da comunidade. Todavia, a situação de fato, apesar de irregular, restou consumada, tornando-se inviável a invalidação do ato, o que não esvazia o direito à indenização pelos danos morais coletivos, porquanto atingiu interesse indisponível de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em reexame necessário, conhecido de ofício, reformar a sentença para julgar parcialmente procedente o pedido e julgar prejudicado o recurso de apelação.” (Minas Gerais, 2018).

público. Esses instrumentos podem ser manejados para combater tentativas de subtrair do espaço público bens que são essenciais ao exercício da cidadania. No sistema jurídico brasileiro, destacam-se duas ações principais: a ação popular e a ação civil pública, ambas destinadas à defesa de interesses e direitos coletivos e difusos.

A ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão, visando proteger o patrimônio público e prevenir danos à coletividade. Já a ação civil pública, conduzida pelo Ministério Público ou por entidades representativas da sociedade, busca a tutela de direitos coletivos e difusos, como o meio ambiente e o patrimônio público.

A ação popular⁵⁸ possui natureza constitutiva e para a sua utilização é necessária a observância de três requisitos: (I) o proponente deve ser cidadão brasileiro; (II) o ato contestado deve ser ilegal ou ilegítimo, ou seja, contrário às normas ou princípios que regem a administração pública; e (III) o ato deve causar lesão ao patrimônio público. Um ato é considerado lesivo quando dilapidar o erário, a administração ou mesmo valores artísticos, culturais, ambientais ou históricos.

A ação civil pública, por sua vez, tem natureza ressarcitória e busca assegurar indenização por lesões a direitos ou impor obrigações preventivas ao Poder Público ou entidades privadas para que a lesão não se concretize (tutela preventiva e inibitória). Prevista na Constituição e na Lei Federal nº 7.347/1985, a ação civil pública pode ser manejada pelo Ministério Público, dado o seu mister constitucional voltado à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

CONCLUSÃO

O controle da desafetação é pautado pelo regime jurídico que condiciona a gestão e a disponibilidade dos bens públicos. Esse regime jurídico é formado pelos seguintes elementos estruturais: 1) os bens públicos são instrumentais e, portanto, necessariamente dirigidos ao atendimento dos interesses públicos; 2) a gestão dos bens públicos deve se sujeitar à função social e, assim, observar os parâmetros de

⁵⁸ A ação popular é regulada pela Lei Federal nº 4.717, de 1965.

uso e ocupação definidos a partir de um planejamento estruturado da cidade; e 3) a disponibilidade dos bens públicos deve ser compatível com o plano diretor e com a gestão democrática das cidades, exigindo, portanto, ampla participação da sociedade.

O regime jurídico da disponibilidade dos bens públicos condiciona o controle formal e material da desafetação. O controle formal é a verificação da compatibilidade e da adequação do procedimento e dos instrumentos que veiculam o ato normativo da desafetação. É necessário que o ato de desafetação seja: 1) formalizado por meio de lei específica, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, aprovada pela Casa Legislativa; 2) discutido amplamente com a população, por meio de audiência pública; e 3) compatível com as normas de direito financeiro.

O ato de desafetação é submetido ainda ao controle material, que corresponde à verificação do mérito da desafetação, por meio da análise da motivação do ato, que deve demonstrar o interesse público e a compatibilidade da desafetação com o planejamento urbano. Nesse contexto, os bens de uso comum podem ser afetados, mas a justificativa para a subtração de áreas verdes, como praças e espaços públicos, deve guardar pertinência e lógica com o desenvolvimento da cidade.

O controle da desafetação no Distrito Federal é promovido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). A Câmara realiza o controle prévio da desafetação, emitindo parecer de mérito e admissibilidade. O TJDFT realiza o controle posterior, eminentemente formal, mas é possível que, a partir da motivação do ato da desafetação, verifique-se a pertinência das razões enunciadas.

Assim, o presente trabalho contribui para a compreensão do instituto da desafetação, bem como dos elementos e limites do controle da disponibilidade dos bens públicos, favorecendo a instrução dos processos legislativos e judiciários sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- BERWIG, Juliana Altmann. Cidade e Risco. **Revista de direito ambiental (RDA)**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 64, p. 217-236, out. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, [200-?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília: Presidência da República, [2018?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Regula a ação popular. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [200-?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2022?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 4 out. 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. [Estatuto das Cidades]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 set. 2024.
- BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial n. 429.570/GO. Relatora Ministra Eliana Calmon. Julgado em 11 nov. 2003. **Diário da Justiça**, 11 nov. 2003.
- BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 18.107/RJ. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 25 ago. 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**, 4 mai. 2011.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.135.807/RS. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 15 abr. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, 8 mar. 2012.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.391.271/RJ. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 3 nov. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, 28 set. 2016.
- BOLLIER, David. Os bens comuns: um setor negligenciado da criação de riqueza, p. 43. In: **Revista Lugar Comum**, nº 31, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DANTAS, Marcus; RENTERÍA, Pablo. Notas sobre os bens comuns. In: TEPEDINO, Gustavo; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; ALMEIDA, Vitor (coord.). **O Direito entre o sujeito e a pessoa: estudos em homenagem ao professor Stefano Rodotà**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 131-146.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=66634. Acesso em: 16 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.081, de 11 de março de 2013**. Disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73789/Lei_5081_11_03_2013.html. Acesso em: 16 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019**. Aprova a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal – LUOS nos termos dos arts. 316 e 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fdab09844f754a998dea87e64a4b4d54/Lei_Complementar_948_16_01_2019.html. Acesso em 4 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 7.378, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024–2027. Brasília: SINJ-DF, 2023a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8ff3983eabcf4c58b4f8076f00f18da0/Lei_7378_29_12_2023.html. Acesso em 4 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Estratégico do Distrito Federal 2019–2060: edição Revisada 2023**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2023b. Disponível em: <https://planoestrategico.df.gov.br/>. Acesso em 4 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Lei complementar distrital — inconstitucionalidades. In: **TJDFT [sítio eletrônico]**. Brasília, DF: TJDFT, 2023. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/inconstitucionalidades/lei-complementar-distrital>. Acesso em: 16 set. 2024.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Estatuto da cidade e a função social da propriedade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 97, n. 867, jan. 2008.

FRANCO JR., Raul de Mello. **Alienação de bem público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. **Revista IPEA Regional e urbano**, v. 1, p. 39-43, dez. 2008. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5509/1/BRU_n1_plano_diretor.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**: comentários à Lei de Improbidade Administrativa. 4ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizado por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MUKAI, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. **Revista de Direito Público (RDP)**, São Paulo, v. 75, ano 18, p. 246-249, jul./set. 1985.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v.14, n. 74, jul./ago. 2012. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/51288>. Acesso em: 16 set. 2024.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; RIBEIRO, Homero Bezerra. A impossibilidade de desafetação de áreas verdes incorporadas ao domínio municipal por força de aprovações de loteamento. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 6305-6330.

RIMOR. Busca de jurisprudência. [S.l.]: JUIT, 2024. Disponível em: <https://rimor.juit.io/busca>. Acesso em: 22 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Do Sul. Apelação Cível n. 70073302804. Relator Desembargador Francisco José Mesch. Julgado em 10 ago. 2017. **Diário da Justiça**, 15 ago. 2017.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Embargos Infringentes n. 001626439.2011.8.19.0004. Relatora Desembargadora Denise Levy Tredler. Julgado em 1 set. 2015. **Diário da Justiça**, 12 set. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0702.11.048380-8/002. Rel. Des(a). Albergaria Costa, julgado em 05 de abril de 2018. 3ª Câmara Cível. **Diário do Judiciário Eletrônico**, 24 abr. 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Posse e propriedade na constitucionalização do direito civil: função social, autonomia da posse e bens comuns. In: SALOMÃO, Luis Felipe; TARTUCE, Flávio (org.). **Direito Civil**: diálogos entre a doutrina e a jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2018. p. 477-506.