



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ALINE TIGGEMANN**

**ESTRUTURA FUNDIÁRIA E O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA

2012

**ALINE TIGGEMANN**

**ESTRUTURA FUNDIÁRIA E O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

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

Orientador: Prof. João Paulo de Faria Santos

**BRASÍLIA**

2012

**ALINE TIGGEMANN**

**ESTRUTURA FUNDIÁRIA E O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

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

Orientador: Prof. João Paulo de Faria Santos

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012

**Banca Examinadora**

---

João Paulo de Faria Santos  
Orientador

---

Examinador

---

Examinador

Dedico este trabalho a Deus, meu Senhor e Salvador.

Aos meus queridos pais e irmão, que comemoraram comigo a cada página escrita e que em todos os momentos, de maneira incondicional, demonstraram verdadeiro amor por mim, me apoiando e incentivando quando me faltavam forças para continuar.

Ao meu amado noivo, pela compreensão, apoio, companheirismo e incentivo durante a elaboração do presente trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador João Paulo de Faria Santos por toda a atenção, compreensão e apoio prestado nos últimos meses. A todos que contribuíram para a realização desse trabalho, meus sinceros agradecimentos.

Há homens que lutam um dia e são bons.  
Há outros que lutam um ano e são melhores.  
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.  
Porém, há os que lutam toda a vida.  
Esses são os imprescindíveis.  
Bertolt Brecht

## RESUMO

O presente trabalho tem por principal objetivo a análise do processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal que foram concedidas aos produtores rurais por meio de contratos de arrendamento e de concessões de uso e a importância da posse agrária nesse processo. Para tanto, é feita uma análise da transferência da capital federal para a região Centro-Oeste, do processo de ocupação do Distrito Federal, com a vinda de produtores rurais de diversas regiões do país com o objetivo de criação de um cinturão verde em torno de Brasília e da tentativa de desapropriação das áreas que abrigariam o Distrito Federal, com vistas a torná-las públicas. No entanto, por uma série de motivos, tal desapropriação não ocorreu de maneira completa, o que gerou ao Distrito Federal uma complexa estrutura fundiária, composta por terras de naturezas jurídicas diversas. Analisa-se uma dessas situações fundiárias do Distrito Federal, a das terras públicas concedidas por contratos de arrendamento e concessões de uso aos produtores rurais e todo o processo de sua regularização, com análise das leis pertinentes ao tema. Os contratos de arrendamento e concessões de uso que os produtores rurais do Distrito Federal possuíam foram considerados ilegais, o que gerou insegurança jurídica aos produtores rurais. Após vários debates e manifestações, foi publicada a lei nº 12.024/09, a qual surgiu com o objetivo de regularizar a ocupação e exploração das terras públicas rurais do Distrito Federal. Tal lei demonstra a importância da posse agrária no processo de regularização das áreas rurais do DF e o quanto o elemento “trabalho” foi preponderante para a regularização dessas áreas.

Palavras-chave: Transferência da capital. Incompleta desapropriação. Complexa estrutura fundiária. Regularização das áreas públicas rurais. Posse agrária.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. HISTÓRIA DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>11</b>
1.1 Transferência da capital para o Centro-Oeste brasileiro.....	11
1.2 Ocupação do Distrito Federal e a desapropriação das décadas de 50 e 60.....	14
<b>2. ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL E CONCEITOS JURÍDICOS PRELIMINARES.....</b>	<b>20</b>
2.1 Terras particulares e a propriedade.....	21
2.2 Terras devolutas e a possibilidade de usucapião.....	24
2.3 Terras públicas e a posse.....	30
2.3.1 <i>Origens e as teorias clássicas e sociológicas da posse.....</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Função social da posse e o conceito de posse agrária.....</i>	<i>36</i>
2.3.3 <i>Posse em áreas públicas e os instrumentos jurídicos para a utilização dos bens públicos pelos particulares.....</i>	<i>39</i>
<b>3. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE E DA PROPRIEDADE RURAL NAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL E O SEU PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO.....</b>	<b>43</b>
3.1 Considerações iniciais acerca das áreas rurais do Distrito Federal.....	44
3.2 Os contratos de arrendamento e concessões de uso e a inconstitucionalidade do Decreto distrital nº 19.248/98.....	45
3.3 Cumprimento da função social da posse e da propriedade rural e a regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal por meio de alienação e ou concessão de direito real de uso.....	49
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O tema analisado na presente monografia decorre da necessidade de compreensão da complexa estrutura fundiária do Distrito Federal e do processo de regularização de suas áreas públicas rurais, assunto amplamente debatido nos últimos anos pelo Governo do Distrito Federal, produtores rurais e demais lideranças do setor.

A monografia está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo é feita uma análise da história do Distrito Federal, da transferência da capital do país do Rio de Janeiro para o Planalto Central e do processo de ocupação de Brasília. A ideia de transferência da capital do país para o Planalto Central foi concebida muito antes do projeto idealizado por Juscelino Kubitschek. Diversos estudiosos e exploradores vislumbravam a ideia de levar a capital federal ao centro do país como uma forma de promover a interiorização e o desenvolvimento econômico dessa região. Brasília era vista como uma oportunidade de crescimento e melhores condições de vida. Por essa razão, o processo de ocupação da cidade ocorreu de maneira muito rápida, e em poucos anos a capital alcançou um grande contingente populacional, o qual não era previsto e esperado pelos seus idealizadores.

O primeiro capítulo da monografia também objetiva explicar o porquê da necessidade de criação de um “cinturão verde” em torno de Brasília e o porquê do incentivo do Governo aos produtores rurais das mais diversas regiões do país para que viessem explorar o Planalto Central. Além disso, é feita uma análise da desapropriação efetuada nas décadas de 50 e 60 das áreas que comporiam o quadrilátero que abrigaria o Distrito Federal. Tal desapropriação tinha por escopo tornar públicas todas as áreas que circundariam a nova capital. No entanto, por uma série de motivos elencados no capítulo, a desapropriação ocorreu de maneira incompleta e parcial, o que acabou refletindo em vários aspectos da atual situação fundiária do Distrito Federal.

O segundo capítulo traz as consequências dessa incompleta desapropriação realizada nos primórdios da criação de Brasília, a qual fez com que o Distrito Federal adquirisse uma complexa estrutura fundiária que o diferenciou de todos os demais Estados do país, possuindo terras não desapropriadas, terras desapropriadas em comum, nas quais a desapropriação foi efetuada de maneira parcial e terras desapropriadas passíveis de regularização. Além disso, para melhor compreensão dessa complexa estrutura fundiária, que engloba terras particulares, terras devolutas e terras públicas que foram cedidas por contratos de arrendamentos e concessões de uso, além de terras públicas que foram ocupadas de

maneira ilegal, é feita, no segundo capítulo, uma análise detalhada de alguns institutos e conceitos jurídicos pertinentes ao entendimento de cada uma dessas terras de naturezas jurídicas diversas, como propriedade, posse, que inclui a pesquisa de posse em áreas públicas e posse agrária, usucapião de terras devolutas e instrumentos jurídicos para utilização de bens públicos pelos particulares.

Por fim, no capítulo três, destaca-se uma das situações fundiárias existentes no Distrito Federal: a das áreas públicas rurais concedidas aos agricultores por meio de contratos de arrendamento e posteriores concessões de uso. Cumpre salientar que o objetivo da presente monografia é a análise do processo de regularização dessas áreas, as quais foram objeto de calorosas discussões entre produtores rurais, Governo do Distrito Federal e lideranças políticas.

O capítulo três traz algumas considerações iniciais sobre as áreas rurais do Distrito Federal, como se deu sua criação e como está estruturada, atualmente, a área rural do DF. Após as considerações iniciais, faz-se uma análise de todo o processo legislativo e jurídico de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal, com uma breve discussão sobre a posse agrária e sua importância no caso das áreas públicas rurais do Distrito Federal.

Quando o Governo incentivou a vinda de agricultores para formação de um “cinturão verde” que garantisse alimentos à população, utilizou-se o sistema de arrendamento das áreas públicas. Tal sistema perdurou até o ano de 1998, momento em que o Decreto 19.248/98 estipulou que as áreas rurais seriam exploradas através de concessão de uso. Durante todo o período em que ocuparam a área pública rural, os agricultores do Distrito Federal cumpriram o objetivo para o qual foram convidados a vir para a nova capital, garantindo abastecimento de alimentos e função social à propriedade rural.

No entanto, em 2007, no julgamento da ADI nº 2006.002.004.311-04, foi declarado inconstitucional o Decreto distrital nº 19.248/98, de natureza autônoma, que autorizava a concessão de uso. A partir desse momento, todos os contratos de concessão de uso das áreas rurais foram considerados ilegais, decidindo-se pela realização de licitação dessas áreas a qualquer pessoa interessada na sua exploração.

O agricultor do Distrito Federal, ocupante da terra rural há muitos anos, enfrentou grande insegurança jurídica e temor frente a essa nova situação, realizando diversas mobilizações e debates com vistas a assegurar uma regularização justa das áreas que

ocupavam. Assim, teve início o processo de regularização das áreas públicas rurais, o qual culminou na publicação da lei 12.024/09.

# 1 HISTÓRIA DO DISTRITO FEDERAL

## 1.1 Transferência da capital para o Centro-Oeste brasileiro

A ideia de se transferir a capital do Brasil para o Centro-Oeste brasileiro já existia antes da própria construção de Brasília na década de 60. Atribui-se ao Marquês de Pombal a primeira ideia de localizar a capital do Brasil no até então inexplorado Planalto Central. O cartógrafo italiano Francesco Tosi Colombina, explorador e geógrafo, foi contratado pelo Marquês de Pombal para elaborar um plano geográfico de Goiás e com ele demonstrar o valor estratégico e econômico do Centro Oeste brasileiro<sup>1</sup>.

O líder Tiradentes, juntamente com os inconfidentes mineiros, tinha como um de seus objetivos a mudança da capital do Brasil para São João Del Rei. Segundo o movimento da Inconfidência Mineira, essa transferência, além de gerar segurança para a capital, promoveria um povoamento do interior do país, o que possibilitaria uma expansão da economia e do desenvolvimento dessa região. No ano de 1821, José Bonifácio de Andrada e Silva sugeriu a criação de uma cidade para a Corte no interior do país, aproximadamente na latitude de 15°. Após a Independência, em sessão da Assembleia Geral Constituinte, leu-se o memorial de José Bonifácio de Andrada e Silva, o qual sugeria a transferência da capital para a cidade de Paracatu do Príncipe, em Minas Gerais. Para tanto, sugere os nomes Petrópolis ou Brasília<sup>2</sup>.

Em 1877, o historiador Francisco Adolfo de Varnhagen (Visconde de Porto Seguro) explorou, a cavalo, o Planalto Central, em busca de um local para a instalação da nova capital. Sugeriu, na época, que a construção da capital fosse feita nas vizinhanças do Triângulo entre as lagoas Formosa, Feia e Mestre D'Armas<sup>3</sup>.

O padre Dom Bosco, em 1883, tem uma visão profética, na qual vislumbra a capital da República entre os paralelos 15° e 20°, momento em que uma voz lhe diz: "... quando vieres escavar os minerais ocultos no meio destes montes, surgirá aqui a Terra da Promissão, fluente de leite e mel. Será uma riqueza inconcebível"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> **História do Centro-Oeste.** Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br> > Acesso em: 27 mar. 2012.

<sup>2</sup> **Tudo sobre o Centro-Oeste.** Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br> > Acesso em: 27 mar. 2012.

<sup>3</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal.** Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856) > Acesso em 27 mar. 2012.

<sup>4</sup> **História de Brasília.** Disponível em: < [http://www.infobrasilia.com.br/bsb\\_h1p.htm](http://www.infobrasilia.com.br/bsb_h1p.htm) > Acesso em 27 mar. 2012.

A partir desse momento, teve início o projeto para concretização da construção da capital no Planalto Central. A Primeira Constituição da República estabeleceu a mudança da capital:

“Art. 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

Parágrafo único – Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.<sup>5</sup>”

Em 1892, Floriano Peixoto instituiu a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil. A Comissão foi chefiada pelo engenheiro belga Luiz Cruls, ao qual foram atribuídas as funções de analisar e de realizar a demarcação da área da nova capital. Juntamente com geógrafos e engenheiros, foi demarcada uma área de 14.400 km<sup>2</sup>, com base no Decreto Legislativo nº 494, de 18 de janeiro de 1922 e no art. 3º da Constituição Federal de 1891. A área demarcada ficou conhecida por “Quadrilátero Cruls”, e a expedição foi intitulada “Missão Cruls”, sendo a primeira expedição oficial organizada para dar início ao sonho da transferência da capital para o centro do país<sup>6</sup>.

Nos anos que se seguiram à “Missão Cruls”, os deputados federais Americano do Brasil e Rodrigues Machado propuseram o lançamento da pedra fundamental da futura capital no Planalto Central, o que acabou ocorrendo em 07 de setembro de 1922, no dia da comemoração do centenário da Independência, próximo à Planaltina. A pedra fundamental instalada representou um marco expressivo para a concretização do sonho de interiorização da capital<sup>7</sup>.

A Constituição da República de 16 de julho de 1934, no art. 4º das Disposições Transitórias, reservou lugar ao ideal de transferência da capital:

“Art. 4º. Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Parágrafo único. O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas à uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, a forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira

<sup>5</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL de 24.02.1891.

<sup>6</sup> **História do Centro-Oeste**. Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br>> Acesso em: 27 mar. 2012.

<sup>7</sup> Ibidem.

eleição para presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.<sup>8</sup>”

Com o Estado Novo e a Constituição imposta pelo Governo de Getúlio Vargas, a qual ficou conhecida como "A Polaca", ficou de fora do texto constitucional a transferência da capital para o interior. Em 1939, o engenheiro Coimbra Bueno sugere ao Presidente Getúlio Vargas a retomada da interiorização, o qual, em 1940, deu início à “Marcha Rumo ao Oeste”. A ideia de transferência da capital foi corroborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual se posicionou a favor da transferência, alegando que ela deveria acontecer por motivos de segurança nacional<sup>9</sup>.

Com o fim do Estado Novo foi promulgada a quarta Constituição Republicana, de 18 de setembro de 1946, a qual manteve os objetivos da Constituição anterior ao estipular prazos para a mudança da capital:

#### “ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art 4º. A Capital da União será transferida para o Planalto Central do País.

§ 1º. Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2º. O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º. Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.<sup>10</sup>”

Em 1953, após as devidas análises, foi aprovada a Lei nº 1.803, a qual autorizou o Poder Executivo a proceder com os estudos definitivos e necessários para a definição do local da nova capital. A primeira providência tomada foi a contratação das sociedades empresárias Cruzeiro do Sul Aerofotogrametria e Donald J. Belcher and Associates Incorporated, com o objetivo de colher dados suficientes para a escolha do melhor local a ser instalada a nova capital. Para tanto, elas se utilizaram de modernas técnicas de fotointerpretação e diagnósticos detalhados da topografia, geologia, drenagem, solos para engenharia, para agricultura e para utilização da terra, o que resultou o Relatório de Belcher<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL de 16.07.34.

<sup>9</sup> **História do Centro-Oeste**. Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br>> Acesso em: 27 mar. 2012.

<sup>10</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL de 18.09.46.

<sup>11</sup> **História do Centro-Oeste**. Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br>> Acesso em: 27 mar. 2012.

No ano de 1956, o já então presidente Juscelino Kubitschek propõe ao Congresso a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, a NOVACAP, a qual teria por finalidades principais o controle de terras, dos contratos, das concorrências, da aquisição de materiais, do planejamento e execução da construção da nova capital. Em 19 de setembro de 1956, Juscelino Kubitschek sanciona a lei nº 2.874, a qual dispõe sobre a mudança da capital federal, cujo nome escolhido acabou sendo Brasília. Finalmente, no ano de 1960, é inaugurada a nova capital no Centro do Brasil<sup>12</sup>.

Nos anos seguintes, objetivando agilizar o processo de ocupação do Distrito Federal, foi criada a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, que sucedeu a NOVACAP, assumindo direitos e obrigações desta na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Assim, o atual patrimônio imobiliário do DF pertence à TERRACAP, empresa pública que administra bens imóveis públicos. Nesse sentido, a Lei nº 5.861/72, determinou que do capital social original da TERRACAP participam o Distrito Federal com 51% e a União com 49%.

## 1.2 Ocupação do Distrito Federal e a desapropriação das décadas de 50 e 60

O processo de migração para a região Centro-Oeste do Brasil teve seu início antes mesmo da transferência da capital, ainda no governo de Getúlio Vargas, quando este realizou a “Marcha para o Oeste”. Até aquele momento, a maioria da população brasileira se encontrava na área litorânea do país. O interior do Brasil era pouco explorado e habitado, e o país necessitava povoá-lo, especialmente as áreas que hoje abrigam os estados de Goiás, de Mato Grosso, do Amazonas e do Acre. Com a proposta de mudança da capital federal para o centro do país, a possibilidade de povoamento do interior do Brasil e consequentes desenvolvimento e segurança nacional adquiriram contornos reais<sup>13</sup>. Afirmou Juscelino Kubitschek:

“A fundação de Brasília é um ato político, cujo alcance não pode ser ignorado por ninguém. É a marcha para o interior, em sua plenitude. É a completa consumação da posse da terra. Vamos erguer, no coração do nosso País, um poderoso centro de irradiação de vida e de progresso.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> **História de Brasília.** Disponível em: < [http://www.infobrasilia.com.br/bsb\\_h1p.htm](http://www.infobrasilia.com.br/bsb_h1p.htm) > Acesso em 27 mar. 2012.

<sup>13</sup> PAIXÃO, Darleth Lousan do Nascimento. **Propriedade e função social:** a venda direta como solução possível de regularização da ocupação desordenada de terras públicas no Distrito Federal. 2007. 73 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

<sup>14</sup> VASCONCELOS, Adirson. **A epopéia da construção de Brasília.** Centro Gráfico do Senado. Brasília, 1989.

Quando Brasília foi criada, já havia aproximadamente quinze mil pessoas morando nas áreas que hoje abrigam Planaltina e Brazlândia. Nesse período, a migração para Brasília teve seu auge, motivada especialmente pela necessidade de pessoas para trabalharem nas obras de construção da nova capital<sup>15</sup>. No entanto, mesmo após a inauguração de Brasília, o processo de ocupação do Distrito Federal foi rápido, graças aos incentivos do governo para que as pessoas viessem ocupar essa região do país quanto pelo próprio desejo de melhores oportunidades de vida.

O projeto original de Brasília foi planejado pelo urbanista Lúcio Costa. Esse projeto previa a criação de dois núcleos urbanos, o Plano Piloto e as cidades-satélites, atualmente conhecidas como Regiões Administrativas, as quais só seriam concretizadas em um momento posterior, quando a demanda por habitação não pudesse mais ser satisfeita apenas pelos imóveis da região central da cidade. As cidades-satélites, portanto, não foram pensadas para surgir junto com a capital federal, mas em um momento posterior, no qual a Administração elaboraria um projeto urbanístico específico e adequado a cada uma<sup>16</sup>.

A cidade de Brasília foi projetada para ter a forma de um avião. As Asas Sul e Norte seriam reservadas às áreas residenciais. O centro seria destinado a abrigar a administração federal e o Governo do Distrito Federal. Na praça dos Três Poderes estaria a sede dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Ministérios. A cidade abrigaria prédios de até seis andares e ruas divididas em quadras arborizadas sem muros ou cercas<sup>17</sup>. As quadras serviriam para acomodar os candangos que ajudaram a construir Brasília, bem como suas famílias.

Tal planejamento, no entanto, não se concretizou. Esses candangos acabaram se instalando nas áreas periféricas da cidade de Brasília, o que gerou a criação das cidades-satélites, denominadas atualmente de Regiões Administrativas, antes do planejado, sem que houvesse qualquer intervenção ou controle pela Administração Pública no sentido de um plano de urbanização<sup>18</sup>. Dessa forma, as cidades-satélites se tornaram núcleos periféricos ao

---

<sup>15</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos). Acesso em 27 mar. 2012.

<sup>16</sup> SAVI, Aline Alves. **A licitação dos lotes vazios e dos lotes comerciais nos “condomínios irregulares” do Distrito Federal**. 2010. 56 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>17</sup> PAIXÃO, Darleth Lousan do Nascimento. **Propriedade e função social: a venda direta como solução possível de regularização da ocupação desordenada de terras públicas no Distrito Federal**. 2007. 73 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

<sup>18</sup> SAVI, op. cit., p. 8.

redor do Plano Piloto. Criaram-se, assim, paralelamente ao projeto inicial de Brasília, novos núcleos habitacionais, conforme entendimento de Hélio Andrade de Silva<sup>19</sup>:

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

A primeira cidade satélite do Distrito Federal foi Taguatinga, criada no final da década de 50. Nesse período, já existia a denominada “Cidade Livre”, hoje Núcleo Bandeirante. Essa região experimentou grande inchaço populacional, o que fez com que o presidente Juscelino realizasse uma transferência do povoado para a região que futuramente seria Taguatinga, objetivando abrigar operários que chegavam de vários lugares do país para a construção da Capital. Taguatinga experimentou um rápido crescimento dentro de um curto período, passando de 10 mil para 30 mil pessoas em apenas seis meses<sup>20</sup>.

A cidade de Sobradinho foi criada no final de 1959 e surgiu com características eminentemente rurais. O Núcleo Bandeirante, por sua vez, foi criado para ter duração provisória, apenas enquanto durasse a construção de Brasília. O Gama nasceu em decorrência da mudança da população de acampamentos localizados perto do Plano Piloto<sup>21</sup>.

As cidades de Planaltina e Brazlândia eram cidades goianas que foram incorporadas ao Distrito Federal, portanto, já existiam antes mesmo da criação de Brasília. Todavia, com a criação da nova capital, experimentaram um grande crescimento populacional. O Guará, seguindo a mesma linha de outras cidades-satélites, surgiu com o objetivo de resolver a falta de moradia, especialmente entre os funcionários da própria NOVACAP. Assim como as demais, a cidade cresceu muito em pouco tempo. Ceilândia, por fim, nasce com o objetivo de “acolher” as mais de centenas de pessoas que estavam vivendo em situação de extrema pobreza<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> SILVA, op. cit.

<sup>20</sup> PAIXÃO, Darleth Lousan do Nascimento. **Propriedade e função social**: a venda direta como solução possível de regularização da ocupação desordenada de terras públicas no Distrito Federal. 2007. 73 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 18.

Ao analisar o surgimento das cidades-satélites, percebe-se que estas foram sendo criadas com o objetivo, quase que unânime, de resolver o problema das ocupações ilegais da área central de Brasília e da extrema carência da população que veio para trabalhar nas obras da construção de Brasília, assim como das pessoas que vieram à nova capital motivadas pelos ideais de melhores condições de vida e de trabalho.

Toda essa população, no entanto, significava aumento da demanda por alimentos. A nova capital foi instalada em um local até então inóspito e distante dos centros produtivos. Os únicos alimentos que abasteciam os primeiros habitantes da nova capital tinham que vir de outros estados, como São Paulo, o que prejudicava a qualidade da comida e encarecia o preço dos alimentos. Objetivando resolver esse problema e garantir alimentação barata e de qualidade, o governo passou a incentivar a vinda de produtores rurais de outros Estados para aqui desenvolverem suas atividades produtivas e gerarem alimentos à população da nova capital. Na área rural do Distrito Federal o governo estabeleceu um “cinturão verde” que possibilitou o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros para a população<sup>23</sup>.

A estratégia encontrada para a implantação de um plano urbanístico e para a consolidação de projetos agropecuários que pudessem assegurar alimentos de qualidade, mais baratos e que garantissem abastecimento seguro e permanente para a população foi a realização de uma desapropriação de todas as áreas que circundavam o local que futuramente abrigaria a capital do país e o Distrito Federal<sup>24</sup>.

Esse processo de desapropriação teve início antes mesmo da inauguração da nova capital. Quando da definição da área do quadrilátero que corresponderia ao Distrito Federal, o Governo iniciou o processo de desapropriação de todas as fazendas que existiam no local<sup>25</sup>.

A ideia inicial da desapropriação das terras que compunham o quadrilátero do Distrito Federal era evitar a especulação imobiliária e promover o abastecimento da população com produtos agropecuários básicos. Inicialmente, com o objetivo de implantação de um processo de produção de produtos agrícolas de forma integrada e eficiente para abastecimento da população urbana, e em razão das distintas vocações zonais do território, foram parcelados e dimensionados diversos núcleos rurais com tamanhos adequados a cada

---

<sup>23</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)> Acesso em 27 mar. 2012.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> **Situação fundiária e parcelamento do solo**. Disponível em <http://www.districtofederal.df.gov.br/sites>. Acesso em 27 de mar. 2012.

tipo de solo e exploração agropecuária pretendida. Todavia, a realidade da desapropriação foi outra<sup>26</sup>.

O processo de desapropriação das áreas que formavam o quadrilátero que abrigaria o Distrito Federal não foi realizado de maneira completa. Entre outras razões, destacam-se a premência de se instalar a nova capital na data estipulada por Juscelino Kubitschek, a precariedade dos registros imobiliários dos imóveis a serem desapropriados e a intensa especulação imobiliária ocorrida na região<sup>27</sup>.

Para a realização da desapropriação, foi instituída a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital, presidida por Altamiro de Moura Pacheco, com os objetivos de desapropriar as fazendas inscritas na área de 14.400km<sup>2</sup> que comporiam a base física do Distrito Federal e realizar um estudo histórico e jurídico da cadeia dominial das fazendas situadas na região<sup>28</sup>.

A Comissão, quando do início de suas atividades, defrontou-se com um grande movimento especulativo em torno dos preços das terras na região, inclusive com notícia de loteamentos registrados anteriormente à implantação da capital, bem como com a dificuldade de obtenção de informações consistentes sobre os limites das propriedades tombadas nos registros dos imóveis. Além disso, as pesquisas realizadas pela Comissão revelaram a presença de terras devolutas e ausência de documentação por parte dos ocupantes, o que prejudicou o levantamento de registros imobiliários<sup>29</sup>. Toda essa situação gerou imensos transtornos para a desapropriação das terras do Distrito Federal.

No ano de 1958, somente cento e setenta fazendas haviam sido efetivamente desapropriadas para a implantação do Distrito Federal, sendo que as que guardavam maior proximidade com o Plano Piloto de Brasília foram as que receberam prioridade no processo de desapropriação. Após a inauguração da nova capital, especialmente na década de 1960, o Governo tentou dar continuidade ao processo de desapropriação dos imóveis particulares no DF. Esse período, porém, foi marcado por grande restrição orçamentária, fruto dos gastos com a construção da capital, o que ocasionou a diminuição do ritmo das desapropriações

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF**. Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 28 mar. 2012.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

realizadas. Essa situação perdurou pelas décadas seguintes e impossibilitou o projeto de tornar efetivamente públicas todas as terras do Distrito Federal<sup>30</sup>.

Em decorrência da desapropriação feita de maneira incompleta e parcial, além da incerteza acerca da propriedade e dos limites territoriais das fazendas que compõem o Distrito Federal, este passou a sofrer, e sofre até hoje, de uma intensa desordem fundiária.

O objetivo inicial do Governo Federal era efetuar a total desapropriação das terras no DF. No entanto, estudos realizados pela TERRACAP em 1996 identificaram aproximadamente 51,4% das terras integralmente desapropriadas, 33,3% de terras particulares, 8,5% de terras desapropriadas parcialmente (aquelas que foram desapropriadas sem que houvesse definição clara das parcelas que são públicas e das parcelas que são privadas) e 6,8% de terras ainda em processo judicial de desapropriação<sup>31</sup>.

Ao analisar o histórico da transferência da capital para o Planalto Central e o seu processo de ocupação, percebem-se várias falhas que acabaram ocasionando problemas atuais ao Distrito Federal. Atualmente, uma das questões mais críticas do DF diz respeito aos diversos conflitos fundiários, sejam rurais ou urbanos, os quais têm como pano de fundo a incompleta desapropriação de terras para a construção da capital. O intuito de estabelecer como públicas todas as terras que viriam a constituir a base territorial do Distrito Federal já existia desde a Constituição Federal de 1891. No entanto, a realidade demonstra que tal objetivo não se concretizou. Somado a isso, a imprecisão dos registros das fazendas localizadas aqui no DF e a evolução da população, nos últimos anos, tem contribuído para a ocorrência de conflitos fundiários e dificuldade de regularização das áreas rurais e urbanas que compõem o Distrito Federal.

---

<sup>30</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 28 mar. 2012.

<sup>31</sup> **Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal.** Disponível em <http://dpi.inpe.br>. Acesso em 28 mar. 2012.

## 2 ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL E CONCEITOS JURÍDICOS PRELIMINARES

O incompleto processo de desapropriação ocorrido nas décadas de 50 e 60 do século XX, a falta de discriminação correta das terras do Distrito Federal e da definição dos limites entre o público e o privado, bem como a indefinição das fazendas e das áreas que compõem o Distrito Federal, estão no centro da problemática existente ao redor dos conflitos fundiários do DF, seja nas áreas urbanas, seja nas áreas rurais.

Como consequência, o Distrito Federal adquiriu uma estrutura fundiária que o diferenciou de todos os demais Estados do país. Segundo dados do PDOT-2009, a situação fundiária do Distrito Federal é complexa e abrange terras de naturezas jurídicas diversas, quais sejam<sup>32</sup>:

- a) Terras particulares, registradas em Cartório de Registro de Imóveis em nome do particular, que possui escritura da área.
- b) Terras devolutas, nas quais a propriedade é desconhecida, não sendo abrangidas por domínio particular por qualquer título legítimo e que não foram objeto de causas discriminatórias.
- c) Terras Públicas, que se dividem em: 1) Terras públicas que foram cedidas por contratos de arrendamento e/ou concessão de uso aos produtores rurais; 2) Terras públicas que sofreram invasão.
- d) Terras em regime de propriedade comum adquiridas pela TERRACAP, nas quais o Poder Público desapropriou parcialmente a gleba sem definir os limites da propriedade pública ou privada.

Para melhor compreensão dessa complexa estrutura fundiária do Distrito Federal, composta por terras de naturezas jurídicas diversas, englobando terras particulares, terras devolutas e terras públicas que foram cedidas por contratos de arrendamentos e concessões de uso, além de terras públicas que sofreram processo de invasão, faz-se necessário a análise detalhada de cada uma delas, bem como a análise de alguns institutos jurídicos referentes a elas, quais sejam: Propriedade, posse, usucapião de terras devolutas e instrumentos jurídicos para utilização de bens públicos pelos particulares.

---

<sup>32</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

## 2.1 Terras particulares e a propriedade

Como já mencionado, a desapropriação realizada no Distrito Federal ocorreu de forma incompleta. Apesar do objetivo de tornar todas as áreas que circundavam o DF públicas, algumas dessas áreas continuaram sob o domínio de particulares, que até hoje detêm a escritura sobre elas. Estima-se que 3.883 áreas do Distrito Federal possuam escritura definitiva<sup>33</sup>.

A área rural que está sob o domínio do particular remete ao conceito e análise do instituto jurídico da propriedade, bem como a função social que ela deve cumprir, mormente a propriedade rural.

Segundo Ivan Chemeris<sup>34</sup>, a propriedade é uma das mais importantes instituições jurídicas, pois reflete a opção das sociedades no que diz respeito ao modo de geração e distribuição de riquezas.

As condições econômicas e políticas de cada período foram fatores essenciais que determinaram a origem e o desenvolvimento dos fundamentos da propriedade. Em cada época, esse instituto assumiu diferentes contornos, conforme as relações econômicas e sociais vigentes em cada momento<sup>35</sup>. Ao se estudar a evolução do Direito Ocidental, todavia, percebe-se que a propriedade, em sua essência, sempre se caracterizou por ser o exercício de um poder jurídico de caráter soberano e privativo de alguém sobre uma coisa determinada<sup>36</sup>.

Apesar de ser um instituto jurídico de tamanha importância para as relações sociais, econômicas e políticas, dificilmente se logrará êxito ao se admitir a existência de um conceito único e inflexível de propriedade, pois esta sofre um permanente processo de transformação, sendo cada vez mais dinâmicos os seus poderes<sup>37</sup>.

Não se conhece na doutrina e nos Códigos uma definição do direito de propriedade, muito embora o artigo 1.228 do Código Civil, ao anunciar seu conteúdo, traga uma conceituação: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

<sup>33</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF**. Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

<sup>34</sup> CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

<sup>35</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

<sup>36</sup> COMPARATO, Fabio Konder. **Direito e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

<sup>37</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

Atualmente, a propriedade apresenta um dinamismo nunca antes visto e torna-se imperativa a sua análise baseando-se não apenas na sujeição de uma coisa ao seu titular, mas sim no interesse social que esta revela<sup>38</sup>.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece, no seu art. 5º, que a propriedade deverá atender a sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI – é garantido o direito de propriedade;

XXII – a propriedade atenderá a sua função social.

Marquesi<sup>39</sup> define função social da propriedade como os requisitos de direito público relativos à ordem econômica que o titular de um imóvel urbano ou rural deverá seguir quando estiver no exercício dos seus poderes de domínio. Nesse sentido, a função social da propriedade corresponde a um dever-direito do titular do bem, que deverá exercer seus direitos individuais sobre a coisa com vistas às necessidades coletivas.

Dessa forma, percebe-se que não existe mais a possibilidade de se admitir que o titular empregue seu imóvel com fins puramente individuais. Ao contrário, cumpre ao titular de um bem usá-lo de forma útil à sociedade, empregando-o como um instrumento de geração de riquezas.

De um lado, portanto, o direito de propriedade obriga os demais indivíduos a não interferirem na maneira com que o proprietário exerce titularidade sobre um bem, porém, em contrapartida, tem-se que a função social vincula o proprietário para que este utilize a coisa em seu domínio com vistas ao bem estar coletivo<sup>40</sup>.

Especificamente em relação ao cumprimento da função social da propriedade rural, positivou o Estatuto da Terra as condições para o cumprimento da função social dessas propriedades, explicitadas no §1º do art. 2º, que dispõe:

Artigo 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

§ 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

<sup>38</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>40</sup> CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

- b) Mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) Assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) Observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

A Constituição Federal de 1988 tratou expressamente da função social da propriedade rural no seu art. 186, acrescentando às condições elencadas pelo Estatuto da Terra para o cumprimento da função social da propriedade a proteção ao meio ambiente:

Artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A função social da propriedade rural elencada na Constituição Federal é baseada em quatro fatores. O fator econômico diz respeito ao aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, que ocorrerá quando houver, por parte do produtor rural, a utilização de técnicas agrícolas peculiares à região onde se encontra o imóvel, de forma a conduzir a uma exploração eficiente. O fator econômico-ambiental exige uma adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. O fator social expressa a necessidade de uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Por fim, o fator humano social é definido como o atendimento das necessidades básicas dos que desempenham funções ligadas a terra<sup>41</sup>.

Percebe-se, diante dos requisitos elencados pela Constituição, que a função social da propriedade rural não abarcou apenas a produtividade da terra, mas também aspectos ecológicos e trabalhistas, ao exigir uma utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, além da observância das disposições que regulam as relações de trabalho. Mais do que nunca, a propriedade rural deixa de ser apenas um meio para se atingir interesses particulares e passa a ser uma forma de assegurar a todos condições de vida dignas. Além disso, deixa de ser apenas um bem patrimonial e passa a ser um bem de produção, que deve produzir alimentos e matérias-primas. A propriedade passa a implicar,

---

<sup>41</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

para todo o seu titular, a obrigação de empregá-la na produção de riqueza e desenvolvimento para toda a sociedade<sup>42</sup>.

A Constituição Federal atribuiu novos contornos à propriedade, fazendo com que ela sirva de instrumento para concretização de princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, não se pode encarar a propriedade apenas pelo seu aspecto absoluto e individual, mas sim pela importância social e coletiva que desempenha.

## 2.2 Terras devolutas e a possibilidade de usucapião

O estudo realizado pela Comissão de Cooperação para a Mudança da capital com relação à cadeia dominial das fazendas que ocupavam a área que passaria a compor o Distrito Federal foi concluído em 1958 e revelou a presença de terras devolutas. Segundo o diagnóstico elaborado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do DF, a estrutura fundiária do Distrito Federal continua abrangendo terras devolutas, nas quais a propriedade é desconhecida, não sendo abrangidas por domínio particular por qualquer título legítimo e que não foram objeto de ação discriminatória<sup>43</sup>.

Segundo Benedito Ferreira Marques<sup>44</sup>, vários conceitos têm sido atribuídos ao instituto das terras devolutas, o qual é consagrado na literatura jurídica brasileira desde a Lei das Terras de 1850. Para o referido autor, o principal objetivo da Lei nº 601/1850 foi conferir titulação a todos os que ocupavam a terra, mas não a possuíam. Nesse sentido, a edição dessa lei se justificou pela necessidade de evitar a perpetuação do regime de posses ilegítimas como meio de aquisição de propriedade.

Altir de Souza Maia<sup>45</sup> define terras devolutas como “aquelas que não estão aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam incorporadas ao domínio privado”. Importante salientar que a discriminação das denominadas terras devolutas não atende a uma preocupação do Estado em aumentar o seu patrimônio, mas sim em regularizar a situação dos posseiros<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

<sup>43</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF**. Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

<sup>44</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 85.

<sup>45</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 88.

<sup>46</sup> RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 9, jan./fev. 1997.

Tendo em vista que a estrutura fundiária do Distrito Federal é composta também por terras devolutas, o questionamento pertinente ao presente trabalho monográfico é: Essas terras devolutas são usucapíveis?

O direito à usucapião é um dos efeitos mais importantes da posse, pois é a maneira pela qual a situação de fato do possuidor será transformada em direito de propriedade. No entanto, nem toda posse poderá ser convertida em propriedade por meio da usucapião. Nesse sentido, a posse *ad interdicta* não se confunde com a posse *ad usucapionem*, pois enquanto esta se molda à teoria de Ihering, bastando o poder de fato sobre a coisa para que se possa ajuizar uma causa possessória, aquela afirma ser necessário acrescentar o *animus domini* da teoria subjetiva à posse. Assim, qualquer posse permite ao possuidor o ajuizamento de causas possessórias. No entanto, apenas a posse qualificada pela intenção do dono gera a aquisição da propriedade pela usucapião<sup>47</sup>.

Sobre o assunto, ensina Marcos Aurélio Bezerra de Melo<sup>48</sup>:

[...] nem toda posse poderá se converter em propriedade pela via da usucapião, pois se toda posse é *ad interdicta* nem toda o será *ad usucapionem*. A posse *ad usucapionem* tem que trazer consigo o elemento subjetivo do *animus domini* materializado na expressão “possuir como seu” (art. 1238 do CCB), além de ter que ser sem oposição, ininterrupta e incidir sobre bem usucapível durante determinado período de tempo.

Enquanto a posse é o poder de fato sobre a coisa, a propriedade é o poder de direito nela incidente. O fato objetivo da posse, associado ao tempo e à verificação dos demais requisitos legais geram juridicidade a uma situação de fato, transformando-a em propriedade. A usucapião é uma maneira de realizar essa transformação, como um meio jurídico de solução de tensões derivadas da confrontação entre posse e propriedade. Assim, um dos fundamentos da usucapião é materializar a propriedade, ocasionando ao proprietário desidioso com o seu patrimônio a privação da coisa em benefício daquele que, aliando tempo e posse, anseie consolidar e pacificar a sua situação perante a sociedade e o bem<sup>49</sup>.

Segundo Marcos Aurélio Bezerra de Melo<sup>50</sup>, a segurança jurídica que surge em decorrência da paz social de se conferir juridicidade a um fato social que se alonga no tempo sem a oposição do antigo titular da propriedade também fundamenta a usucapião. Nada mais justo, segundo o entendimento do referido autor, que uma pessoa que atribuiu valor a um bem

<sup>47</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113.

<sup>48</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 44.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 273.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 105.

em razão do trabalho, produção ou moradia seja beneficiado pelo reconhecimento social e jurídico de ser proprietário desse bem.

Sendo assim, a usucapião representa uma recompensa àquele que por um período expressivo de tempo deu ao bem uma aparente destinação de proprietário. No entanto, também importa em sanção ao proprietário desidioso e inerte que não tutelou o seu direito em face da posse exercida por outrem<sup>51</sup>.

Tendo em vista a regularização fundiária rural, merece destaque a usucapião agrária. Esse instituto jurídico foi criado pela Constituição Federal de 1934 e, a partir daí, não foi esquecido por leis posteriores, à exceção da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, as quais foram omissas em relação à usucapião agrária. Várias nomenclaturas foram atribuídas a esse instituto, desde usucapião agrária, rústica, *pró-labore* e, mais atualmente, usucapião especial rural. Importante mencionar que a usucapião agrária se manteve presente na legislação ordinária, primeiramente no contexto do art. 98 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e, atualmente, na Lei nº 6.969/81, a qual regulou inteiramente a matéria<sup>52</sup>.

Essa modalidade de usucapião baseia-se na posse-trabalho, assim compreendida aquela que se caracteriza pela utilização econômica do bem possuído por meio do trabalho. O reconhecimento da posse pelo Estado tem como fator de maior importância o trabalho, daí dizer que este é o fator preponderante da propriedade na sua aquisição pela usucapião<sup>53</sup>.

A usucapião agrária tem por objetivo a proteção do trabalhador rural e o fomento a que ele tenha condições de permanecer no campo<sup>54</sup>. Além disso, objetiva a fixação do homem no campo, exigindo ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o usucapiente ou a entidade familiar, e a consecução de uma política agrícola, promovendo-se a ocupação de áreas subaproveitadas, tornando a terra útil por produtiva. Nessa modalidade de usucapião, a função social da posse é mais evidente do que na modalidade da usucapião urbana, pois a mera pessoalidade da posse pela moradia não conduz à aquisição da

---

<sup>51</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 272.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 315.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>54</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 125.

propriedade se não acompanhada do exercício de uma atividade econômica, seja ela rural, industrial ou de mera subsistência da entidade familiar<sup>55</sup>.

Benedito Ferreira Marques<sup>56</sup> afirma:

Da abordagem feita sobre a usucapião agrária, conclui-se que se trata do instituto jurídico da mais alta significação no contexto agrário e processual. No agrário, porque representa mais um meio de titulação de imóveis aos que trabalham a terra, com base na posse-trabalho. E, no campo processual, por seus aspectos inovadores, explicáveis e justificáveis pela finalidade social que encerra.

O artigo 2º da Lei nº 6.969/81 abrangia não apenas a possibilidade de obtenção de usucapião rural de áreas particulares, como também de terras devolutas, que integram o patrimônio das pessoas federativas, mas não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas<sup>57</sup>.

Segundo entendimento de Humberto Theodoro Junior<sup>58</sup>, além da posse, da ausência de oposição e do ânimo da posse (posse *ad usucapionem*), o instituto da usucapião exige também que o objeto seja coisa hábil a essa forma de aquisição dominial originária:

De maneira geral, diz-se que somente as coisas *no comércio* podem prestar à usucapião, porque *res extra commercium* é exatamente a expressão utilizada, tradicionalmente, para designar a coisa que não pode ser incorporada ao patrimônio individual, nem de fato nem de direito. No entanto, não tem sido uniforme o tratamento que, sob esse ângulo, se dispensa aos bens públicos, mesmo porque a orientação legislativa não se mostra constante e a própria natureza desses bens não é única.

Silvio Rodrigues<sup>59</sup> sempre defendeu a tese de que os bens públicos, de qualquer natureza, não podem ser usucapidos. Segundo o autor, essa convicção é fruto da letra expressa da lei no Decreto-Lei nº 9.760/46, que dispõe sobre os bens imóveis da União, bem como no texto do enunciado 340 do Supremo Tribunal Federal, o qual afirma que desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, assim como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

A Constituição Federal de 1988 também afirmou a impossibilidade de os bens públicos serem usucapidos. O parágrafo 3º do artigo 183 e o parágrafo único do artigo 191 da Constituição afirmam expressamente que os imóveis públicos não serão adquiridos por

<sup>55</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>56</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>57</sup> FARIAS, op. cit., p. 317.

<sup>58</sup> JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Posse e usucapião**: direitos reais I doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Aide, 1994.

<sup>59</sup> RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 10, jan./fev. 1997.

usucapião. No entanto, a regra contida nesses artigos pareceu sofrer um abalo por conta do disposto no caput do artigo 188 da Constituição Federal: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

Para Silvio Rodrigues<sup>60</sup>, é inegável que o legislador constituinte acabou distinguindo as terras públicas das devolutas, afirmando que sua destinação deverá ser compatibilizada com a política agrícola do país, a qual sempre foi, desde as capitânias hereditárias, a de privatizar as terras públicas dominicais com a finalidade de que fossem cultivadas e colonizadas. Inclusive, a lei nº 601/50 sempre procurou legitimar a detenção de quem tivesse na terra cultura efetiva e produtiva, além de moradia habitual, ainda que sem possuir título dominial.

O artigo 188 da Constituição Federal acabou por distinguir as terras públicas das terras devolutas, levando o intérprete a entender que o legislador constituinte criou uma nova espécie de bens públicos, distinta das espécies já elencadas no artigo 98 do Código Civil: bens de uso comum do povo, uso especial e bens dominicais. Sílvio Rodrigues<sup>61</sup> sempre defendeu os bens dominicais como aqueles que fazem parte do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, incluindo nessa classificação as terras devolutas. No entanto, o artigo 188 da Constituição, ao distinguir terras públicas das terras devolutas, parece ter criado uma nova espécie de bens dominicais, ou seja, as terras devolutas. A transferência dessas terras ao particular é feita por meio de legitimação de posse, com a finalidade de atender ao interesse social e possibilitar a continuidade da exploração da terra. Em verdade, a usucapião é uma forma de aquisição de propriedade que muito se assemelha à legitimação de posse para o possessor, pois em ambas as situações a lei atribui ao possuidor a prerrogativa de tornar sua uma terra que ocupava pacificamente.

Afirma Silvio Rodrigues<sup>62</sup>:

Parece-me que o legislador constituinte, distinguindo as terras públicas das devolutas, criou um novo gênero de bens públicos dominicais, o das terras devolutas, que seriam aquelas que constituem um acervo que o Estado detém como os particulares detêm o seu próprio patrimônio. Tal patrimônio, portanto, escapa da regra do artigo 100 do Código Civil, que declara inalienáveis os demais bens classificados no artigo 99, e está sujeito a usucapião. Essa opinião, agora por mim externada pela primeira vez, não é original e apenas segue a de juristas que me precederam.

---

<sup>60</sup> RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 10, jan./fev. 1997.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 10

Juarez de Freitas<sup>63</sup>, em artigo denominado “Usucapião de terras devolutas em face de uma interpretação constitucional teleológica”, adota postura semelhante à de Silvio Rodrigues, ao afirmar:

Em tal medida, mister admitir bens públicos de uso comum do povo, bens públicos de uso especial (ambos, enquanto tais, inalienáveis e imprescritíveis), ao lado de bens públicos disponíveis de duas espécies: os dominicais e os devolutos, estes últimos usucapíveis, obedecidos determinados requisitos, sem ofensa aos comandos dos artigos 183, parágrafo 3º e 191, parágrafo único.

Ademais, Celso Ribeiro Bastos<sup>64</sup>, em sua obra “Comentários à Constituição do Brasil”, defende:

Os bens públicos são aqueles que pertencem ao domínio das pessoas jurídicas de direito público. No entanto, nem todos esses bens estão sujeitos a um regime também de direito público. Pertencem ao domínio público sem que, contudo, sujeitem-se as regras jurídicas a que estão normalmente submetidos os bens públicos na plena acepção da palavra. Estes são públicos pela destinação e não somente pela titularidade. As terras devolutas constituem o maior contingente que compõe essa categoria de imóveis. Portanto, é forçoso reconhecer que, nada obstante um imóvel ser público por compor o domínio de uma pessoa de direito público, ele pode ser dominical do ponto de vista de sua destinação ou utilização. Esses são usucapíveis.

Assim, percebe-se que as terras devolutas são passíveis de usucapião. Cabe destacar, no Distrito Federal, que não obstante a dificuldade de se obter o registro imobiliário das áreas aqui localizadas, dificuldade essa já percebida pela Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital na década de 50, entendeu o Superior Tribunal de Justiça, no dia 18 de outubro de 2011, no Recurso Especial nº 964.223-RN, que tal fato não induz presunção de que a terra é pública, conforme ementa do Recurso transcrita abaixo:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. IMÓVEL URBANO. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA. 1. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público, cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. 2. Recurso especial não provido<sup>65</sup>.

Percebe-se, assim, que cabe ao Estado demonstrar a titularidade sobre a área, não havendo presunção de que a terra é pública somente pela ausência de registro.

<sup>63</sup> Apud RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 10, jan./fev. 1997.

<sup>64</sup> Apud RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 10, jan./fev. 1997.

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 964223 / RN**. Quarta turma. Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Jetro Maia Dantas. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 18 de outubro de 2011.

## 2.3 Terras públicas e a posse

A desapropriação realizada nas décadas de 50 e 60 tornou públicas, aproximadamente, 51,4% das áreas que futuramente comporiam a base territorial do Distrito Federal e da nova capital do país.

As terras públicas do DF podem ser divididas em dois grandes grupos: as que foram cedidas aos particulares por meio de contratos de arrendamento e/ou concessão de uso e as terras que foram invadidas e ocupadas de maneira ilegal.

Para melhor compreensão desses dois grupos de terras públicas, bem como para melhor entendimento do processo de regularização das áreas rurais do Distrito Federal, faz-se necessária uma análise mais detalhada de alguns conceitos jurídicos referentes ao instituto da posse.

### 2.3.1 *Origens e as teorias clássicas e sociológicas da posse*

O poder físico exercido pelo homem sobre as coisas, bem como a sua necessidade de se apropriar de bens têm, historicamente, justificado a origem da posse<sup>66</sup>. Não é possível, entretanto, estabelecer uma data específica para o surgimento desse instituto jurídico, pois o período que antecede ao direito clássico não é totalmente conhecido pelos juristas pelo fato das informações dessa época serem escassas e conflitantes<sup>67</sup>. Apenas com o surgimento da escrita e com o advento da história é que houve a possibilidade de se aferir as instituições jurídicas existentes, pois esses marcos históricos possibilitaram o fornecimento de subsídios e de informações seguras<sup>68</sup>.

Os primeiros estudos a respeito da posse foram realizados em Roma. Assim, afirma-se que em Roma se gerou e se desenvolveu esse instituto. Todavia, a causa que lhe deu origem é um dos grandes problemas estudados pela História do Direito e parece estar longe de uma solução pacífica<sup>69</sup>.

Apesar de a posse ter surgido em Roma, o direito romano não reconheceu apenas uma única concepção desse instituto, o qual apresentou diversas diferenças conforme

<sup>66</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>67</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 14.

<sup>68</sup> LOPES, Ana Carolina Seixas. **Função social da propriedade rural e a tutela processual da posse**. 2009. 76 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

<sup>69</sup> RODRIGUES, Manuel. **A posse**: estudo de direito civil Português. 4. ed. Portugal: Coimbra, 1996.

evoluiu<sup>70</sup>. Nesse sentido, três grandes fases do direito romano merecem destaque: a pré-clássica ou antiga, a clássica e a justinianéia. Ressalta-se o fato já mencionado de que a noção de posse não se manteve, durante esse período, inalterável e permanente<sup>71</sup>.

Na fase pré-clássica, a posse era baseada na conjugação de dois elementos objetivos: um material, assim considerado por existir uma imediata relação entre sujeito e objeto, e outro jurídico, por conta da causa *possessionis*<sup>72</sup>. Nessa fase, a posse era uma senhoria de fato sobre uma coisa com relação à qual o concedente tinha a senhoria de direito. Essa senhoria de fato não se transformava em senhoria de direito, tinha caráter revogável e deveria ser exercida com a intenção de ter a coisa para si<sup>73</sup>.

No período clássico, a noção de posse permaneceu centrada no elemento material, mas houve o acréscimo de um elemento intencional, o *animus possidendi*. Já na fase justinianéia, o conceito de posse se altera e passa a ser o exercício do direito de propriedade ou de que qualquer outro direito real, que se associa a um estado de direito<sup>74</sup>.

O nascimento da posse, no período romano, esteve associado a um conteúdo econômico privado, por que esse instituto era dotado de exclusividade e pessoalidade, ao contrário do que se verificava no uso, o qual tinha um caráter social e comunitário<sup>75</sup>.

Importante salientar que o estudo da posse no mundo moderno não se pauta apenas no Direito romano, pois ela foi influenciada também pelo Direito germânico medieval e pelo Direito canônico. A posse, portanto, é fruto da união de elementos históricos heterogêneos, os quais se misturaram por motivos étnicos (costumes de povos bárbaros que foram levados para o Império Romano do Ocidente), culturais (acolhida do Direito romano na Europa) e religiosos (direito laico que sofreu influência do direito canônico)<sup>76</sup>.

Os romanos, apesar de terem analisado o instituto da posse, não investigaram a sua natureza jurídica nem sistematizaram regras sobre a matéria<sup>77</sup>. No entanto, diversas teorias buscaram, a partir do direito romano, justificar a necessidade de proteção da posse. Dentre essas teorias, merece destaque a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de

<sup>70</sup> ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>71</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>72</sup> ALVES, op. cit., p. 11.

<sup>73</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 61.

<sup>74</sup> ALVES, op. cit., p. 12.

<sup>75</sup> FACHIN, op. cit., p. 23.

<sup>76</sup> ALVES, op. cit., p. 2.

<sup>77</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 17.

Ihering, as quais definem, a seu modo, as figuras do possuidor e do detentor, além de justificarem a essência da proteção possessória e identificarem os limites da tutela da posse<sup>78</sup>.

Segundo Fachin, não há autor da cultura jurídica moderna que, ao tratar do instituto da posse, não analise a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de Ihering referentes a tal instituto<sup>79</sup>.

Savigny, em 1803, elaborou o livro que por si só serviu para imortalizá-lo: O Tratado da Posse (*Das Recht des Besitzes*). Seu objetivo com a obra era apresentar a teoria da posse como ela era vista em Roma<sup>80</sup>. O escritor, em sua tentativa de reconstrução do direito romano, desenvolveu uma teoria que obteve grande efeito e repercussão na maioria das legislações do século XIX<sup>81</sup>.

Para a teoria subjetiva, a posse é o poder de dispor fisicamente da coisa, com a intenção de considerá-la sua e defendê-la contra a intervenção de terceiros<sup>82</sup>. Na concepção de Savigny, a posse é composta por dois elementos constitutivos: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é o elemento material representado pelo poder físico sobre a coisa. Já o *animus* é o elemento volitivo que consiste na intenção do possuidor de exercer o direito como se proprietário fosse. Para Savigny, não basta deter a coisa, ou seja, não basta o elemento material, é necessário haver o propósito de ter a coisa para si, isto é, o *animus possidendi*<sup>83</sup>.

Segundo a teoria de Savigny, os dois elementos (material e volitivo), são indispensáveis para que a posse seja caracterizada. Se faltar o *corpus*, inexistente relação de fato entre a pessoa e o bem, e se faltar o *animus* não haverá posse, mas mera detenção<sup>84</sup>. Nesse sentido, entendia Savigny que se uma pessoa tivesse apenas o *corpus*, sem o *animus*, seria considerada mera detentora do bem e não poderia, por consequência, invocar a proteção possessória. Assim, para a teoria subjetiva, é considerado possuidor somente aquele que possui o *corpus* e o *animus*<sup>85</sup>. Justamente por atribuir tamanha ênfase ao aspecto psicológico e ao elemento volitivo do *animus*, a teoria de Savigny ficou conhecida como teoria subjetiva<sup>86</sup>.

<sup>78</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>79</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 14.

<sup>80</sup> ALVES, José Carlos Moreira. **Posse**: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>81</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 18.

<sup>82</sup> Ibidem, p.18.

<sup>83</sup> FARIAS, op. cit., p. 23.

<sup>84</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 18.

<sup>85</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 17.

<sup>86</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Sustenta Savigny que em situações nas quais a pessoa possua o contato físico com a coisa sem o *animus*, haverá mera detenção. É o caso, por exemplo, do locatário, do comodatário, do usufrutário e do arrendatário. Para Savigny, essas pessoas, por terem a carência do elemento volitivo, são meras detentoras que não fazem jus à proteção possessória<sup>87</sup>. Nesse ponto, a teoria de Savigny recebeu veemente crítica com a alegação de que o direito moderno não pode negar proteção possessória ao locatário, ao comodatário ou a qualquer das pessoas citadas anteriormente<sup>88</sup>.

Assim, buscando estender a proteção possessória a essas figuras, Savigny construiu a teoria da posse derivada, a qual consistia na transferência dos direitos possessórios, e não do direito de propriedade, e aplicável, por exemplo, ao credor pignoratício e ao depositário de coisa litigiosa, para que pudessem conservar a coisa que lhes fora confiada<sup>89</sup>.

Sobre o assunto, Arnaldo Rizzardo<sup>90</sup> defende:

Contrariando a própria tese, isto é, admitindo a posse sem a intenção de dono, Savigny demonstrou a fragilidade de seu pensamento, embora tenha procurado fazer a distinção entre o ânimo exigido para a posse e o ânimo do proprietário propriamente dito. No primeiro caso, o ânimo é mais que representação. No outro, o arrendatário, o locatário e o usufrutuário estariam representando o arrendante, o locador ou o nu-proprietário, situação, no entanto, diferente daquela que a realidade apresenta.

Apesar das críticas que sofreu, a teoria subjetiva teve seu mérito e importância, pois possibilitou reduzir o fenômeno da posse a um mínimo básico de autonomia frente à propriedade, projetando-se autonomia ao instituto da posse pelo fato do uso dos bens adquirir relevância jurídica fora da estrutura da propriedade privada<sup>91</sup>.

Ihering, por sua vez, viveu no período de transição entre o método histórico-natural e o positivismo, no qual a Europa vivenciava o triunfo do individualismo, do liberalismo e o início das codificações. Nessa época, Ihering confrontou os representantes da denominada Escola Histórica, da qual Savigny foi expoente<sup>92</sup>.

Ihering dirigiu a Savigny veemente crítica pelo fato de acreditar que a noção de *corpus* já incorporava a de *animus*, razão pela qual a distinção que se fazia entre ambas era

---

<sup>87</sup> Ibidem, p. 28.

<sup>88</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>89</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>90</sup> Apud GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>91</sup> FARIAS, op. cit., p. 27.

<sup>92</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 26.

irrelevante<sup>93</sup>. Assim, a teoria de Ihering é denominada por ele mesmo de objetiva, pois não concede ao *animus* a importância que lhe conferia a teoria subjetiva<sup>94</sup>.

A teoria objetiva de Ihering afirma que para a caracterização da posse basta o *corpus*. Entretanto, tal expressão não significa contato físico com a coisa, mas sim conduta de dono, a qual se revela na forma com a qual o proprietário age em face da coisa, tendo em vista sua função econômica<sup>95</sup>. A posse, portanto, é reconhecida por sua destinação econômica, independentemente qualquer manifestação ou ato do possuidor. Dessa forma, é suficiente, para a teoria objetiva, que o possuidor se comporte em relação à coisa como se comportaria o proprietário em relação ao que é seu. Assim sendo, não importa a possibilidade de apreensão imediata da coisa, mas o fato do possuidor agir como agiria o proprietário, concedendo destinação econômica ao bem, tenha ou não o possuidor o *animus domini*. Dessa maneira, ao se dispensar o *animus*, a teoria objetiva estende à condição de possuidores aqueles que seriam considerados meros detentores pela teoria de Savigny<sup>96</sup>.

A teoria de Ihering é tida como um avanço em relação à teoria de Savigny, pois ao abrir mão da exigência do *animus domini*, amplia-se o rol dos possuidores, concedendo àqueles antes considerados meros detentores proteção possessória direta e imediata<sup>97</sup>.

Entretanto, a maior crítica que se faz à teoria objetiva decorre do fato de Ihering subordinar a posse à propriedade, acabando com a sua autonomia e reduzindo a posse a um direito mínimo, como mera exteriorização do direito de propriedade<sup>98</sup>.

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>99</sup>, ao analisar o contexto atual e as teorias de Savigny e Ihering, afirmam:

[...] nos dias atuais, as teorias de Savigny e Ihering não são mais capazes de explicar o fenômeno possessório à luz de uma teoria material dos direitos fundamentais. Mostram-se envelhecidas e dissonantes da realidade social presente. Surgiram ambas em momento histórico no qual o fundamental era a apropriação de bens sob a lógica do ter em detrimento do ser. Ambas as teorias se conciliavam com a lógica do positivismo jurídico, na qual a posse se confina no direito privado como uma construção científica, exteriorizada em um conjunto de regras herméticas.

<sup>93</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 18.

<sup>94</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>96</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 31.

Assim, apesar da importância das teorias de Savigny e de Ihering, é inegável o fato de que atualmente não é possível compartilhar apenas dessas teorias para explicar a posse, pois estas, além de insuficientes para expressar a densidade dos direitos fundamentais nas relações privadas, são divorciadas da realidade do Brasil<sup>100</sup>.

Nesse sentido, afirma Marco Aurélio Bezerra de Melo<sup>101</sup> que a posse deve ser encarada pelos operadores do direito como uma situação jurídica capaz de garantir a dignidade da pessoa humana e o direito constitucionalmente assegurado à moradia. Dessa forma, a posse não pode ser analisada sem a necessária adequação à realidade social e econômica do Brasil.

Nesse contexto, as denominadas teorias sociológicas, preconizadas por Silvio Perozzi, Raymond Saleilles e Antonio Hernandez Gil, têm trazido ao estudo da posse novos rumos, fazendo-a adquirir autonomia em face à propriedade. Essas novas teorias constituem um importante instrumento jurídico de fortalecimento da posse por enfatizarem o seu caráter econômico e a sua função social<sup>102</sup>. Além disso, as teorias sociológicas procuram demonstrar que a posse não é um apêndice ou uma mera aparência da propriedade. Pelo contrário, essas teorias buscam reinterpretar a posse conforme os valores sociais nela considerando-a um fenômeno de relevante interesse social, com autonomia em relação à propriedade e aos direitos reais<sup>103</sup>.

Perozzi, em 1906, formulou a teoria social da posse, caracterizada pelo comportamento passivo dos sujeitos integrantes da coletividade com relação ao fato. Para essa teoria, a posse prescinde do *corpus* e do *animus* e é resultado do fator social, dependente da abstenção de terceiros<sup>104</sup>. O sociólogo em questão sustenta que a posse é um fenômeno social baseado na moralidade e no costume<sup>105</sup>.

Já a teoria da apropriação econômica de Saleilles preconiza a independência da posse em relação ao direito real. Isso se deve ao fato de que a posse, nessa teoria, manifesta-se por um juízo de valor segundo a consciência social considerada economicamente. Saleilles afirma que o critério que deve ser utilizado para distinguir posse de detenção é o da observação dos fatos sociais, e não o da intervenção direta do legislador para dizer em que

<sup>100</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36.

<sup>101</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 23.

<sup>102</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

<sup>103</sup> FARIAS, op. cit., p. 36.

<sup>104</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>105</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 76.

casos não há posse, como afirmava a teoria de Ihering. Sendo assim, haverá posse onde há relação de fato para estabelecer a independência econômica do possuidor<sup>106</sup>.

Hernandez Gil, por sua vez, defende que a função social é pressuposto e fim das instituições reguladas pelo direito. Assim, afirma que as coordenadas da ação prática humana, que são a necessidade e o trabalho, passam pela posse<sup>107</sup>. Para a doutrina de Hernandez Gil, a posse tem que se analisada como instituição jurídica de maior densidade social, fundamentado-a no uso e no trabalho dos bens. Dessa forma, portanto, frente à função social, a posse deixa de ser simples aliada da propriedade privada e expoente da liberdade individual, porque a pessoa, ainda que seja livre, tem outras necessidades<sup>108</sup>.

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>109</sup> afirmam que, para as teorias de Savigny e de Ihering, “a pessoa era considerada apenas o ser abstrato e neutralizado que ocupava um dos pólos de uma relação jurídica patrimonial, centralizada na ideia da autonomia da vontade”. Esse conceito, no entanto, em nada se parece com o que se visualiza atualmente. Assim, as teorias sociológicas possibilitam enxergar a pessoa como ser humano em seu contexto, valorizando-se os atributos de sua personalidade e sua dignidade.

### **2.3.2 Função social da posse e o conceito de posse agrária**

A função social da posse é um tema clássico na doutrina. O sistema jurídico sofreu grandes abalos no decorrer do século XX, especialmente com a crise do positivismo jurídico, o qual passava a noção de que o direito é imune às transformações sociais. Atualmente, entretanto, não há mais um interesse tão evidente em buscar conceitos de institutos, mas sim em direcionar esses institutos jurídicos para a coletividade, a fim de alcançar a solidariedade e o bem comum<sup>110</sup>.

Ao analisar a função social da posse, é inevitável citar, concomitantemente, a função social da propriedade. Sabe-se que o instituto da propriedade, resultado de construção jurídica de muitos séculos, recebeu, atualmente, um caráter relativo, inspirado no princípio da função social. Esse caráter relativo modernamente atribuído à propriedade contrapõe-se ao

<sup>106</sup> GONÇALVES, op. cit., p. 38.

<sup>107</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>108</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>109</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 38.

<sup>110</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

caráter que perdurou durante muito tempo de inviolabilidade absoluta, fruto de ideias fundadas no individualismo<sup>111</sup>.

Zavascki<sup>112</sup>, em sua análise sobre posse e propriedade, afirma que o princípio da função social está mais relacionado ao fenômeno possessório do que ao direito de propriedade. Nesse sentido, Luiz Edson Fachin<sup>113</sup> defende que a função social é mais clara na posse do que na propriedade, a qual, mesmo sem uso, se mantém como tal. Assim, a posse, diante do ordenamento civil-constitucional, adquire uma estrutura renovada, não sendo mais possível confinar esse instituto dentro de uma proteção à propriedade. Nessa direção, esclarece Joel Dias Figueira Junior<sup>114</sup>:

A posse existe no mundo fático por si só, independentemente da propriedade ou outro direito real, merecendo ser tutelada juridicamente pela função social e econômica que representa e não por outro motivo, seja ele qual for. Ressalte-se mais uma vez que não se tutela a posse para proteger o domínio ou a propriedade; isso é mera consequência. A posse é que dá vida, razão e sentido social ao domínio e a propriedade no mundo fático, pois, sem ela, a existência desses institutos não ultrapassaria o mundo dos direitos reais e eles jamais encontrariam a sua função, que reside justamente na relação possessória.

Essa nova visão conceitual implica na necessidade de despatrimonializar e repersonalizar a posse. Nesse sentido, adverte Ana Rita Vieira de Albuquerque<sup>115</sup>:

Torna-se evidente que o instituto da posse não pode deixar de receber influxo constitucional, adequando às suas regras à ordem constitucional vigente como forma de cumprir a sua função de instituto jurídico, fruto do fato social em si, verdadeira emanção da personalidade humana e que, por isso mesmo, é ainda mais comprometido com os próprios fundamentos e objetivos do Estado Democrático e a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

Com a constitucionalização do direito civil, percebe-se que para que seja determinada a função social da posse caberá a verificação da concretização dos valores constitucionais e direitos fundamentais, tais como o direito ao trabalho, à moradia, à convivência familiar e a dignidade da pessoa humana<sup>116</sup>.

<sup>111</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 19.

<sup>114</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 87.

<sup>115</sup> Apud FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 37.

<sup>116</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 92.

Assim, o ordenamento civil-constitucional, ao determinar que a função social da posse deverá assegurar valores constitucionais como o direito ao trabalho e a dignidade da pessoa humana, passa a fornecer uma notável proteção à denominada posse qualificada, posse-trabalho ou posse agrária, que é a posse exercida a título de moradia e enriquecida pelo trabalho ou por investimentos. Surge, então, um novo conceito de posse, distinta da que decorre da tradição romanista, a qual não faz diferença entre a posse simples, ou improdutiva, da posse acompanhada de obras e serviços realizados nos bens possuídos. A principal característica da posse agrária é o fato de que ela não se trata de uma posse qualquer, mas sim de uma posse que se mantém pelo trabalho<sup>117</sup>.

Antônio José de Matos Neto<sup>118</sup> atribui o seguinte conceito à posse agrária:

Posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas, vinculadas ou complementares e conexas) desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real, definitiva, com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social.

Nessa direção, e depois de analisar com maior profundidade os elementos constitutivos da posse agrária, o professor Getúlio Targino Lima<sup>119</sup> deu seu próprio conceito à posse agrária:

Posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico, pelo possuidor, de atividade agrária desempenhada sobre um imóvel rural, apto ao desfrute econômico, gerando a seu favor um direito de natureza real especial, de variadas conseqüências jurídicas e visando ao atendimento de suas necessidades sócio-econômicas, bem como da sociedade.

Assim, a posse agrária, baseada no trabalho, acaba por possuir enorme repercussão para a edificação da cidadania e para o atendimento das necessidades básicas do ser humano, assegurando proteção à dignidade da pessoa humana e cumprimento da função social.

### **2.3.3** *Posse em áreas públicas e os instrumentos jurídicos para a utilização dos bens públicos pelos particulares*

O objeto da posse tem sido limitado, tradicionalmente, aos bens que estão dentro do comércio jurídico privado. Nesse sentido, os bens insuscetíveis de apropriação e os

<sup>117</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>118</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

<sup>119</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

legalmente inalienáveis não poderiam ser objeto de posse. Assim, por serem insuscetíveis de apropriação e inalienáveis, os bens públicos não poderiam ser objeto de posse<sup>120</sup>.

Diversos autores têm acolhido a impossibilidade do exercício da posse sobre bens públicos. A base legal é o art. 520, III, do Código Civil de 1916. Tal dispositivo previa a perda da posse em razão da colocação dos bens fora do comércio. Logo, esses bens não poderiam ser objeto de posse. Assim, o poder de fato sobre um bem público não caracterizaria posse, mas mera detenção<sup>121</sup>.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>122</sup> afirmam que detenção “é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento jurídico vigente. [...] alguém possui poder fático sobre a coisa sem que a conduta alcance repercussão jurídica”. Assim, tanto na posse quanto na detenção há atuação material sobre a coisa, todavia, não são concedidos efeitos possessórios aos que atuam pela via da detenção, sendo inviável obter a proteção em face do poder público quando se tratar de bens públicos.

Nessa direção, o art. 100 do Código Civil de 2002 estabelece que, em se tratando de bens fora do comércio, não é possível a apropriação, pela usucapião, de bens públicos pelo particular, pois há vínculo jurídico da coisa a uma finalidade pública (seja uso da coletividade ou emprego em atividade estatal), a qual possui superioridade absoluta sobre qualquer situação jurídica privada.<sup>123</sup> Dessa forma, o particular que ocupa bem público de uso comum do povo ou especial não possui o direito à causa possessória em face do Poder Público, pois, por ser mero detentor, não há a viabilidade de se alegar esbulho, turbação ou ameaça frente a atos de auto-executoriedade praticados pela administração<sup>124</sup>.

Nesse sentido, já decidiu o E. STJ, quando do julgamento do Recurso Especial 489.732-DF, que teve como relator o ministro Barros Monteiro, como é oportuno aferir da ementa a seguir transcrita:

MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, ADMINISTRADA PELA 'TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA'. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do

<sup>120</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>122</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 80.

Código Civil/1916). Precedentes do STJ. Recurso especial conhecido e provido (fl. 332)<sup>125</sup>.

Assim, conforme entendimento do STJ e de grande parte da doutrina, não há caracterização da posse dos bens de uso comum do povo e de uso especial, não havendo a possibilidade, portanto, de caracterizar quem os ocupa como possessor, mas apenas como mero detentor.

No entanto, é admitida posse por particulares sobre os bens públicos dominicais ou patrimoniais, que são utilizados pelo Estado à moda do particular, sem destinação pública e alienáveis. Esses bens são inseridos no comércio jurídico de Direito Privado e podem ser objeto de posse autônoma e de contratos protegidos pelo Código Civil, tais como locação, arrendamento e enfiteuse. Assim, caso o poder público desclassifique a coisa como sendo pública, retirando sua destinação de uso comum ou especial, convertendo-a em bem dominical pela desafetação, restará viável a proteção possessória de particulares sobre a coisa<sup>126</sup>. Percebe-se, portanto, que o critério utilizado para averiguar se há detenção ou posse não é o estrutural, mas o funcional, pois é a afetação do bem a uma finalidade pública que determinará se ele pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular<sup>127</sup>.

Cumprе ressaltar, entretanto, que nos casos de instrumentos jurídicos de direito administrativo, como a autorização, permissão e concessão de uso, há posse do particular sobre o bem público, como bem destaca Eduardo Espínola<sup>128</sup>:

Devemos aqui observar, em primeiro lugar, que a coisa sobre a qual ou em relação a qual se pode exercer a atividade do possuidor deve estar no comércio. As coisas públicas e de uso comum são evidentemente excluídas dessa atividade individual exclusiva. Entretanto, não é absoluto o alcance dessa regra, porquanto se reconhece que o Estado pode recorrer à proteção possessória em relação aos bens do domínio público. Assim, também, por outro lado, aqueles que obtiverem uma concessão sobre um bem de domínio público podem valer-se da ação possessória para se manterem contra as turbações de terceiros.

Assim, pode-se concluir ser inegável a caracterização da posse sobre bens públicos dominicais. Já em relação aos bens de uso comum e de uso especial, não haveria posse do particular sobre eles, mas mera detenção. A caracterização da posse dependeria da concessão do Estado de instrumentos jurídicos administrativos, o que descaracterizaria a

<sup>125</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 489.732 / DF**. Quarta turma. Embargante: Valdemiro Lopes de Souza. Embargado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Barros Monteiro. Brasília, 01 de setembro de 2005.

<sup>126</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>128</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

detenção e possibilitaria a existência de posse e utilização exclusiva do particular sobre o bem público.

Dessa forma, segundo André Guscow Cardoso<sup>129</sup>, não existe irregularidade caso o Poder Público atribua determinados bens públicos para utilização exclusiva do particular, desde que essa atribuição seja produzida de maneira harmônica com o ordenamento jurídico e por meio de instrumentos jurídicos por ele aplicados.

Para a utilização exclusiva do particular sobre o bem público, deve ocorrer manifestação de vontade formal da Administração Pública, por declaração universal ou contrato, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou não. As principais formas administrativas para a transferência do uso dos bens públicos aos particulares são a autorização, a permissão e a concessão de uso e de direito real de uso.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>130</sup>, a autorização de uso é:

O ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente de determinada prática individual incidente sobre um bem público. Não tem formas nem requisitos essenciais para a sua efetivação, pois visa apenas as atividades transitórias e irrelevantes para o poder público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a administração.

A permissão de uso, assim como a autorização, também é ato precário, discricionário e unilateral. Entretanto, na autorização de uso o interesse do particular prevalece, enquanto na permissão de uso o Poder Público também possui interesse na utilização do bem pelo particular. Ademais, a permissão se formaliza mediante decreto e a autorização mediante portaria<sup>131</sup>.

A concessão de uso, por sua vez, ocorre quando a Administração, por meio de um contrato, outorga ao particular a utilização do bem público por um determinado período de tempo, observadas as exigências da lei. A concessão se diferencia dos demais instrumentos jurídicos por não ser precária, na medida em que possui a estabilidade relacionada aos contratos administrativos, tendo como consequência o surgimento de direitos para o concessionário na forma do contrato<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> CARDOSO, André Guscow. A utilização de ações possessórias para a defesa da posse de bens públicos detida pelos particulares. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, nº 21, Nov. 2008, disponível em <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=21&artigo=383&l=pt>. Acesso em 10 nov. 2011.

<sup>130</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>131</sup> JUNIOR, José Cretella. **Dos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

<sup>132</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>133</sup> afirma que

A concessão é o instituto empregado preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização dos bem públicos objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário.

Entretanto, a concessão de uso não se confunde com a concessão de direito real de uso, estabelecida no artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/1967. Na concessão de direito real de uso, ocorre a transferência de direito real, com todas as características pertinentes, como aderência à coisa, direito de sequela, oponibilidade *erga omnes* e proteção por ação real, diferentemente da concessão de uso, em que a relação jurídica é de natureza meramente obrigacional<sup>134</sup>.

O entendimento dos instrumentos jurídicos para utilização dos bens públicos pelos particulares é importante para a compreensão do processo de regularização das áreas rurais do Distrito Federal, conforme demonstrado no capítulo seguinte.

---

<sup>133</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>134</sup> ARAUJO, op. cit., p. 78.

### 3 CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE E DA PROPRIEDADE RURAL NAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL E O SEU PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO

A complexa estrutura fundiária do Distrito Federal, composta por terras não desapropriadas, logo não pertencentes à TERRACAP, terras desapropriadas em comum, nas quais a desapropriação foi realizada de maneira parcial e sem demarcação ou limite da área e, por fim, terras desapropriadas, têm gerado inúmeros conflitos fundiários, seja nas áreas urbanas, seja nas áreas rurais. O presente trabalho monográfico tem como objetivo a análise das áreas desapropriadas do Distrito Federal, pertencentes à TERRACAP, que foram concedidas aos produtores rurais por meio de contratos de arrendamento e concessão de uso, as quais foram, nos últimos anos, objeto de inúmeras discussões a respeito da sua possibilidade de regularização.

A regularização de terras faz parte de uma política fundiária que objetiva garantir não apenas direitos fundamentais, mas também investir na própria autonomia e bem-estar econômico de famílias que poderão obter empréstimos bancários a juros baixos para empreender e iniciar atividades produtivas, oferecendo como caução os direitos reais sobre imóveis públicos<sup>135</sup>.

Em um território no qual predomina o regime jurídico da propriedade pública do solo, como é o caso do Distrito Federal<sup>136</sup>, o Poder Público, ao estimular e garantir a regularização das áreas públicas, está cumprindo um dos mais importantes princípios do Direito Agrário, que é o da despublicização de suas terras, transferindo-as para particulares para que nelas produzam e trabalhem<sup>137</sup>.

L. Lima Stefanini<sup>138</sup> atribui o seguinte conceito à regularização de posse:

É um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública.

<sup>135</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 52.

<sup>136</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF**. Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

<sup>137</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 88.

<sup>138</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 95.

### 3.1 Considerações iniciais acerca das áreas rurais do Distrito Federal

Apesar do seu caráter urbano, a implantação da capital federal no Planalto Central já contemplava, desde antes da sua inauguração, um planejamento voltado à produção e abastecimento agrícola à sua população, com o objetivo de garantir alimentos de qualidade à nova capital do país<sup>139</sup>.

Quando do início da construção da capital federal no interior do Brasil, os alimentos que abasteciam a população e os trabalhadores envolvidos nas obras de construção da cidade vinham, especialmente, do estado de São Paulo, em decorrência de o Planalto Central ser pouco explorado e a sua produção agrícola ser incipiente. Pelo fato de precisarem vir de São Paulo e percorrer grande distância, os alimentos eram muito caros e de baixa qualidade. Por essa razão, observou-se a necessidade de criação de um “cinturão verde” na área do Distrito Federal que garantisse à população o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros de forma permanente e com qualidade<sup>140</sup>.

Com esse objetivo, o Governo do Distrito Federal incentivou a vinda de produtores rurais de outras regiões do país para que produzissem alimentos de qualidade em torno de Brasília e para que tornassem a produção agrícola forte e competitiva. Assim, vários produtores rurais vieram, juntamente com suas famílias, em busca de melhores condições de vida na nova capital federal e imbuídos do compromisso de produzir alimentos para a população de Brasília e entorno. O programa de incentivo para a criação de uma região agrícola no Distrito Federal previu um sistema de arrendamento das terras rurais para os produtores que aqui se instalassem<sup>141</sup>.

A ocupação das áreas rurais do DF ocorreu por meio da implantação de núcleos rurais e colônias agrícolas, além de programas de assentamento agropecuário. Conforme dados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF)<sup>142</sup>, o Distrito Federal possui, atualmente, dezessete mil novecentos e quinze imóveis rurais, distribuídos em uma área de 397.391ha, dos quais aproximadamente 320.830ha são considerados agricultáveis.

---

<sup>139</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

<sup>140</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal.** Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=856](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856)> Acesso em 27 mar. 2012.

<sup>141</sup> *Ibidem.*

<sup>142</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 29 mar. 2012.

Atualmente, as terras rurais do Distrito Federal encontram-se divididas nas seguintes categorias: 57 áreas isoladas; 20 colônias agrícolas; 15 núcleos rurais; 02 combinados agro-urbanos e 01 Projeto de Assentamento Dirigido, o PAD/DF. Nas áreas isoladas, predominam terras que variam de 100 ha a 300 ha. Essas áreas são ocupadas por meio de arrendamento e compreendem 32% do total de terras arrendadas. Já as Colônias Agrícolas são parcelas com dimensões menores e que possuem área média de 7,43 ha. Os Núcleos Rurais representam 35,3% do total da área parcelada no DF, com área média de 70 ha. Correspondem a 36,82% da área total arrendada no Distrito Federal. Por fim, o Projeto de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD/DF), comporta 114 arrendatários do DF, detém 34.564 ha, equivalente a 21% do total de terras arrendadas<sup>143</sup>.

### **3.2 Os contratos de arrendamento e concessões de uso e a inconstitucionalidade do Decreto distrital nº 19.248/98**

Para atender aos agricultores que chegavam à nova capital, o Governo do Distrito Federal demarcou uma área que se destinaria aos lotes rurais, em consonância com o disposto na Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, a qual criou a NOVACAP e declarou que os lotes rurais e urbanos do DF eram inalienáveis e deveriam ser aproveitados diretamente por órgãos governamentais ou por particulares, apenas mediante contratos de arrendamento, nos termos do artigo 25 da referida lei:

Art. 25. Tornar-se-ão indivisíveis os lotes de terras urbanos do futuro Distrito Federal, desde que alienados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Fica expressamente proibida a alienação das demais áreas de terras do mencionado Distrito a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

*Parágrafo único.* A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil organizará os planos que assegurem o aproveitamento econômico dos imóveis rurais, executando-os diretamente ou apenas mediante arrendamento.

Assim, quando vieram para o Distrito Federal, os primeiros agricultores tinham contratos de arrendamento sobre as terras. Sempre souberam, portanto, que a área que plantavam e da qual tiravam seu sustento não era deles, mas sim do Governo do Distrito Federal. No entanto, tais agricultores, mesmo não possuindo um título sobre a terra que lhe garantisse propriedade sobre ela, continuaram trabalhando na sua área rural, produzindo alimentos à população, gerando empregos e desenvolvimento ao até então inexplorado

---

<sup>143</sup> **Situação fundiária e parcelamento do solo.** Disponível em <http://www.districtofederal.df.gov.br/sites>. Acesso em: 27 mar. 2012.

Planalto Central, cumprindo a função social da propriedade rural e realizando melhoramentos e implantação de benfeitorias na área.

No entanto, o Decreto distrital nº 19.248/98, de natureza autônoma, estipulou que os imóveis rurais do Distrito Federal não seriam mais utilizados mediante contratos de arrendamento<sup>144</sup>, mas sim por meio do sistema de concessão de uso, pelo prazo de 50 anos, podendo ser renovados, conforme o artigo 7º do Decreto: “Os imóveis públicos rurais, observadas as disposições legais vigentes, serão utilizados pelo sistema de Concessão de Uso, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, permitida a renovação”.

Em 2001, em uma tentativa de regularização das áreas públicas rurais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal sancionou a Lei n.º 2.689, que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à TERRACAP. Segundo essa lei, compete à TERRACAP a responsabilidade de alienar os imóveis rurais sob a forma de venda direta ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública, sendo que o produtor rural concessionário ou arrendatário que estiver produzindo em terras rurais do Distrito Federal poderá adquirir o domínio das terras, dispensada a licitação e mediante o pagamento do valor da terra nua<sup>145</sup>.

Essa lei, no entanto, foi questionada pelo Partido dos Trabalhadores, por meio da ADI 2146. O Partido defende que ao autorizar a venda direta e a dispensa de licitação, a lei nº 2.689/2001 ofenderia o artigo 22, inciso XXVII, e o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, os quais dispõem sobre princípio da impessoalidade e sobre a competência privativa da União para editar normas gerais de licitação. Até o momento, a ADI 2146 não foi julgada.

O Decreto distrital nº 19.248/98 vigorou até o ano de 2007, momento em que o Tribunal de Contas do Distrito Federal declarou, por meio da Decisão 6779/07, ilegais os contratos, renovações e transferências das terras públicas rurais, conforme trecho da decisão abaixo transcrito:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] III) determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal que, no prazo de noventa dias, cumpra as determinações consubstanciadas nos itens indicados a seguir ou, alternativamente, se assim o desejar, preste ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações que entender pertinentes: [...] b) com base no artigo 45 da Lei Complementar nº 1/94, adote medidas com vistas ao exato cumprimento da Lei de Licitações, tendo em conta que: b.1) **os contratos de terras públicas rurais celebrados sem**

<sup>144</sup> **Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural.** Disponível em <http://www.sa.df.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. de 2012.

<sup>145</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em: 29 mar. 2012

**licitação**, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, **são ilegais** (§§ 17 a 37.a e 158); b.2) **as renovações dos contratos de terras rurais públicas, celebradas sem licitação**, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, **são ilegais** (§§ 38 a 49.a); b.3) **todas as transferências dos contratos de terras rurais públicas são ilegais, pois os contratos são celebrados “intuitu personae”** (§§ 50 a 60.a) [...].

No mesmo ano, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, frente a artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo por objeto os Decretos distritais 19.248, de 19 de maio de 1998 e o Decreto n. 22.436, de 2 de outubro de 2001, ambos de iniciativa do Governador do Distrito Federal, que estabeleciam normas relativas à administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal.

O Procurador sustentou que os referidos Decretos, ao tratarem da utilização de terras públicas rurais do Distrito Federal, acabaram padecendo de inconstitucionalidade, alegando que tal matéria deveria ser objeto de lei, sendo observado o devido processo legislativo, em razão de serem normas de eficácia limitada, violando artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Assim, defendeu o Procurador-Geral que a matéria tratada nos Decretos deveria ser tratada por lei formal e específica, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo distrital. Ademais, sustentou que os Decretos feriram o princípio da legalidade, previsto no artigo 19 da LODF, bem como seus artigos 26, 47, caput e 49, com relação à exigência de prévia licitação para a venda de bens públicos, caracterizando, assim, inconstitucionalidade material, conforme trecho da ADI abaixo transcrito:

Em suas razões, alega o Requerente que os decretos impugnados, de natureza autônoma, ao tratarem da concessão de uso de terras públicas rurais do Distrito Federal violaram as disposições da Lei Orgânica que exigem lei formal e específica para o tratamento da matéria, a ser discutida e aprovada no âmbito da Câmara Legislativa Distrital. Diz, ainda, que os Diplomas Legais incorrem em vício material porque permitiram a alienação, via concessão de uso, de áreas públicas e particulares, sem a licitação necessária. Ao final, pediu a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade dos Decretos ns. 19.248/98 e 22.436/01<sup>146</sup>.

O TJDFT se posicionou afirmando que se o tratamento da matéria foi feito via Decreto, é visível a constatação de vício formal por não ter sido obedecida a cláusula de

<sup>146</sup> Brasil. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04**. Conselho especial. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator desembargador: Ministro Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, 30 de janeiro de 2007. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2012.

reserva legal estrita, não podendo, assim, um decreto produzir efeitos válidos quando a matéria é reservada à lei.

Assim, o desembargador relator Edson Alfredo Smaniotto, alegando que a concessão de uso pelo prazo de 50 anos, com permissão de renovação, exclui toda a população da possibilidade de adquirir imóveis públicos para fins de habitação ou empreendimentos rurais, em franca violação à Lei Orgânica distrital e à Lei 8.666/1993, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do Decreto 19.248, de 19 de maio de 1998, e do Decreto 22.436, de 2 de outubro de 2001, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, conforme ementa transcrita a seguir:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS nº 19.248/1998 e nº 22.436/2001. CONCESSÃO DE USO DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA LEGAL ESTRITA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.**

1. O tema concernente à concessão de uso de terras públicas rurais no Distrito Federal submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, o tratamento por outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fonte normativa que se revele estranha, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo. 2. Evidenciada a inconstitucionalidade formal dos Decretos nº 19.248, de 19 de maio de 1998 e nº 22.436, de 02 de outubro de 2.001 (que estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal), frente aos artigos 47, 48, 49, 58, VI, 60, XXVIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, julga-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade. (Acórdão n. 274164, 20060020043114ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 30/01/2007, DJ 10/09/2007 p. 98)<sup>147</sup>.

A partir das referidas decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), todos os contratos de concessão de uso que permitiam a exploração da área pública rural foram considerados ilegais.

<sup>147</sup> Brasil. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04**. Conselho especial. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator desembargador: Ministro Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, 30 de janeiro de 2007. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2012.

### **3.3 Cumprimento da função social da posse e da propriedade rural e a regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal por meio de alienação e ou concessão de direito real de uso**

A partir do momento em que foram declarados ilegais os contratos, renovações e transferências das áreas públicas rurais, sob o argumento de excluírem toda a população da possibilidade de explorarem os imóveis públicos rurais do Distrito Federal para fins de habitação ou empreendimentos rurais, os produtores rurais que ocupavam esses imóveis passaram a sofrer de grande insegurança jurídica.

Quando vieram para o Distrito Federal, os produtores vieram imbuídos da responsabilidade de formação de um “cinturão verde” em torno da nova capital do país. Muitos desses produtores foram convidados pelo governo para ocupar as áreas rurais e incentivados a fixar moradia no Distrito Federal com vistas à produção de alimentos e desenvolvimento da agricultura no Planalto Central. Assim, desde a criação de Brasília, os agricultores que aqui se instalaram por meio de contratos de arrendamento e concessões de uso têm cumprido o objetivo pelo qual foram chamados, qual seja, a produção de alimentos e execução da política agrária do Distrito Federal, cumprindo a função social da terra que ocupam<sup>148</sup>.

Mesmo sabendo que a terra que iriam ocupar no Distrito Federal era pública, que não possuiriam nenhum título sobre a área rural que lhe assegurasse propriedade e que o imóvel poderia nunca vir a ser seu, os produtores continuaram explorando a terra, de forma a contribuir para a geração de alimentos, emprego e desenvolvimento da região Centro-Oeste. Houve incorporação de novas tecnologias nas áreas rurais, desenvolvimento do agronegócio e da agricultura familiar e transformação de terras rurais até então improdutivas em terras produtivas e com altos índices de produtividade.

Assim, quando tinham contratos de arrendamento e de concessões de uso sobre a terra, os agricultores se sentiam protegidos, pois sabiam que podiam usufruir da área rural que ocupavam pelo seu trabalho e para o seu sustento. O que importava para esses produtores não era tanto a possibilidade de adquirir a terra como sua, mas sim o fato de que tinham a posse sobre a terra e de que dela tiravam seu sustento. Para isso, cumpriram a função social da posse

---

<sup>148</sup> **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemberg.com.br>. Acesso em: 10 abr. de 2012.

e da propriedade rural, assegurando alimentos para a população e protegendo a área rural que ocupavam de especulações imobiliárias e invasões<sup>149</sup>.

Ademais, os produtores rurais, com os contratos de arrendamento e concessão de uso que possuíam sobre a terra, conseguiam empréstimos bancários e financiamentos agrícolas junto aos bancos e instituições financeiras, pois podiam dar os títulos que possuíam sobre a terra em garantia, o que assegurava a esses produtores a garantia de que podiam desenvolver suas atividades agrícolas e aumentar a sua produção<sup>150</sup>.

No entanto, quando o Decreto distrital nº 19.248/98 foi julgado inconstitucional, todos os contratos referentes às áreas rurais foram considerados ilegais, não sendo permitida a renovação desses contratos ou sua transferência. Assim, o Ministério Público entendeu que a renovação dos referidos contratos e o direito ao uso da terra rural só poderiam ser feitos por meio de licitação, em observância à Lei de Licitações.

Assim, após longos anos de trabalho nas terras que ocupavam, de melhoramentos e benfeitorias realizados e dinheiro investido, os agricultores do Distrito Federal enfrentaram grande insegurança, pois, de uma hora para outra, decidiu-se que as terras que ocupavam deveriam passar por processo licitatório que permitiria a participação de qualquer interessado na exploração das áreas rurais.

A grande preocupação dos agricultores do Distrito Federal era o fato de que após anos de dedicação, cultivo da terra, incorporação de tecnologias e benfeitorias, as terras das quais tiravam seu sustento e com as quais produziam alimentos para abastecer a população seria licitada e eles não teriam nem direito à preferência no processo licitatório dessas áreas.

Diante dessa situação de insegurança e temor, os produtores rurais começaram a se manifestar, e um dos primeiros questionamentos feitos foi o direito de preferência no processo licitatório. Segundo os produtores rurais, não seria justo que os atuais ocupantes concorressem com outros, o que poderia causar dificuldades para o andamento da produção agropecuária, causar prejuízos à safra e ao abastecimento de alimentos, falência dos agricultores, êxodo rural e prejuízos à própria política agrária do Distrito Federal.

Frente a essa situação, o deputado Rodrigo Rollemberg apresentou emenda à Medida Provisória 460/2009, permitindo a regularização das áreas rurais do Distrito Federal, por meio de alienação ou concessão de direito real do uso aos legítimos ocupantes das terras,

---

<sup>149</sup> **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemberg.com.br>. Acesso em: 10 abr. de 2012.

<sup>150</sup> *Ibidem.*

desde que as estivessem ocupando há mais de cinco anos e com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva. Previa, ainda, que caso o produtor rural modificasse a destinação rural da terra, perderia a sua titularidade<sup>151</sup>.

A emenda foi discutida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, havendo, na época, grande mobilização dos produtores rurais do Distrito Federal, os quais lutavam por uma regularização justa das terras que ocupavam, como, por exemplo, em fevereiro de 2011, quando produtores rurais se mobilizaram na Audiência Pública realizada na Câmara Legislativa do Distrito Federal e reivindicaram a regularização das áreas públicas rurais<sup>152</sup>.

Após intensa negociação entre o Governo do Distrito Federal, produtores rurais e demais lideranças envolvidas no processo de regularização, foi aprovada a lei nº 12.024/09, em 27/08/2009, a qual autorizou o GDF a regularizar as ocupações das áreas públicas rurais do Distrito Federal, conforme o artigo 18 da referida lei:

Art. 18. As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal poderão ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei.

§ 1º O valor de referência para avaliação da área de que trata o caput, para fins de alienação, terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços mínimos para terra nua do Incra.

§ 2º Ao valor de referência para alienação previsto no § 1º serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, salvo em áreas onde as ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 3º (VETADO)

§ 4º Perderá o título da terra, com a consequente reversão da área em favor do poder público, o proprietário que alterar a destinação rural da área definida no caput deste artigo.

§ 5º (VETADO)

Após a publicação da lei 12.024/09, a qual permitiu a regularização das áreas públicas rurais, foi publicado o Decreto nº 31.084/09, em 25/11/2009, no Governo José Arruda, que estabelece as diretrizes e identifica o legítimo ocupante para fins de regularização dos imóveis rurais do Distrito Federal.

<sup>151</sup> **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemborg.com.br>. Acesso em: 10 abr. de 2012.

<sup>152</sup> **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemborg.com.br>. Acesso em: 10 abr. de 2012.

Segundo o disposto no Decreto n ° 31.084/09, os imóveis rurais definidos na lei complementar n ° 803 de 25/04/2009, o PDOT, serão regularizados por meio de alienação, concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, diretamente aos seus legítimos ocupantes, sendo que o preço cobrado pelas áreas rurais será de R\$ 4,7 mil o hectare, valor fixado pela planilha de preços do INCRA para a terra nua. O Decreto também contemplou produtores rurais que mantêm suas terras com destinação agrícola ou pecuária em áreas de macrozona urbana, as quais serão regularizadas mediante contrato de concessão de direito real de uso<sup>153</sup>.

Para a regularização das áreas públicas rurais, o produtor deverá comprovar os requisitos previstos no artigo 2º do Decreto n° 31.084/09:

Art. 2º. Considera-se legítimo ocupante da terra rural do Distrito Federal e de suas entidades, aquele que atenda às seguintes condições:

I – Comprove, no ato da assinatura dos respectivos termos, que detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal, assegurando o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural.

II – Seja brasileiro nato ou naturalizado e tenha atingido a maioridade civil.

Ademais, estabeleceu o Decreto que o concessionário deverá cumprir alguns requisitos para não perder a concessão, como estabelece o artigo 9º:

Art. 9º. Perderá a concessão, com a conseqüente rescisão contratual, sem necessidade de interpelação judicial ou extrajudicial, o concessionário que:

I – Não cumprir a destinação rural da área ocupada;

II – Fracionar o imóvel, transferindo fração a terceiros, ainda que gratuitamente;

III – Impedir o acesso para fins de vistoria e fiscalização do imóvel, exceto nos casos previstos em lei;

IV – Der ao terreno finalidade diversa daquela prevista no PU;

V – Não comprovar o pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR, a partir da assinatura do contrato de concessão de direito real de uso;

VI – Não efetivar o pagamento das taxas de ocupação por 02 (dois) anos consecutivos.

Os agricultores do Distrito Federal, nos últimos anos, desenvolveram seu papel de produtores de alimentos, mantiveram a destinação rural das terras que ocupam, garantiram qualidade de vida e alimentação à população de Brasília e entorno, protegeram as áreas públicas que ocupam de especulações imobiliárias, parcelamentos irregulares e invasões,

<sup>153</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em: 29 mar. 2012.

asseguraram desempenho da função social da propriedade rural, mesmo não possuindo nenhum título que assegurasse a terra que trabalhavam como sua. Segundo Tavares<sup>154</sup>, o acesso dos produtores rurais do Distrito Federal ao crédito agrícola e à assistência técnica rural fez com que a agricultura do DF alcançasse produtividade acima da média nacional, o que corrobora a capacidade e eficiência dos produtores rurais do Distrito Federal.

No entanto, os agricultores sofreram de imensa insegurança jurídica quando os contratos de concessão de uso que tinham sobre a terra que ocupavam foram considerados ilegais. Assim, a publicação da lei 12.024/09 e do Decreto 31.084/09 vêm para satisfazer um anseio e uma reivindicação histórica dos produtores rurais do Distrito Federal de regularização das áreas rurais. A aprovação desses instrumentos legais assegura segurança jurídica aos agricultores do Distrito Federal, pois permite acesso ao crédito e garantia de que continuarão a ter a terra que ocupam para o seu sustento e trabalho.

O longo processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal demonstra a importância e preponderância da posse-trabalho, pois os agricultores que vieram para a nova capital incentivados pelo GDF, mesmo não possuindo a propriedade sobre a terra que ocuparam, asseguraram o cumprimento de sua função social, garantindo alimentos à população, cumprindo o objetivo inicial de sua vinda ao Distrito Federal, gerando desenvolvimento econômico à região Centro-Oeste, evitando especulações imobiliárias e ocupações irregulares nas áreas públicas rurais.

O elo entre os produtores do Distrito Federal e a terra que ocupam não é o título que possuem sobre ela, mas o trabalho que desenvolvem sobre a terra. Mesmo tendo apenas a posse das áreas públicas, por meio de concessões de uso, os produtores rurais cultivaram suas áreas e conseguiram seu sustento pelo trabalho e cumpriram a função social da propriedade rural.

Segundo Benedito Ferreira Marques, a posse agrária não se trata de uma posse qualquer, mas sim de uma posse que se mantém pelo trabalho.<sup>155</sup> Nesse sentido, aquele que trabalha a terra, mesmo como posseiro, tem o direito de fazer a terra produzir, objetivando seu sustento bem como o da sociedade. Mais do que isso, tem direito de permanecer na terra que cultivou e melhorou com seu trabalho, com a sua posse agrária. Nessa direção é o

---

<sup>154</sup> TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília agrícola: sua história**. Brasília: Grafs Clara, 1995.

<sup>155</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

entendimento de Fernando Sodero<sup>156</sup>, ao afirmar que a terra deve pertencer a quem a trabalha, a quem dela consegue seu sustento de forma profissional.

Assim, o trabalho possui grande preponderância para o Direito à propriedade. Afirma Ismael Marinho Falcão<sup>157</sup>: “O elemento trabalho é preponderante no Direito Agrário, como sustentáculo do direito à propriedade, posto que sem ele o homem não pode gozar dos bens que a terra é capaz de produzir e, muito menos, da excelência da própria posse”.

É pelo trabalho, portanto, e não simplesmente pelo título, que o homem conquistará o direito de propriedade sobre a terra que ocupa. Atingir a função social de um imóvel rural só ocorre se houver trabalho efetivo daquele que ocupa a terra, pois “o trabalho é um título de propriedade e o elemento fundamental para caracterização da função social da terra e materialização da posse agrária<sup>158</sup>”. Nesse sentido, estabelecem Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>159</sup>:

O possuidor adquire individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e sua família o passaporte ao mínimo essencial. São casos em que a propriedade recebe função social, mas quem a concede não é o proprietário, porém um possuidor.

A Resolução da TERRACAP nº 224/2011, a qual estabeleceu normas sobre a regularização das áreas rurais do Distrito Federal, também levou em consideração o trabalho do homem como instrumento de promoção social e dignidade da pessoa humana, ao estabelecer que é dever do Estado, em decorrência de lei, implementar todas as condições para fixar o homem no campo, valorizando seu trabalho como instrumento de promoção social. Assim, o processo de ocupação das áreas rurais do Distrito Federal, bem como de sua regularização, demonstra a importância da posse trabalho para garantia de acesso a terra.

---

<sup>156</sup> SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo, 1968.

<sup>157</sup> FALCÃO, Ismael Marinho. **Função Social da Propriedade**. Disponível em <http://www.direito10.com.br/>. Acesso em: 12 de abr. de 2012.

<sup>158</sup> FALCÃO, Ismael Marinho. **Função Social da Propriedade**. Disponível em <http://www.direito10.com.br/>. Acesso em 12 abr. de 2012.

<sup>159</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

## CONCLUSÃO

Ao analisar o histórico da transferência da capital para o Planalto Central e o seu processo de ocupação, percebem-se várias falhas que acabaram ocasionando problemas atuais ao Distrito Federal. Atualmente, uma das questões mais preocupantes do DF diz respeito aos diversos conflitos fundiários, sejam rurais ou urbanos. A incompleta e apressada desapropriação das áreas que formavam o quadrilátero que iria compor o Distrito Federal e abrigar a nova capital do país, em decorrência, principalmente, da premência de se instalar a nova capital na data estipulada por Juscelino Kubitschek, da precariedade dos registros imobiliários dos imóveis a serem desapropriados e da intensa especulação imobiliária ocorrida na região, acabou gerando uma complexa estrutura fundiária no Estado. Somado a isso, a imprecisão dos registros das fazendas localizadas no Distrito Federal e a evolução da população, nos últimos anos, tem contribuído para a ocorrência de conflitos fundiários e dificuldade de regularização das áreas rurais e urbanas que compõem o seu território.

A situação fundiária do Distrito Federal é complexa e abrange terras de naturezas jurídicas diversas, englobando terras particulares, registradas em Cartório de Registro de Imóveis em nome do particular, que possui escritura da área; terras devolutas, nas quais a propriedade é desconhecida, não sendo abrangidas por domínio particular por qualquer título legítimo e que não foram objeto de ação discriminatória; terras públicas, que se dividem em terras públicas que foram cedidas por contratos de arrendamento e/ou concessão de uso aos produtores rurais e terras públicas que sofreram invasão e, por fim, terras em regime de propriedade comum adquiridas pela TERRACAP, nas quais o Poder Público desapropriou parcialmente a gleba sem definir os limites da propriedade pública ou privada.

Em face do incompleto processo de desapropriação e da complexa estrutura fundiária do Distrito Federal, a presente monografia teve por objetivo a análise de uma situação jurídica específica do DF, qual seja, as áreas públicas rurais que foram objeto de contratos de arrendamento e concessão de uso e que nos últimos anos foram objeto de regularização.

Quando os produtores rurais foram incentivados a vir para Brasília, cidade concebida para ser uma terra fluente de leite e mel, conforme o sonho profético do Padre Dom Bosco muitos anos antes da criação da capital no Planalto Central, eles tinham convicção de que a terra que ocupariam não seria deles e que poderia nunca vir a ser, por tratar-se de área pública. No entanto, esse fato em nada impediu que esses agricultores saíssem das regiões em

que moravam e viessem com suas famílias para o Distrito Federal. Assim, vários produtores vieram para a nova capital federal imbuídos do compromisso de produzir alimentos para a população de Brasília e entorno e motivados pelo desejo de melhores condições de vida.

Quando chegaram ao Distrito Federal, os primeiros agricultores tinham contratos de arrendamento sobre as terras. Sempre souberam, portanto, que a área que plantavam e da qual tiravam seu sustento não era deles, mas sim do Governo do Distrito Federal. No entanto, tais agricultores, mesmo não possuindo um título sobre a terra que lhe garantisse propriedade sobre ela, continuaram trabalhando na sua área rural, produzindo alimentos à população, gerando empregos e desenvolvimento ao até então inexplorado Planalto Central, cumprindo a função social da propriedade rural, realizando benfeitorias e melhoramentos na área e investindo tempo e dinheiro.

No ano de 1998, o Decreto distrital nº 19.248, de natureza autônoma, estipulou que os imóveis rurais do Distrito Federal não seriam mais utilizados mediante contratos de arrendamento, mas sim por meio do sistema de concessão de uso, pelo prazo de 50 anos, podendo ser renovados. Nesse período, os agricultores se sentiam protegidos, pois sabiam que podiam usufruir da área rural que ocupavam pelo seu trabalho.

Assim, o que importava para esses produtores não era tanto a possibilidade de adquirir a terra como sua, mas sim o fato de que tinham a posse sobre a terra e de que dela tiravam seu sustento. Ademais, os produtores rurais, com os contratos de arrendamento e concessão de uso que possuíam sobre a terra, conseguiam empréstimos bancários e financiamentos agrícolas junto aos bancos e instituições financeiras, pois podiam dar os títulos que possuíam sobre as terras em garantia, o que assegurava a esses produtores o desenvolvimento de suas atividades agrícolas e aumento da sua produção.

No entanto, o Decreto 19.248/98, que permitia as concessões de uso das áreas rurais do Distrito Federal, foi julgado inconstitucional em 2007. Desse momento em diante, todos os contratos referentes às áreas rurais foram considerados ilegais, não sendo permitida a renovação desses contratos ou sua transferência.

Assim, após longos anos de trabalho nas terras que ocupavam, os agricultores do Distrito Federal enfrentaram grande insegurança, pois, de uma hora para outra, decidiu-se que as terras que ocupavam deveriam passar por processo licitatório que permitiria a participação de qualquer interessado na exploração das áreas rurais. A maior preocupação dos agricultores do Distrito Federal era o fato de que após anos de dedicação, cultivo da terra, incorporação de

tecnologias e benfeitorias, as terras das quais tiravam seu sustento e com as quais produziam alimentos para abastecer a população, seria licitada sem nem sequer ser assegurado direito de preferência aos atuais ocupantes das terras.

Os agricultores acabariam prejudicados por esse processo licitatório, pois após anos de trabalho na área que foram incentivados a plantar, teriam que concorrer com demais interessados na exploração dessas terras.

Com a emenda do Senador Rodrigo Rollemberg à Medida Provisória 460/2009, tornou-se possível, após intensa negociação entre o Governo do Distrito Federal, produtores rurais e demais lideranças envolvidas no processo de regularização, a publicação da lei nº 12.024/09, em 27/08/2009, que possibilitou a regularização das áreas públicas rurais. O Decreto nº 31.084/09, em 25/11/2009, no Governo José Arruda, estabeleceu as diretrizes e identificou o legítimo ocupante para fins de regularização dos imóveis rurais do Distrito Federal.

Assim, após anos de luta pela regularização das áreas rurais, decidiu-se os imóveis rurais definidos na lei complementar n.º 803 de 25/04/2009, o PDOT, serão regularizados por meio de alienação, concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, diretamente aos seus legítimos ocupantes, sendo que o preço cobrado pelas áreas rurais será de R\$ 4,7 mil o hectare, valor fixado pela planilha de preços do INCRA para a terra nua. O Decreto também contemplou produtores rurais que mantêm suas terras com destinação agrícola ou pecuária em áreas de macrozona urbana, as quais serão regularizadas mediante contrato de concessão de direito real de uso.

Ao analisar o processo de regularização das áreas públicas rurais, percebe-se a importância e preponderância da posse-trabalho, pois os agricultores que vieram para a nova capital incentivados pelo Governo do Distrito Federal, mesmo não possuindo a propriedade sobre a terra que ocuparam, asseguraram o cumprimento de sua função social, garantindo alimentos à população, cumprindo o objetivo inicial de sua vinda ao Distrito Federal, gerando desenvolvimento econômico à região Centro-Oeste e evitando especulações imobiliárias e ocupações irregulares nas áreas públicas rurais.

Conclui-se, assim, na análise do processo de regularização das áreas públicas rurais, que o elo entre os produtores do Distrito Federal e a terra que ocupam não é o título que possuem sobre ela, mas o trabalho que desenvolvem sobre a terra. Mesmo tendo apenas a

posse das áreas públicas, os produtores rurais cultivaram suas áreas e conseguiram seu sustento pelo trabalho e cumpriram a função social da propriedade rural.

Assim, restou comprovada a preponderância da posse, em especial da posse agrária, sobre a propriedade. Possuir um título sobre a propriedade que ocupam há tantos anos é um sonho do agricultor que pôde ser alcançado após a publicação da lei 12.024/09. No entanto, apesar da importância do título para o produtor rural, percebe-se que mais do que possuir um título sobre a propriedade, o agricultor deseja o acesso a terra para seu sustento e trabalho, e precisa da segurança jurídica de que terá essa terra para alcançar tais objetivos.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 964223 / RN**. Quarta turma. Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Jetro Maia Dantas. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 18 de outubro de 2011.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 489732 / DF**. Quarta turma. Embargante: Valdemiro Lopes de Souza. Embargado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Barros Monteiro. Brasília, 01 de setembro de 2005.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04**. Conselho especial. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator desembargador: Ministro Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, 30 de janeiro de 2007. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.jus.br>. Acesso em: 26 abr. 2012.
- CARDOSO, André Guskow. A utilização de ações possessórias para a defesa da posse de bens públicos detida pelos particulares. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, nº 21, Nov. 2008, disponível em <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=21&artigo=383&l=pt>, acesso em 10/10/2011.
- CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras**. São Leopoldo: Unisinos, 2002.
- COMPARATO, Fabio Konder. **Direito e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). A questão agrária e a justiça; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- FALCÃO, Ismael Marinho. **Função Social da Propriedade**. Disponível em <http://www.direito10.com.br/>. Acesso em: 12 abr. de 2012.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- História do Centro-Oeste**. Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br> > Acesso em: 27 mar. 2012.
- História de Brasília**. Disponível em: < [http://www.infobrasilia.com.br/bsb\\_h1p.htm](http://www.infobrasilia.com.br/bsb_h1p.htm) > Acesso em 27 mar. 2012.
- JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Posse e usucapião: direitos reais I doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide, 1994.

JUNIOR, José Cretella. **Dos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LOPES, Ana Carolina Seixas. **Função social da propriedade rural e a tutela processual da posse**. 2009. 76 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAIXÃO, Darleth Lousan do Nascimento. **Propriedade e função social: a venda direta como solução possível de regularização da ocupação desordenada de terras públicas no Distrito Federal**. 2007. 73 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

**Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal**. Disponível em <http://dpi.inpe.br>. Acesso em 28 mar. 2012.

**Regularização das terras rurais do DF**. Disponível em <http://www.rollemberg.com.br>. Acesso em 10 de abril de 2012.

RODRIGUES, Manuel. **A posse: estudo de direito civil Português**. 4. ed. Portugal: Coimbra, 1996.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, p. 9, jan./fev. 1997.

SAVI, Aline Alves. **A licitação dos lotes vazios e dos lotes comerciais nos “condomínios irregulares” do Distrito Federal**. 2010. 56 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2010.

SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos). Acesso em 27 mar. 2012.

**Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural**. Disponível em <http://www.sa.df.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. de 2012.

**Situação fundiária e parcelamento do solo**. Disponível em <http://www.distritofederal.df.gov.br/sites/100/155/PDOT/doct13.htm>. acesso em 27 de mar. 2012.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo, 1968.

TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília agrícola: sua história**. Brasília: Grafis Clara, 1995.

**Tudo sobre o Centro-Oeste.** Disponível em: < <http://www.gdf.df.gov.br>> acesso realizado em: 27 mar. 2012

VASCONCELOS, Adirson. **A epopéia da construção de Brasília.** Centro Gráfico do Senado. Brasília, 1989.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.

**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em 28 mar. 2012.