



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de DIREITO

MARÍLIA ZIEMNICZAK VIEIRA

**PRECEITOS DO ARTIGO 10 DO ESTATUTO DA TERRA: APLICAÇÃO ÀS
TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília
2014

MARÍLIA ZIEMNICZAK VIEIRA

**PRECEITOS DO ARTIGO 10 DO ESTATUTO DA TERRA: APLICAÇÃO ÀS
TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia a ser apresentada como requisito
para a aprovação no Curso de Direito do
UniCEUB.

Orientador: Carlos Orlando Pinto

**Brasília
2014**

MARÍLIA ZIEMNICZAK VIEIRA

**PRECEITOS DO ARTIGO 10 DO ESTATUTO DA TERRA: APLICAÇÃO ÀS
TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
Orientador: Prof. Carlos Orlando Pinto

Brasília, 10 de outubro de 2014

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Carlos Orlando Pinto

Prof. Examinador(a)

Prof. Examinador(a)

DEDICATÓRIA

À minha mãe Noeli Terezinha Ziemniczak que me inspirou na realização deste trabalho, e a todos os produtores rurais que dedicaram a vida à terra, e cansados de promessas vagas, buscam respostas e valorização por trabalhar a finco para alimentar um país

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à Deus, pelo dom da vida, e à minha família, que me apoiaram desde o início, quando resolvi cursar a faculdade de Direito, principalmente minha mãe, que me proporcionou esta oportunidade, e sempre me apoiou e auxiliou, tanto no desenvolvimento do trabalho, como em todos os momentos da minha vida.

Agradeço também ao amigo Alexandre Ahlert, por dividir seu conhecimento do tema e dispor seu tempo para me ajudar com paciência na compreensão do tema e desenvolvimento da problemática, foi essencial para a realização desta pesquisa.

Agradeço ainda ao meu Orientador, o Professor Carlos Orlando Pinto, por toda a ajuda e orientação, paciência, disposição, apoio e compreensão.

Agradeço ao Secretário de Agricultura do Distrito Federal Lúcio Valadão, e ao Subsecretário Francisco Morais, pela disposição de tempo, receptividade e a imensa ajuda e explanação do tema, sendo também de grande valor para a finalização deste trabalho.

Agradeço por fim, a todas as pessoas que me auxiliaram e incentivaram para a construção desta monografia, com palavras de apoio e solidariedade.

“Uma querência forjada no braço
Na alma altaneira dos bravos
Nos calos e recalcos da lida
Na esperança de melhorar a vida
Que ainda enfrenta tempos brabos

Pois o banco cobrou cada centavo
Gasto com adubo ou arado
Com sementes ou cercado
Até por minuto trabalhado
Pelos homens do governo
Pra desenvolver nosso chão
Governo que inté nos foi bão
Naquela época feroz
Mas que trinta anos depois
De tanto trigo e arroz
Milhos, soja e feijão
Não nos dá a posse das terras
Parece que não viu nossa guerra
Pra sobreviver nesse rincão

Deixe de ladainha, governador
O caso aqui é mui sério
Tem muita prenda e gaudério
Que já foi pro cemitério
Esperando o tal papel
Quem sabe lá no céu
Exista justiça e democracia
Pois isso aqui é judiaria
Não dá mais pra ser logrado
Faça algo, seu deputado
Que nos traga alegria”
Rafael Fritsch Walendorff

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo analisar a questão do cumprimento da norma federal, por intermédio do Estatuto da Terra no que se refere a regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal. A presente monografia traz uma análise legislativa sobre força de lei, bem como trata da confusa estrutura fundiária do quadrilátero distrital. Para o desenvolvimento do tema, faz-se necessário um retorno histórico para a compreensão da formação das propriedades rurais no país e na região do Distrito Federal. A presente pesquisa trouxe também um estudo sobre terras públicas e sua relação com o direito agrário. Para finalizar, demonstrou-se o longo processo de regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal, e os passos que vem sendo dados para que ocorra o efetivo cumprimento da previsão do artigo 10 do Estatuto da Terra, que tratada impossibilidade do Poder Público ser proprietário de áreas rurais, a não ser para fins de pesquisa, o qual não é o caso do Distrito Federal. Desta forma, objetiva este trabalho a demonstração da situação atual das terras públicas rurais desta região sob os preceitos do referido artigo, e responder quais são os passos que vem sendo dados, e os próximos, para o efetivo cumprimento legislação federal.

Palavras-chave: Terras Públicas rurais. Regularização. Distrito Federal. Estatuto da Terra.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA	10
1.1 Evolução da Legislação Agrária Brasileira: do descobrimento do país a criação do Estatuto da Terra	10
1.1.1- <i>Lei das Terras</i>	12
1.1.2 – <i>Constituições Brasileiras e o Direito Agrário</i>	14
1.1.3 – <i>Fatos históricos que levaram a criação do Estatuto da Terra</i>	15
2 – ESTATUTO DA TERRA	18
2.1 – Forma e Conteúdo do Estatuto da Terra	18
2.2 – Exposição dos motivos do Estatuto da Terra e sua aplicação como Norma Geral do Direito Agrário.....	20
2.3 – Análise de competência legislativa.....	24
3 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL	26
3.1 – Terras Públicas	26
3.2 – História da formação e análise da Estrutura fundiária do Distrito Federal.....	28
3.2.1 – <i>Desapropriação nas décadas de 50 e 60</i>	33
3.2.2 – <i>Cinturão Verde: formação e situação da propriedade rural do Distrito Federal</i>	35
3.2.3 – <i>Administração das Terras Públicas Rurais do Distrito Federal</i>	38
4 PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL	40
4.1 – Legislação Vigente	47
4.2 – Aplicação dos preceitos do artigo 10 do Estatuto da Terra nos imóveis públicos rurais do Distrito Federal	51
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como tema principal a aplicação das previsões do Estatuto da Terra, como norma federal, referente a impossibilidade do Poder Público ser proprietário de áreas rurais a não ser para fins de pesquisa, nas terras públicas rurais do Distrito Federal, onde produtores rurais a anos vem trabalhando, e cumprindo a devida função social da propriedade.

Para tanto, a monografia será dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo relata a história da ocupação do Brasil e a evolução legislativa do Direito Agrário, desde o descobrimento até a criação do Estatuto da Terra. O objetivo é demonstrar como ocorreu, desde o início, a relação do homem com as propriedades rurais no país, ressaltando o interesse dos governantes de cada época e como se construiu a estrutura fundiária e legislação agrária brasileira, que por séculos sofreu pela ausência de regulação. Neste capítulo também se demonstra como ocorreu a formação das terras públicas e devolutas no país.

No segundo capítulo serão tratadas todas as razões que levaram à criação do Estatuto da Terra, com a análise da exposição dos motivos que resultaram na edição dessa diploma legal. O objetivo deste capítulo é demonstrar a importância do Estatuto da Terra como lei, seus impactos econômicos e sociais, bem como sua posição entre as normas de Direito Agrário, devendo ser respeitado por todos os demais entes da Federação.

O terceiro capítulo traz o histórico da formação e ocupação do Distrito Federal, ressaltando a formação do chamado cinturão verde, que aborda toda a área rural do DF. O objetivo é demonstrar como se deu o processo de desapropriações das terras para a formação da nova capital e as consequências destas. A intenção é entender a confusa estrutura fundiária do Distrito Federal, composto por terras públicas, particulares, devolutas e de regimes em comum. O capítulo traz também uma análise de como foi realizada a ocupação das áreas públicas rurais, ressaltando os contratos firmados, incentivos governamentais e promessas realizadas aos produtores rurais, e as criações e funções da NOVACAP e da TERRACAP como gestoras e proprietárias das terras, cada uma em seu momento.

Já o quarto e último capítulo trata do processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal, demonstrando todas as leis que já foram sancionadas, bem como as Ações diretas de inconstitucionalidade e decisões

judiciais que declararam nulos ou ilegais os contratos firmados pelo Governo do Distrito Federal com os produtores rurais, por intermédio da TERRACAP, e da extinta Fundação Zoobotânica. Este capítulo também traz os procedimentos que precisam ser realizados para que haja o cumprimento das leis vigentes e principalmente, para o respeito a norma federal.

Desta forma, o presente trabalho analisa a estrutura fundiária do Distrito Federal, analisando o que foi e o que já está sendo feito para que haja a efetiva regularização das Terras públicas rurais do DF, para que estas sejam passadas para os particulares, cumprindo-se assim, o artigo 10 do Estatuto da Terra.

1 – HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA

1.1 – Evolução da legislação agrária brasileira: do descobrimento do país a criação do Estatuto da Terra

Inicialmente, vale dizer que a primeira lei que tratou sobre a divisão das terras no Brasil foi criada alguns anos antes do próprio descobrimento do país, mais precisamente em 1494, quando portugueses e espanhóis, insatisfeitos com a já existente divisão determinada pela bula papal *Inter Coetera*, firmaram o chamado Tratado de Tordesilhas, que dividiu o antigo mundo em dois imensos latifúndios, recebendo, cada um daqueles a posse das terras a serem descobertas à direita de uma linha imaginária localizada a 370 (trezentos e setenta) léguas de Cabo Verde, ligando assim, um pólo do globo terrestre a outro¹.

Quando finalmente, em 1500, os navios liderados por Pedro Álvares Cabral aportaram no litoral brasileiro, a Coroa portuguesa se viu diante do problema de como explorar o vasto território da terra nova, de mata fechada e povoada por nativos, sem prejudicar seus lucros já existentes.²

Assim, como o mercado das especiarias orientais era mais lucrativo e proveitoso na época, a solução foi investir na exploração por meio de feitorias comerciais, ficando comerciante Fernão de Noronha, que recebeu o primeiro monopólio comercial do novo território (1502-1505), encarregado de mandar seis navios por ano para explorar e construir feitorias em trezentas léguas de costa brasileira. Findo o período estipulado de três anos, a Coroa portuguesa retomou a exploração em suas mãos³. E desta forma, passaram-se as três primeiras décadas pós-descobrimto do Brasil.

Somente no ano de 1530 é que começou de fato o processo de colonização, com a chegada da expedição de Martim Afonso de Souza, nomeado

¹DEMETRIO, Nelson. **Doutrina e prática do Direito Agrário**. 3. Ed. São Paulo: Aga Juris, 1998

²BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A Colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra**. Universidade de Brasília. 2008.

³FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995

pelo então rei de Portugal João III, trazendo consigo cerca de quatrocentos colonos, e uma carta com a ordem de, segundo o doutrinador João Bosco Sousa⁴:

dar terra (...) às pessoas que consigo levar e às que na dita terra quiserem viver e povoar, (...)e que dentro de dois anos em data cada um aproveita à sua e que se no dito tempo assim não fizer, as poderá dar a outras pessoas para que as aproveitem com a dita condição

Assim, iniciou-se o período de sesmarias, instituto criado por lei no ano de 1375 e incorporado às Ordenações Manoelinas, Afonsinas e Filipinas. O que passou a ocorrer foi uma espécie de colonização de exploração, baseada na cultivação de cana-de-açúcar, configurando, assim, um modo de produção combinando monocultivos, latifúndios e mercado exportador.⁵

Desta forma, o interesse da Coroa com a Colônia era relacionada a exploração das terras virgens, sendo transferido somente o domínio útil destas. O que acontecia, portanto, era apenas uma concessão das terras para que determinado donatário pudesse explorar e desenvolver aquele referido pedaço de chão, ficando o domínio real e a propriedade “nas mãos” da Coroa Portuguesa. Conforme pode-se deduzir do trecho anteriormente citado, o não aproveitamento poderia resultar na perda daquela gleba territorial, que seria repassada para outros colonos que se interessassem em desenvolvê-la⁶.

Já em 1532, esse sistema original foi modificado, sendo o território brasileiro dividido em quatorze capitanias separadas em quinze parcelas, distribuídas a doze capitães-mores⁷, surgindo assim as chamadas capitanias hereditárias (1532-1549), que eram concedidas por meio de cartas de doação.

Essas cartas concediam aos capitães poderes tanto na esfera econômica, que consistia na arrecadação de tributos, como na administrativa, que determinava a concessão de terras aos moradores nas capitanias. Porém, esse poder de concessão não significava que o capitão era proprietário, mas apenas um administrador que, em nome da Coroa, garantia a divisão e desenvolvimento daquele pedaço de terra⁸.

⁴ SOUSA, João Bosco Medeiros de. **Direito Agrário: lições básicas**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994

⁵ MORISSAWA, M. **A História da Luta pela Terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001

⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. 6ª Ed. Goiânia: AB, 2005

⁷ Para dividir as quatorze capitanias em 15 parcelas, uma delas foi dividida em dois quinhões. E como eram apenas doze capitães, dois deles receberam duas capitanias cada.

⁸ BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A Colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra**.

Passados alguns anos, o sistema de capitânicas foi considerado improdutivo, permanecendo, assim, o sesmarialismo rotineiramente até 1822, deixando para trás um país colonizado e povoado. Porém, “acabou por acarretar uma situação caótica: agricultura atrasada, grande número de famílias pobres sem obter algum pedaço de terra, enormes porções de terras incultas etc” (Tenório, 1984:33).⁹

Extinto o regime sesmarial no ano de 1822, deu-se início a um movimento histórico conhecido como “Império de posses” ou “fase áurea do posseiro”, uma vez que durante quase três décadas do fim do regime anterior não houve qualquer regulamentação ou normatização das terras brasileiras, sendo a posse a única maneira de aquisição de propriedade. A questão era que, conforme se estabelecia na norma vigente nesse período, essas posses não poderiam ser legalizadas¹⁰.

1.1.1 – Lei das Terras

Em setembro de 1850 foi criada a chamada Lei de Terras (Lei nº 601), elaborada por José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí. Esta representou o grande marco da regularização das terras no país, e como observa Leandro Ribeiro da Silva¹¹:

A Lei nº 601 foi muito festejada por ocasião de seu surgimento, não só porque tinha como objeto resolver as questões do campo, que apresentava estrutura muito confusa, já caminhando para a constituição dos grandes latifúndios, como também autorizava o governo a promover a colonização estrangeira, permitindo a vinda de imigrantes europeus, como suíços, italianos e alemães, numa tentativa de substituir-se paulatinamente grande parte da mão-de-obra escrava existente no país desde o primeiro século da colonização.

Assim, a referida lei trouxe a regularização da situação fundiária do país naquela época, prevendo os seguintes atos: a) A delimitação da propriedade no Brasil; b) a legitimação das sesmarias concedidas que não haviam caído em comisso; c) a legitimação das posses ocorridas no período desse vácuo legislativo

⁹BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A Colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra....**

¹⁰ SILVA, A.J. da. **A política fundiária do Regime militar: Legislação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto Sesmaria ao Estatuto da Terra)**. São Paulo: FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997.

¹¹ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 115.

de aproximadamente três décadas; d) a forma que se realizaria as concessões de novas terras a partir daquela data; e e) a demarcação das terras devolutas, ou seja, aquelas que, concedidas em sesmarias, tiveram o ato de doação revogado, sendo devolvidas ao patrimônio imperial¹².

No que se refere ao conceito de posse legítima, a Lei 601/1850 definiu que seria posseiro aquele que adquiriria o domínio da terra em que ocupasse com a “efetiva cultura”, herança do direito romano que defendia que a posse justificaria a aquisição da propriedade da terra, exigindo-se o cultivo desta.¹³

Quanto as terras devolutas, já em seu primeiro artigo, a Lei das Terras proibia qualquer outra maneira de aquisição que não fosse por compra. Porém, ainda neste dispositivo legal, abria a exceção da já citada regra em relação às terras públicas situadas nos limites do Brasil imperial com os países estrangeiros, prevendo a concessão gratuita de uma zona referente à dez léguas, a fim de chamar a atenção dos colonos que imigravam para o país, e assim, manter a segurança das fronteiras brasileiras¹⁴.

O reconhecimento da posse legítima em terras públicas, de propriedade da União, afastava estas da classe das terras devolutas. Neste caso, a tradição do direito brasileiro assegurava a posse, uma vez que o posseiro mantivesse a terra cultivada, sob pena de estabelecer determinada propriedade como devoluta.¹⁵

Vale ressaltar que as citadas compras das terras devolutas, eram, em regra, realizadas por hasta pública, ficando o governo “*autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóradella, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda*”¹⁶.

Com efeito, os registros da regularização das posses e eventuais alienações eram realizados, de forma muito precária, nas paróquias das igrejas, ficando conhecidos como registros paroquiais. Por toas essas razões, apesar da

¹²BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A Colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra....**

¹³OPTIZ, Oswaldo e OPTIZ, Sílvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário**. Porto Alegre: Saraiva,2010. pgs. 52/53

¹⁴SILVA, Leandro Ribeiro da.**Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.116.

¹⁵OPTIZ, Oswaldo e OPTIZ, Sílvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário**. Porto Alegre: Saraiva,2010. p.53

¹⁶BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm Acesso em 13 abr. 2014

regularização da posse, grande parte dos estudiosos e historiadores da questão consideram a Lei nº 601 maléfica para o país, pois permitiu o acúmulo de terras nas mãos de pessoas que pretendiam explorá-las de maneira indevida, sem levar em consideração a função social nelas existentes, bem como ajudou em muito na desigualdade social, ainda refletida na sociedade brasileira atual¹⁷.

1.1.2 – Constituições brasileiras e o Direito Agrário

Após a Lei das Terras, apenas a primeira Constituição Republicana, em 1891, apresentou alguma modificação significativa quanto às previsões sobre as terras no país, ao prever, em seu artigo 64, a reestruturação das terras devolutas para a propriedade dos Estados.¹⁸ Estabeleceu assim, que ficariam reservadas à União apenas as áreas destinadas à defesa das fronteiras, terrenos de marinha, construções militares, estradas de ferro e fortificações.¹⁹

Neste sentido, previa o referido artigo²⁰:

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados

Naquele mesmo ano, foi instituída uma lei que mudava a função da emissão da propriedade, da União para seus respectivos estados²¹.

Já em 1934, a Constituição Federal daquele ano criou, em seu artigo 125, a figura do usucapião *pro labore*, posteriormente chamado de usucapião agrário, e atualmente conhecido como usucapião especial. O referido artigo foi reproduzido

¹⁷ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.123

¹⁸ SILVA, A.J. da. **A política fundiária do Regime militar**: Legislação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto Sesmaria ao Estatuto da Terra). São Paulo: FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997

¹⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Editora Atlas: 2012. P.26

²⁰ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Estabelece as normas constitucionais da República, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 13 abr. 2014

²¹ SILVA, A.J. da. **A política fundiária do Regime militar**: Legislação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto Sesmaria ao Estatuto da Terra). São Paulo: FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, 1997

fielmente nas Constituições de 1937 e 1946. Porém , em 1964, com o advento da Emenda Constitucional nº 10, a redação do referido dispositivo foi ampliada consideravelmente, permitindo a concessão da propriedade, e não mais domínio como estava previsto anteriormente, bem como passou a garantir ao “*lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais*”²².

Por sua vez, a Constituição Social de 1946 manteve as normas de conteúdo agrarista, evoluindo apenas quanto a previsão de desapropriação de terras pelo Estado por motivos de interesse social, mediante justa indenização pecuniária, abrindo assim, as portas para uma futura reforma agrária.²³

No entanto, foi em 1964 que ocorreu o marco histórico mais significativo no que se refere a autonomia legislativa do Direito Agrário, chamado por alguns doutrinadores de “certidão de batismo” desse segmento jurídico. Foi a Emenda Constitucional nº10, publicada em novembro daquele ano, que inseriu a matéria agrária no rol taxativo de competência legislativa privativa da União, sendo publicada poucos dias depois a Lei Federal de matéria agrária vigente até os dias atuais, o Estatuto da Terra.²⁴

Por fim, na Constituição de 1988, ficou determinado em seu artigo 22, inciso I, a competência privativa da União para legislar sobre as questões de Direito Agrário.²⁵ Nestes termos: “*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, **agrário**, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*”.²⁶

1.1.3 – Fatos históricos que levaram a criação do Estatuto da Terra

Com a abolição da escravatura em 1888, iniciou-se uma aceleração no processo de desigualdade social, uma vez que os negros livres não tinham a menor

²²SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.126/127

²³BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003. p.115.

²⁴MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Editora Atlas: 2012. p.27

²⁵BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003. p.117.

²⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Dispõem sobre as normas constitucionais da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2014

possibilidade de acesso às terras, já acumuladas nas mãos dos grandes latifundiários.²⁷

O alto nível de concentração de terra em mãos de alguns, e o grande número de pessoas sem ter onde produzir ou trabalhar, desencadeou uma série de eventos e revoluções pelo país, como por exemplo o movimento de Canudos e o surgimento do cangaço. Após anos, foi criado o Movimento dos Trabalhadores-Sem-Terra, e com ele, continuavam os múltiplos conflitos no campo, em grande parte de forma sangrenta²⁸.

Desta forma, em 1962, com a grande pressão social exercida sobre o governo do então Presidente João Goulart, um grupo de pessoas de grande experiência em matéria agrária reuniu-se sob a organização do Dr. Milton Campos, e assim, elaboraram um projeto de lei que, se aprovado, se tornaria o Estatuto da Terra, lei federal que visava a realização da reforma agrária²⁹.

Porém, contra este projeto, as organizações de proprietários rurais mobilizaram as principais lideranças do Congresso Nacional da época, que por sua vez, coibiram toda e qualquer possibilidade de aprovação daquele texto legal.

Com o advento da chamada Revolução de 31 de março, também conhecida como o Golpe militar de 1964, fora colocado em execução um plano agrário diferente da reforma agrária, e, para Leonardo Ribeiro da Silva³⁰, prejudicial aos interesses dos camponeses. Instalou-se no país uma forte crise de abastecimento alimentar por causa da baixa produtividade, resultante do atraso tecnológico da agricultura e do baixo poder aquisitivo da população rural.

Dessa maneira, mesmo que a reforma agrária não estivesse dentro de seus planos, os proprietários rurais, que dispunham de prestígio político, preferiram a realização de um novo projeto que permitisse a reforma agrária, porém, de acordo com seus interesses.³¹

Por tal razão, um novo projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 1964, pelo então presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco. O texto destacava a reforma agrária como fator de correção

²⁷ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.126/127

²⁸ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p.126/127

²⁹ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p 135-145

³⁰ SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p 146

³¹ SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

dos problemas fundiários, bem como a melhoria da produtividade e sua integração na indústria brasileira e no mercado externo³².

Assim, em 30 de novembro de 1964, foi aprovado pelo Congresso Nacional, a Lei n^o 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra.

³².SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

2 – ESTATUTO DA TERRA

A Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, é norma Federal que contém previsões e definições expressas sobre as principais questões agrárias, bem como preceitua e delimita o acesso do homem à terra e os deveres do Estado quanto a esta relação. Desta forma, já conceituou o Professor Fernando Sodero³³:

[...] podemos definir o “estatuto da terra” como sendo o conjunto orgânico de normas legais que regula o regime jurídico da propriedade agrária, pública e privada, para fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, tendo por fundamento o princípio constitucional da função social e econômica da propriedade.

Assim, conforme se demonstrará neste capítulo, o Estatuto da Terra, que no momento de sua criação tinha como finalidade, entre outras, a realização da reforma agrária e a incorporação da função social da propriedade na legislação brasileira. De fato, introduziu profundas mudanças na forma como o direito tratava a relação homem e terra³⁴.

Desta forma, o chamado Estatuto da Terra teve como resultado o planejamento e execução de políticas públicas e agrárias que buscavam estabelecer uma distribuição de terras mais justa, possibilitando ao homem do campo condições de vida mais dignas, e por consequência, reduzir o êxodo rural.³⁵

2.1 - Forma e conteúdo do Estatuto da Terra

O professor Fernando Sodero destaca que os estatutos são divididos em três classes: o real, o pessoal e o misto. O estatuto real é um conjunto de normas que se refere ao regime da propriedade, sendo urbana ou rural. O pessoal trata da legislação sobre o estado e capacidade de uma pessoa, acompanhando esta em qualquer território, sendo este nacional ou estrangeiro. E o estatuto misto refere-se

³³SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

³⁴HEIN, Bruno Barbosa e Silveira, Jamile Silva. **A institucionalização da política de reforma agrária no Estatuto da Terra: uma proposta à frente de seu tempo?**. Jus navegandi. 2013. Disponível em <http://www.jusnavegandi.com.br>. Acesso em: 29 mai. 2014

³⁵BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003. p.108.

ao mesmo tempo à propriedade e pessoa. Quando se trata do Estatuto da Terra, assim classifica o professor:³⁶.

Este se situa como “estatuto real” em oposição ao pessoal – pois indica o conjunto de princípios e normas jurídicas que se referem ao “regime da propriedade agrária” a disposição e a transmissão deste bem em determinados casos peculiares, ao regime da terra pública e sua destinação, às normas para o acesso à terra em processo de reforma agrária, colonização e outros, e à disciplina dos deveres do Estado em relação à terra rural, com fundamento – sempre – nos princípios informadores da função social e econômica da propriedade, base do direito agrário, do qual o Estatuto da Terra é o maior instrumento jurídico.

Portanto, sendo o Estatuto da Terra classificado como um “estatuto real”, nele são tratadas questões referentes ao regime da propriedade imobiliária, devendo ser a lei aplicada sobre o território, não importando as leis pessoais de qualquer pessoa que venha a intervir nos atos jurídicos. Portanto, é um estatuto que se aplica sobre o território, gerando efeito sobre todos os cidadãos e estrangeiros que nele habitem³⁷.

Sendo assim, em uma análise de seu conteúdo, o referido estatuto dispõe sobre a propriedade agrária, tendo como objeto o bem imóvel rural. Seu conteúdo esta dividido em quatro títulos, desenvolvidos da seguinte forma:

- Título I – traz as disposições gerais da matéria agrária, conceituando os principais pontos a serem tratados pela norma, como a reforma agrária, política agrícola, a função social da propriedade rural, os deveres do Estado em relação a terra rural. Define o que é imóvel rural, empresa rural, parceleiro, cooperativa integral de reforma agrária, colonização, minifúndio e latifúndio;
- Título II – Dispõe sobre o instituto da Reforma Agrária, especificando seus objetivos e quais são os meios de acesso à propriedade, da distribuição das terras e do financiamento dos planos reformistas, bem como os elementos constitutivos do patrimônio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
- Título III – traz a Política de Desenvolvimento Rural, dando ênfase a tributação da propriedade, subdividindo-se em três capítulos: 1º que fala de

³⁶SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

³⁷SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

normas e critérios básicos, imposto territorial rural e o rendimento da exploração agrícola, pastoril e das indústrias extrativistas; 2º, que cuida da colonização; e 3º, que fala sobre a assistência e proteção à economia rural.

- Título IV – Trata das disposições gerais e transitórias.

2.2. – Exposição dos motivos do Estatuto da Terra e sua aplicação como norma geral do direito agrário

Quando em 26 de outubro de 1964 o então presidente Humberto Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do Estatuto da Terra, com uma carta expondo os motivos da criação da norma agrária, lembrou que no estrito cumprimento do dever que lhe foi conferido de restaurar a ordem econômica, financeira e social do Brasil, incluiu o referido estatuto como um dos principais projetos de lei a serem submetidos à análise do Congresso.³⁸

Na mensagem, o outrora governante destacou que o Executivo brasileiro estava honrando com os compromissos internacionais assumidos na Carta de Punta Del Este, no qual ficou acordado que cada país tratante deveria fazer a reforma agrária, respeitando as particularidades de cada nação, com o objetivo de substituir o sistema de latifúndios e minifúndios por um regime de propriedade mais justo, de “maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade”.³⁹

Desta maneira, a mensagem foi subdividida em cinco tópicos específicos: Problema político e social, fundamentos econômicos, solução democrática, reforma agrária e desenvolvimento rural, e por fim, órgão executor. Expos em cada um deles razões e fundamentos que levaram a criação da norma agrária, e a importância desta, motivos estes que serão brevemente destacados no presente trabalho, dentro de sua importância para o desenvolvimento deste.

³⁸BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

³⁹BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

Com efeito, no primeiro tópico, que trata do problema político e social, destaca-se a urgência da normatização do direito agrário, ressaltando-se a importância dessa área para o desenvolvimento do país. Portanto, restou fundamentado nos seguintes termos⁴⁰:

São óbvias as razões para essa atribuição de prioridade. A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de regiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros, que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam. A ela se soma, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais criadas, quer pelo inadequado atendimento das exigências normais no meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela proposital inquietação, quer para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do País, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem substituir por outro mais adequado.

Finalizando o tópico, destacou o Presidente que a propositura de tal projeto se fazia como uma “realista, equilibrada, honesta e correta solução para o problema agrário brasileiro”.⁴¹

No segundo tópico, sobre os Fundamentos Econômicos, ressaltou que a necessidade de uma lei que regulamentasse o direito agrário e acesso a terra não era apenas do Brasil, mas em um grande generalidade de países, uma vez que o aumento populacional e concentração urbana aumentavam a demanda por alimentos, e em contrapartida, o que se via no campo era um mal aproveitamento das áreas produtivas, tanto por parte dos grandes latifundiários, como pelos que possuíam propriedades com menos de 10 hectares, revelando uma má distribuição de terras e em consequência, formando um vazio sócio-econômico muito pior que o próprio vazio geográfico.⁴²

Em consequência, o que se via na época era uma capacidade produtiva brasileira muito abaixo da média, ao passo que, enquanto um indivíduo ativo na agricultura local provia alimentos para cinco pessoas, em países mais desenvolvidos como França, Canadá e Estados Unidos, produziam respectivamente para dez, vinte

⁴⁰BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁴¹BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁴²BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

e trinta outros indivíduos. Desta forma, assim definiu-se na exposição de motivos do Estatuto da Terra⁴³:

Impossível é dissociar-se o baixo nível da produtividade agrícola do País do sistema de propriedade, posse e uso da terra. As relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra, o proprietário rural não raro contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas à valorização fundiária, como decorrência do progresso geral do País, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades, vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso como eletrificação, os grandes açudes e barragens, nas obras públicas em geral ou o influxo indireto de outras atividades. Mantendo a terra inativa ou mal-aproveitada, o proprietário absentista ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores de terra ao meio que necessitam para viver e produzir.

Nesse sentido, concluiu-se ser o problema em questão a ‘bola de neve’ gerada pela dificuldade do acesso à terra própria, o que, além de reduzir a produtividade, fazia com que o trabalhador rural não criasse para si condições para a melhoria de seu padrão de vida. Não havia o interesse em introduzir novas tecnologias para melhorar a produtividade agrícola, bem como com a ausência de terra, o trabalhador não poderia requerer a concessão dos benefícios creditícios existentes. Desta forma, fazia-se mais que necessário a implantação de nova política fundiária no país.⁴⁴

Para solucionar esta questão, foram apresentadas duas opções, a socialista e a democrática.

Neste contexto, a solução socialista obedecia os seguintes termos⁴⁵:

- a) Visa à transferência, imediata, ou progressiva, da propriedade da terra para o Estado;
- b) Elimina a liberdade de iniciativa, determinando a cada trabalhador do campo a execução de tarefas pré-determinadas de acordo com um plano global do Estado;

⁴³BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983..

⁴⁴BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁴⁵BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

c) Transforma os trabalhadores em simples usuários da terra que é de propriedade coletiva ou do Estado, suprimindo o estímulo da vantagem do aumento da produção.

Por sua vez, a solução democrática caracterizava-se pelo estímulo à propriedade privada, garantindo o direito do produtor proprietário aos frutos de seu trabalho, bem como permitindo o aumento e qualidade da produção agrícola, e reintegrando, assim, a função social da propriedade, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral. A idéia era aproveitar as terras de acordo com a variação de cada região, introduzindo a agricultura familiar e permitindo a exploração de alta produtividade por grandes empresas, dentro do que cada área permitia⁴⁶. Esta, portanto, foi a solução escolhida para basear as normas estabelecidas no Estatuto da Terra.

Desta forma, em seguida, a exposição de motivos ressaltou o interesse geral do projeto de lei, afirmando que o objetivo é muito além da simples realização de reforma agrária, vislumbrando, desse modo, o desenvolvimento rural em um todo. Neste sentido⁴⁷:

Não se contenta o projeto e ser uma lei de reforma agrária. Visa também a modernização da política agrícola do País, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso: é lei de Desenvolvimento Rural. Além da execução da reforma agrária, tem por objetivo promover o desenvolvimento rural, através de medidas de política agrícola, regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso. Busca dar organicidade a todo o sistema rural do País, valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva. Daí a denominação do projeto que por constituir um verdadeiro Estatuto da Terra visa regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra, tratando-os de forma orgânica e global.

Dentre outras instituições, o projeto também previu a criação do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, atual INCRA), órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, responsável pela eficiente execução do processo de modernização da estrutura agrária brasileira.⁴⁸

⁴⁶BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁴⁷BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁴⁸BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

Em suas considerações finais o então presidente destacou a importância do respeito a peculiaridade de cada região no processo de colonização e reforma agrária, descentralizando a execução e enquadrando-a na realidade rural. Para este fim, o projeto foi devidamente divulgado e discutido por várias autoridades e especialistas do assunto, bem como pelos representantes do povo, os reais interessados pelo desenvolvimento de uma lei justa. E assim, após devidamente analisado, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Estatuto da Terra.⁴⁹

Desta forma, concomitantemente à EC 10/64, que definiu ser privativa da União a competência para legislar sobre as questões referentes ao direito agrário, o Estatuto da Terra fixou-se como norma geral a ser seguida, devendo os demais entes federativos respeitar e cumprir suas disposições acima de qualquer outra norma estadual.

2.3.-Análise de competência legislativa

Conforme já trazido anteriormente, a Emenda Constitucional nº10/64 estabeleceu, dentre outras mudanças, que caberia privativamente à União a competência para poder legislar sobre o direito agrário.

Muitos doutrinadores já vem defendendo que com referida mudança, restou estabelecida a autonomia do Direito agrário, tendo o Estatuto da Terra como norma geral, João Bosco Medeiros de Souza, sobre a questão, observa⁵⁰:

Na verdade, o direito agrário brasileiro não é constituído apenas ou simplesmente por algumas normas esparsas e princípios desconexos,mas em toda uma estrutura devidamente esquematizada a partir do Estatuto da Terra, com normas próprias, diferenciadas e especializadas.

Inicialmente, para o desenvolvimento deste tópico, importante se faz demonstrar algumas regras sobre a repartição de competência dos entes federativos.

⁴⁹ BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

⁵⁰ SOUZA, João Bosco Medeiros. **Direito agrário**: lições básicas. São Paulo, 1985. p.5

A competência é caracterizada pela capacidade de agir numa esfera, é poder e atribuição de determinadas tarefas, bem como os meios de ação necessários para a sua consecução. Assim, a própria Constituição estrutura um sistema de repartição de competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, de acordo com os critérios de equilíbrio do sistema federativo. Assim, no Brasil, as competências são divididas de acordo com a predominância de interesses, separados da seguinte forma⁵¹:

- A- À União caberão aquelas matérias e questões de interesse geral ou nacional;
- B- Aos estados federados tocarão as matérias e assuntos de interesse regional; e
- C- Aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

A competência privativa da União para legislar sobre o direito agrário está a prevista na atual constituição em seu artigo 22, inciso I. E estando esta competente para legislar sobre normas gerais, é hierarquicamente superior às normas estaduais ou municipais.

⁵¹BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003. p.115.

3 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

3.1–Terras públicas

Conforme previsto no art. 99 do Código Civil Brasileiro, são considerados públicos os bens do domínio nacional pertencentes aos seus respectivos entes federativos, abrangendo assim a União, Estados, municípios e Distrito Federal, sendo todos os outros bens admitidos como particulares, como se vê:⁵²

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Por sua vez, a Constituição Federal traz um rol taxativo de quais seriam os bens da União, a se contemplar:⁵³.

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

⁵²BRASIL. Lei nº10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 15 jul. 2014

⁵³LUZ, Valdemar P. da. **Curso de Direito Agrário**. Afiliada, Porto Alegre, 1996. P.89

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Retornando ao Código Civil, resta claro que os dois primeiros tipos de bens públicos elencados no referido artigo têm efetiva destinação pública, diferenciando-lhe do terceiro, que não a possui obrigatoriamente, podendo vir a ter ou não. É de asseverar que os citados bens dominicais são patrimoniais disponíveis, quando que por sua vez os demais se caracterizam por serem bens patrimoniais indisponíveis. Dentro daqueles se encontram elencadas as chamadas terras devolutas, já tratadas anteriormente.⁵⁴

No que se refere ao Direito agrário, a Constituição Federal prevê no artigo 188 a quais fins devem ser destinadas as terras públicas e devolutas⁵⁵:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Conforme se pode constatar, o texto constitucional refere-se expressamente a concessão e a alienação como tipos de transferência de um bem público para o patrimônio privado, sendo que na primeira há a transferência de uso, e na segunda a de domínio. Neste contexto, seguindo o referido artigo, é certo que pode-se alienar ou conceder terras públicas rurais, desde que, a transferência não

⁵⁴FORSTER, Germano de Rezende. **A Privatização das Terras Rurais**. Manole, Barueri, SP, 2003. P. 99.

⁵⁵BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Dispões sobre as normas constitucionais da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2014

contrarie, mas sim, harmonize-se com as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento agrícola e justa distribuição de terras.⁵⁶

Por sua vez, o Estatuto da Terra, como norma federal de direito agrário, trata sobre a terra pública em seus artigos 9º, 10º e 11º.

Em seu artigo 10, a referida lei traz os poderes que o Poder Público tem sobre as terras públicas rurais, delimitando sua exploração apenas para os fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, sempre devendo visar o desenvolvimento da agricultura, como se vê⁵⁷:

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

Desta forma, na hipótese do Poder Público acrescentar ao seu patrimônio terras rurais decorrentes de processo discriminatório ou por expropriação por interesse social, deverá dar-lhe a destinação prevista no artigo citado, ou aliená-las,.

3.2 – História da formação e análise da estrutura fundiária do Distrito Federal

Inicialmente, vale ressaltar que o valor do planalto central vem sendo apreciado há muitos anos na história, bem antes da própria ideia de mudança da capital para a região. Fazendo um brevíssimo retorno histórico, pautando-se apenas

⁵⁶BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003. p.82.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm. Acesso em: 20 jul.2014

nos dados mais relevantes para o desenvolvimento deste trabalho, passa-se a demonstrar como ocorreu a construção do quadrilátero que hoje conhecemos como Distrito Federal, e principalmente, como se fez a distribuição e ocupação das terras que o constitui.

Desta maneira, o primeiro registro que se tem sobre a valorização da região é de 1751, quando o Marquês de Pombal manifestou a possibilidade de transferir a capital da ainda Colônia para o interior, sendo contratado um cartógrafo italiano, a serviço do então primeiro governador de Goiás, elaborou carta geográfica do estado, realçando assim o valor do Planalto Central.⁵⁸

Anos se passaram, e muitos ressaltaram a vantagem de se construir a capital nesta região, uma vez que se caracterizava por ser estratégica e demograficamente mais segura.⁵⁹ Mas foi José Bonifácio de Andrada e Silva, já em 1821, o primeiro homem executivo a incorporar o ideal e lutar para que lhe fosse dada forma de decisão nacional, aproveitando-se de sua influência política na época, sugeriu nas “Instruções dos Deputados Paulistas à Corte” que fosse construída uma cidade central no interior do país, aproximadamente na latitude de 15º, já em 1823, pós independência, sugeriu que a capital do império deveria ser transferida para a comarca de Paracatu do Príncipe, Minas Gerais, propondo os nomes Petrópolis e Brasília.⁶⁰

Após estes fatos e durante quase cinquenta anos, dois Senadores e um deputado defenderam a ideia apresentando respectivos projetos de lei para a mudança da capital para determinado ponto do Brasil central.⁶¹ Já em 1877, o historiador e embaixador do Brasil no Império Austro-Húngaro, Francisco Adolfo Varnhagen, viaja para o Planalto Central no lombo de um burro, para fins de várias pesquisas. Publicou “A Questão da Capital: Marítima ou no Interior?”, onde sugere

⁵⁸ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁵⁹ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁶⁰VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978. p. 29/30

⁶¹SILVA, Ernesto. **História de Brasília**: um sonho, uma esperança, uma realidade. Gráfica Editora. Brasília, 1997. P. 36.

que a nova capital devesse ser construída nas vizinhanças do Triângulo entre as lagoas Mestre D'Armas, Feia e Formosa, defendendo esta ideia por 43 anos.⁶²

Em 1883, num sonho profético, o padre italiano Dom Bosco, fundador dos Salesianos e atualmente conhecido como São João Bosco, diz ter sido guiado por um anjo, que o mostrou uma terra prometida para a criação de uma civilização na América do Sul, entre os paralelos 15° e 20°.⁶³ Já em 1891, a primeira Constituição da República então previu em seu artigo 3º: “Fica pertencente à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 Km², que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”.⁶⁴

Determinada previsão resultou na criação da chamada Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, comandada pelo engenheiro belga Luiz Cruls, para que se pudesse estudar e demarcar a área que seria a nova capital. A jornada, que ficou conhecida como Missão Cruls, iniciou em 1892, estando pronto em 1893 o primeiro mapa, em que mostrava no planalto central um retângulo denominado como o “Futuro Distrito Federal”, também conhecido como quadrilátero Cruls.⁶⁵

Nessa primeira missão como a Comissão Exploradora do Planalto Central, restou demarcada uma área em linhas secas com aproximadamente 14.450 Km², entre os paralelos de 15°10'0”S e 16°08'35”S.⁶⁶

Com o sucesso da primeira missão, em 1894, o então Presidente Floriano Peixoto designou que Cruls organizasse uma segunda jornada, agora sob a chamada Comissão de Estudos da Nova Capital, objetivando a escolha, dentro daquela primeira área demarcada, de um sítio que oferecesse as melhores condições para a localização e edificação da nova capital. Porém, com a queda do

⁶² ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁶³ SILVA, Ernesto. **História de Brasília**: um sonho, uma esperança, uma realidade. Gráfica Editora. Brasília, 1997. P. 37/39

⁶⁴ ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁶⁵ ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁶⁶ FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

Governo de Floriano Peixoto, o projeto teve de esperar, em face do pouco interesse no assunto pelo seu sucessor, Prudente de Moraes⁶⁷

Apenas em 9 de dezembro de 1905, o Senador Nogueira Paranaguá retoma a campanha “mudancista”, com apoio de muitos escritores e jornalistas.⁶⁸

Em 1934, a segunda Constituição da República confirmou em seu art. 4º a transferência da capital. Porém, em 1937, com a formação do Estado Novo pelo Governo de Getúlio Vargas, restou imposto uma nova Constituição, conhecida como “A polaca”, deixando fora pela primeira vez desde 1891 a ideia de transferência da capital para o interior. Mas com o a queda da Era Vargas, a quarta Constituição Republicana estabeleceu novamente a transferência da Capital para o interior do país.⁶⁹

Segundo a determinação constitucional, o então Presidente Eurico Gaspar Dutra estabelece uma nova Comissão de técnicos , desta vez comandado por Djalma Poli Coelho.⁷⁰

A chamada Comissão de Estudos para a Localização da Nova Capital do Brasil, desenvolveu sua pesquisa e ampliou a área já indicada pela missão Cruls, demarcando cerca de 77.254Km², sendo colocada em votação no Congresso Nacional, se a área seria mantida na região do Goiás ou transferida para o triangulo mineiro.⁷¹ Em 1953, o Congresso aprova as conclusões da Comissão, e Getúlio Vargas, novamente presidente, autoriza, sob o Projeto de Lei nº 1.803, a definição do sítio da nova capital, estabelecendo nova Comissão de Planejamento e Coordenação da Mudança da Capital Federal, presidida pelo General Caiado de Castro.⁷²

⁶⁷ VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978. p. 166

⁶⁸ ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁶⁹ ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁷⁰ ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁷¹ FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

⁷² ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

Desta forma, em 1954, a primeira ação da Comissão foi a assinatura de contratos com empresas especializadas em fotografias e estudos de fotoanálise e fotointerpretação, para que pudessem indicar quais os cinco melhores sítios de 1.000 Km² para que fosse construída a nova capital.⁷³ Neste período, a área de análise e demarcação foi redefinida para 52.000Km².⁷⁴

Após a morte de Getúlio Vargas, o vice-presidente Café Filho assumiu o governo, não fazendo alterações nas atividades da Comissão, mas mudando seu comandante. Assim, em outubro de 1954 o marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque assume a presidência daquela, convocando o Marechal Ernesto Silva para assessora-lo. José Pessoa não efetivou mudanças nos planos de Caiado, ao contrário, o dinamizou, aceitando as propostas dos sítios indicados. Dentre os cinco sítios aconselhados, restou escolhido o Sítio Castanho, local onde se encontra Brasília.⁷⁵

Com a escolha do Sítio em questão, restou demarcada uma área final de 5.789,16 Km², sendo aconselhado o então Presidente Café Filho a declarar esta como de utilidade pública, para os devidos fins de desapropriação.⁷⁶

Porém, após consultar seus assessores, o Presidente se negou a desapropriar as terras. Desta forma, em abril de 1955, José Pessoa procurou o então Governador do Estado do Goiás, José Ludovico, para que, por decreto estadual, este declarasse a utilidade pública das terras, que se encontravam em sua totalidade dentro daquele estado. Assim, Ludovico cria a Comissão para a Mudança da Capital, presidida por Altamiro de Moura Pacheco, responsável pelo início das desapropriações, sendo a primeira delas realizada em dezembro de 1955, a Fazenda Bananal, hoje Brasília.⁷⁷

⁷³ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁷⁴FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

⁷⁵VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978. p.330/331

⁷⁶FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

⁷⁷ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

Ainda em 1955, em um comício na cidade de Jataí, Goiás, o então presidenciável Juscelino Kubitschek, ao ser indagado sobre a mudança da capital, se posicionou pela construção do futuro Distrito Federal. Uma vez eleito, como novo Presidente do Brasil, em 18 de abril de 1956, JK envia ao Congresso Nacional a “Mensagem de Anápolis”, propondo a criação da NOVACAP, sendo esta responsável pelo “controle das terras, planejamento e execução das obras, contratos e concorrências, aquisição de materiais – tudo para construção.”, propondo por fim que a nova capital tivesse o nome de Brasília. A lei foi aprovada e sancionada em setembro daquele mesmo ano, lançando-se assim o Concurso do Plano Piloto⁷⁸

E assim iniciou-se a construção de Brasília, milhares de pessoas se engajaram nessa empreitada, desde engenheiros à cozinheiros e suas famílias. Então esplanada, cidades satélites foram criando forma, até chegar ao Distrito Federal que conhecemos hoje. Porém, existem problemas neste processo de construção que complicaram a situação fundiária da capital, conforme se passa a demonstrar.

3.2.1 – Desapropriação nas décadas de 50 e 60

Como citado anteriormente, nos anos 50, por iniciativa do Governo goiano, começaram a ser desapropriadas as terras que seriam a sede da nova capital.

Conforme já asseverado, em 1955 foi desapropriada a primeira e principal fazenda a construção de Brasília, a chamada “Bananal”. Em 1956, as desapropriações seguiram, restando à Comissão de cooperação para a mudança da capital Federal abrir um escritório móvel para efetivar aquelas, com raio de ação também nos municípios de Planaltina e Formosa.⁷⁹

Ressalta-se que até novembro de 1956 já haviam sido desapropriado o referente a quarta parte do novo Distrito Federal, pertencentes a cerca de 114 fazendeiros, sendo que 55 possuíam mais que uma propriedade rural.⁸⁰

⁷⁸ ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

⁷⁹ VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978. p. 340

⁸⁰ FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006

Desta forma, ainda no mês de maio daquele ano, foram desapropriadas cinco fazendas (Fazendas Guariroba, Riacho Fundo, Tamanduá, Vicente Pires e Taguatinga) referentes a sete condomínios que ocupavam uma área de 7.500 alqueires geométricos. Já no mês seguinte foi desapropriada a Fazenda Gama, com cerca de 3.500 alqueires. Seguindo sua missão, a Comissão conseguiu desapropriar cerca de 177 propriedades rurais referentes a 365 condomínios, até setembro de 1958.⁸¹

Uma vez desapropriadas de início as propriedade mais próximas ao Plano Piloto, seguiu-se na década de 1960, já após a inauguração de Brasília, o processo de desapropriação das terras remanescentes que faziam parte do quadrilátero demarcado como parte do Distrito Federal. Porém, devido aos grandes gastos obtidos pela construção da nova capital, este período foi marcado por grande restrição orçamentária por parte do governo central, que adicionada a descontinuidade institucional, ocasionou na diminuição do número de desapropriações realizadas, situação que persistiu por décadas, resultando no projeto de tornar públicas todas as terras do Distrito Federal.⁸²

Sendo assim, conclui-se que as desapropriações realizadas no Distrito Federal foram incompletas, resultando em uma situação fundiária complicada. Segundo o documento técnico do PDOT-2009, o DF compreende em sua estrutura terras de natureza jurídica diferenciadas, a se ver:⁸³

- a) Terras públicas, divididas entre aquelas que foram cedidas por contrato de arrendamento ou concessão de uso a produtores rurais (é a que importa para a resolução da problemática em questão), e as que foram invadidas;
- b) Terras particulares, as que o proprietário possuem a efetiva Escritura, devidamente registrada em Cartórios de Registro de Imóveis;
- c) Terras devolutas, as que não possuem qualquer título legítimo ou domínio particular, das quais sua origem é desconhecida, conceito já desenvolvido anteriormente; e

⁸¹ VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978. p. 346

⁸² ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 02 set. 2014

⁸³ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 02 set. 2014

- d) Terras de Regime Comum, adquiridas pela TERRACAP, tendo sido desapropriadas parcialmente pelo Poder Público, sem restar definido os limites da propriedade privada e pública.

3.2.2 – Cinturão verde: formação e situação da propriedade rural no Distrito Federal

Com efeito, ressalta-se que a situação fundiária problemática que se encontra no Distrito Federal hoje decorre ainda do período de desapropriações realizadas para a construção da nova capital anteriormente apresentado, consideradas como incompleta e feita de forma açodada, devido a três fatores principais: a) a urgência com o cumprimento do prazo estipulado por JK para a construção de Brasília; b) a precariedade dos registros dos imóveis a serem desapropriados, remetente ainda a confusão estabelecida pelo registro paroquial; e c) pela grande especulação imobiliária que ocorria na região.⁸⁴

Para os fins do desenvolvimento deste trabalho, passa-se a demonstrar a formação das áreas rurais do Distrito Federal, como foi a ocupação do solo neste quadrilátero, bem como a natureza jurídica das propriedades.

A previsão da criação de um cinturão verde no DF existe desde o projeto da nova capital, realizado por Lúcio Costa. Com a ocupação para a construção da cidade, aumentou a demanda por alimentos, que eram trazidos de outros estados do país. Desta forma, iniciou-se vários projetos de incentivo para que produtores de outras localidades tivessem o interesse de virem investir e produzir na região.⁸⁵

Desta forma, conforme estudo realizado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal, a ocupação das áreas rurais deste começaram já no final da década de 1950, quando a NOVACAP (Companhia Urbanizadora da Nova Capital), vinculada ao Departamento de Terras e Agricultura (DTA), ficando este responsável pela demarcação de cerca de 30.000 hectares para alocar produtores, por meio de arrendamento, restando esta área dividida em glebas menores de 35 a

⁸⁴ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 10 set. 2014

⁸⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Sobre o DF*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.gdf.gov.br/sobre-o-df/tudo-sobre-o-distrito-federal.html>>. Acesso em: 10 set. 2014

50 hectares para a produção agrícola, e 100 para a pecuária, formando assim Colônias Agrícolas e Núcleos Rurais.⁸⁶

Na mesma oportunidade, o Governo do Distrito Federal, em consonância com a Lei nº2.974/56, responsável pela criação da NOVACAP, declarou que os lotes urbanos e rurais do DF seriam inalienáveis, devendo ser aproveitados diretamente por órgãos governamentais ou por particulares, por intermédio de contratos de arrendamento.⁸⁷

Desta forma, a DTA ficou responsável pela administração de quatro grandes fazendas que deveriam abastecer a capital nestes primeiros anos, sendo estas as Fazendas Riacho Fundo, Ipê, Torto e Tamanduá. Neste mesmo sentido, a NOVACAP estava incumbida nesta fase inicial, de exercer o papel de gestora das glebas rurais.⁸⁸

Os primeiros lotes arrendados foram considerados legalmente inalienáveis, sendo o aluguel fixado em torno dos 5 a 10% do valor da terra arrendada, cobrada a partir do terceiro ano de arrendamento.⁸⁹

Já em 1972, foi criada a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que vinculada a então Fundação Zoobotânica, esta autorizada pela Lei 5412 de 1968 a celebrar contratos de financiamento, juntamente com a Prefeitura do Distrito Federal (nos termos da lei)⁹⁰, obteve a Granja Tamanduá, onde hoje se encontra a CENARGEM (Centro Nacional de Recursos Genéticos), assumindo assim a responsabilidade de assumir as atividades de estudos e pesquisas. Ainda na mesma época foi transferido para Brasília a antiga IBRA, atual INCRA, tendo assegurando o direito de dispor de cerca de 22.000 hectares, para fins de titulação destes lotes, fixando lá uns dos primeiros produtores

⁸⁶ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 10 set. 2014

⁸⁷ TIGGEMANN, Aline. Estrutura Fundiária e o Processo de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. 2012. 62 f. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012

⁸⁸ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 10 set. 2014

⁸⁹ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 10 set. 2014

⁹⁰ BRASIL. Lei. nº 5.412, de 9 de abril de 1968. Autoriza a Prefeitura do Distrito Federal e a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal a cancelarem contrato de financiamento, Brasília, 1968. Disponível em:<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1968-04-09:5412>>. Acesso em: 24 set. 2014

hortifrutigranjeiros da região, mais especificamente onde hoje se localiza o Núcleo Rural Alexandre Gusmão⁹¹

Em 1974, para realizar a efetiva correção das distorções ocorridas no início da ocupação rural do Distrito Federal, os técnicos da Fundação Zoobotânica iniciaram uma seleção de arrendatários, exigindo-se um Plano de Ocupação. Desta forma, a Secretaria de Agricultura e Produção, em parceria com 20 famílias gaúchas já experimentadas com sua competência produtiva, implantaram o único Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD-DF).

No PAD-DF, as glebas de terra eram divididas em até no máximo 300 hectares. Idealizado pelo Secretário da Agricultura da época, Pedro do Carmo Dantas, o Programa de Assentamento Dirigido foi tomando forma com a vinda de família sulinas que se aconchegavam nas propriedades após o pagamento de uma taxa simbólica e a assinatura de um contrato de arrendamento com validade de 15 anos, prorrogáveis por mais 15, em troca os agricultores deveriam apresentar garantias, além de experiência com agricultura, bem como prática no cultivo de grãos e manuseio de maquinário⁹². Como resultado, hoje, é reconhecida como uma das regiões mais produtivas do país, segundo o IBGE.⁹³

E assim foram-se ocupando aos poucos as áreas públicas rurais do Distrito Federal. Sendo impulsionada pelo acesso ao crédito agrícola e incentivo governamental, a produção agrícola do DF foi ganhando escala econômica, possuindo hoje, com relação a algumas culturas, capacidade produtiva acima da média nacional.⁹⁴

Desta forma, para melhor compreensão do real quadro da situação fundiária do Distrito Federal, segue tabela trazendo dados referentes à natureza dos imóveis rurais do DF, retirados do estudo disponibilizado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico:⁹⁵

⁹¹ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 01 out. 2014

⁹² DUARTE, Leandro e WALENDORFF, Rafael Fritsch. PAD-DF: Campeão Nacional de Produtividade. 2009. 18 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Faculdade de Jornalismo, Centro Universitário Iesb. Brasília, 2009.

⁹³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007 Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=FDT800> Acesso em. 01 out. 2004

⁹⁴ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 01 out. 2014

⁹⁵ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 01 out. 2014

Tabela 1 – Situação Fundiária dos imóveis rurais do Distrito Federal

Situação Fundiária	Número de Propriedades
Posse	11.647
Arrendamento	2.493
Escritura definitiva	3.883
Total	18.473

Fonte: EMATER/DF - SISATER

Vale ressaltar ainda que, conforme citado anteriormente, a intenção do Governo Federal era efetuar a desapropriação completa das terras referentes ao Distrito Federal. Porém, segundo estudo realizado pela TERRACAP, apenas 51,4% das terras foram integralmente desapropriadas, 33,3% correspondem a terras de particulares, 8,5% foram desapropriadas parcialmente e 6,8% ainda estariam em processo de regularização no ano do estudo, em 1996.⁹⁶

3.2.3 – Administração das Terras Públicas Rurais do Distrito Federal

Com efeito, conforme dito anteriormente, no início da ocupação das propriedades rurais, a responsável pela realização dos contratos de arrendamento era a NOVACAP. Porém, já na década de 1970, a gestora dos imóveis era a Fundação Zoobotânica. Hoje, a real proprietária das terras públicas rurais do DF é a TERRACAP, sendo este fato de extrema importância para a resolução do tema, como se passa a demonstrar.

Como já citado, em 1956, por meio da Lei 2.874, que regulamentava a mudança da capital do país, criou a NOVACAP. Dentre as muitas funções que a lei estabeleceu para esta, ressalta-se a organização de planos que garantam o aproveitamento econômico dos imóveis rurais, executando-os de forma direta ou mediante arrendamento.⁹⁷

⁹⁶ TIGGEMANN, Aline. Estrutura Fundiária e o Processo de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. 2012. 62 f. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012

⁹⁷ BRASIL. Lei.nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências, Rio de Janeiro, 1956. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874.htm. Acesso em: 20 set. 2014

Em 1972, foi criada a TERRACAP, fruto do desmembramento da NOVACAP, herdando assim, várias das funções desta, objetivando em geral a execução “mediante remuneração, as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, por meio da utilização, aquisição, administração, aluguéis, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal”.⁹⁸

Por ocasião deste desmembramento, as desapropriações das terras do Distrito Federal passaram a ser realizadas também pelo Governo do DF, por intermédio da TERRACAP⁹⁹.

O Estatuto Social da TERRACAP a define como Empresa Pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, tendo seu capital social dividido basicamente em 51% das ações pertencentes ao Distrito Federal, e 49% à União¹⁰⁰.

Com efeito, certo é que as terras rurais públicas hoje que integralizaram o patrimônio da TERRACAP, são frutos de um convênio de gestão entre esta e a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, antigamente função da já extinta Fundação Zoobotânica. Neste sentido, objetivam a “distribuição para o uso das áreas públicas rurais do DF, mediante adesão dos concessionários à observância dos critérios definidos nos planos de utilização dos imóveis concedidos”.¹⁰¹

A questão é, o que impede a TERRACAP de passar aos concessionários de terras rurais que a anos vem cumprindo com sua função social a titulação definitiva da propriedade, cumprindo assim a determinação do artigo 10 do Estatuto da Terra? Esse tema, incluindo todo o processo de regularização e estudo jurídico da questão será devidamente esmiuçada no próximo capítulo deste trabalho.

⁹⁸ TERRACAP. *Estatuto Social*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/portal/institucional/estatuto-social>> Acesso em: 02 out. 2014

⁹⁹ FORTES, Paulo de Tarso, BARROSO, Edson Wagner, SILVA, Maria Alice, e GUEDES, Carlos Otávio. Regularização Fundiária em imóveis da União no Distrito Federal. Instituto de Geociências da Universidade e Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

¹⁰⁰ TERRACAP. *Estatuto Social*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/portal/institucional/estatuto-social>> Acesso em: 02 out. 2014

¹⁰¹ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 02 out. 2014

4 – PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL

Segundo dados do estudo do Zoneamento Ecológico-Econômico, cerca de 35% dos imóveis rurais do DF correspondem à terras públicas. Portanto, integram o patrimônio da TERRACAP, que por sua vez, conforme já demonstrado, tem seu capital dividido entre a União e o Governo do Distrito Federal.

A anos Governadores e Senadores vem tentando criar mecanismos para melhorar a situação dos produtores rurais do Distrito Federal, com promessas, criação de decretos e até mesmo normas federais, como se passa a demonstrar.

Primeiramente, conforme já minuciado anteriormente, para que houvesse a ocupação do território rural do Distrito Federal, a extinta Fundação Zoobotânica e a TERRACAP firmaram contratos de arrendamento com os produtores, para que estes pudessem produzir e desenvolver o agronegócio na região.

Em 1993, foi instituída a norma federal nº 8.666/93, em seu art. Tal, proibindo o a destinação de coisa pública para particular, a não ser que se faça por processo de licitação.

Nesse sentido:¹⁰²

Art.2ºAs obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada

Em decorrência da nova Lei de licitações, o Tribunal de Contas do Distrito Federal passou a questionar os contratos de arrendamento firmados com os produtores, causando séria preocupação entre os arrendatários na época, saindo em 2007 decisão judicial eu proibia qualquer transferência ou renovação de contrato

¹⁰²BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 set. 2014

sem a realização da efetiva licitação, considerando-os ilegais ¹⁰³, conforme trecho da decisão 6.779/07 transcrita abaixo:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 337/2004/DIRAF e 111/2006 - TERRACAP e Anexos (fls. 267 a 282 e 347); b) do Ofício nº 57/2004-DIR-DAFIR/SEAPA-DF e demais documentos constantes dos Anexos V, VI, VII, VIII e IX; II) [...] 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: a) encaminhe relação de todas as áreas públicas rurais sob sua administração, a qualquer título, em decorrência do solicitado por meio da Nota de Auditoria nº 01/1876-1998 (§ 14); 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 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);

Para tentar solucionar a questão dos contratos, ainda no ano de 1998, o então governador do Distrito Federal Cristóvão Buarque criou o Decreto distrital nº 19.248/98, autorizando a transferência e renovação dos contratos sem licitação ¹⁰⁴, determinando ainda que estes não seriam mais realizados por arrendamento, mas sim pelo sistema de concessão de uso, devendo este ser firmado pelo prazo de 50 (cinquenta) anos renováveis. ¹⁰⁵

¹⁰³ CORREIO BRASILIENSE. Cinturão Verde. Disponível em: http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/08/10/interna_cidadesdf,441566/prdutores-rurais-do-distrito-federal-terao-escritura-da-propriedade.shtml Acesso em: 04 out. 2014

¹⁰⁴ CORREIO BRASILIENSE. Cinturão Verde. Disponível em: http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/08/10/interna_cidadesdf,441566/prdutores-rurais-do-distrito-federal-terao-escritura-da-propriedade.shtml Acesso em: 04 out. 2014.

¹⁰⁵ TIGGEMANN, Aline. Estrutura Fundiária e o Processo de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. 2012. 62 f. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012

Porém, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2006.00.2.004311-4), alegando que um simples decreto, devido seu caráter de ato administrativo, não teria força para contrariar lei, sendo apenas esta capaz de introduzir inovações primárias, criando novos deveres e direitos. Assim, pediu-se que o Decreto nº 19.248/98 fosse considerado inconstitucional.¹⁰⁶ Em 2007, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal deu provimento ao pedido do MPDFT, declarando a inconstitucionalidade do Decreto Distrital, acolhendo-se a tese da autoria, restando, assim, os contratos de concessão de uso assinados durante sua vigência, absolutamente nulos. Como consequência, por falta de regularização, os produtores rurais tiveram problemas em conseguir financiamentos nos bancos para as safras agrícolas.

Retornando ao ano de 2001, o já Governador Joaquim Roriz efetivou nova tentativa de regularização das áreas públicas rurais, sancionando a Lei distrital nº 2.689, decretada pela Câmara Legislativa, dispondo sobre legitimação de ocupação, alienação e concessão de direito de uso real das terras públicas rurais que pertencem à TERRACAP e ao Distrito Federal, competindo a aquela a promoção da “alienação do imóvel rural sob a forma de venda direta ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública”.¹⁰⁷

O mesmo documento legal também previu o reconhecimento do domínio das terras por parte do produtor que nelas estivessem produzindo, sendo

¹⁰⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. AÇÃO 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 CONSEQÜÊNCIA, 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. ADI Nº 2006.00.2.004311-4. Conselho Especial. Disponível em:<http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj> Acesso em 30. Set. 2014

¹⁰⁷ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>. Acesso em: 30 set. 2014

dispensado de licitação e efetivado mediante pagamento do valor da terra crua, sem benfeitorias, nos termos a seguir:¹⁰⁸

§ 1º Poderá adquirir o domínio àquele que, sendo arrendatário ou concessionário rural, estiver produzindo em terras rurais do Distrito Federal, levando-as a cumprir a sua função social, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administração, calculados na forma prevista nesta Lei.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se aos legítimos ocupantes, mediante a comprovação dos seguintes requisitos:

I – comprovar ser arrendatário ou concessionário de uso de imóvel rural de propriedade do Distrito Federal ou da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com vigência contratual há pelo menos cinco anos;

II – comprovar o uso produtivo e social da propriedade;

III – achar-se em dia com o pagamento da taxa de ocupação;

IV – anexar descrição das benfeitorias do imóvel, inclusive as de recuperação e manutenção da qualidade do solo;

V – apresentar documento em que declare, sob as penas da lei, se contraiu financiamento para aplicação no imóvel, acrescentando, na hipótese afirmativa, cópia do contrato firmado.

Por sua vez, com o questionamento por parte do Partido dos Trabalhadores, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal entrou com nova Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2416), com pedido de liminar, pedindo a inconstitucionalidade material, uma vez que os artigos que tratavam sobre a venda direta ou legitimação de ocupação contrariava a Lei 8.666/93 quanto as previsões sobre alienação de bens públicos, devendo estes ser realizados após devida licitação.¹⁰⁹

¹⁰⁸ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>. Acesso em: 30 set. 2014

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível

Em julgamento histórico, no dia 12/12/2012, os Ministros do STF acabaram por decidir pela parcial procedência do pedido da autoria, declarando a Lei nº 2.689/01 como constitucional, permitindo assim, a alienação direta sem prévia licitação por parte da TERRACAP. Segue a ementa¹¹⁰:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11.

II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública.

III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. (STF - ADI: 2416 DF, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 12/12/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001)

em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qgomeem>> Acesso em 24 set; 2014

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qgomeem>> Acesso em 24 set; 2014*

Em 2009, a lei 12.024/09, que dispõe sobre tratamento tributário a ser dados à receitas mensais auferidas por empresas construtoras com contratos de construção de moradia de programas habitacionais, ganhou um artigo que dispunha sobre as terras públicas rurais do DF, por força da Medida Provisória 460/2009, iniciativa do então senador da república Rodrigo Rollemberg. Na época, esta restou amplamente discutida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, contando com grande mobilização dos produtores rurais da região.¹¹¹

Dessa forma, o referido artigo trouxe esperança aos produtores rurais do DF, com a previsão de que as terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à TERRACAP poderiam ser regularizadas por alienação ou contrato de concessão de direito real de uso diretamente aos que a ocupam há pelo menos 5 (cinco) anos, uma vez que estes destinassem a propriedade para o efetivo exercício da cultura agrícola ou pecuária, nos seguintes termos:

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.

Ainda no ano de 2009, sob a forma da Lei complementar nº 803 de 2009, foi elaborado como PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, que “tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes”.¹¹²

¹¹¹ **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemberg.com.br>. Acesso em: 10 abr. de 2012

¹¹² DISTRITO FEDERAL. Lei complementar nº803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, Brasília, 2009. Disponível em:

No mesmo ano, o então governador José Roberto Arruda, sob forma do Decreto nº 31.084/2009, estabelece diretrizes para a regularização das propriedades rurais do Distrito Federal, bem como identifica seu legítimo ocupante, objetivando garantir a situação dos que estavam irregulares em suas terras, uma vez que os contratos até então assinados foram considerados nulos pela ADI 2006.00.2.004311-4, em 2007.

Nesse sentido, prevê o Decreto:

Art. 1º. Aplica-se o disposto neste Decreto aos imóveis rurais do Distrito Federal e de suas entidades, ocupados irregularmente, sem amparo de contrato vigente, os quais 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.

§ 1º Serão objeto de alienação ou de concessão de direito real de uso com opção de compra, as glebas localizadas na Macrozona Rural, assim definidas na Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009.

§ 2º A regularização das glebas identificadas no artigo 278 da Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009 será promovida por Grupo de Trabalho a ser instituído pelo Poder Executivo do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 281 do referido diploma legal.

§ 3º As demais glebas inseridas em zona urbana com características rurais serão regularizadas mediante contrato de concessão de direito real de uso;

§ 4º As concessões às quais se refere este artigo serão onerosas e terão vigência de 30 (trinta) anos.

Desta forma, o referido decreto, no que se refere aos imóveis rurais definidos no PDOT 2009, determina a regularização fundiária por meio de concessão de direito real de uso, alienação ou concessão de direito real de uso com opção de compra, todos diretamente ao legítimo ocupante da propriedade, sendo cobrado como base o valor fixado pela planilha do INCRA para a terra nua, que gira em torno de R\$4.700,00 (quatro mil e setecentos reais) o hectare.¹¹³

Já em 2011, a TERRACAP formulou uma Instrução Normativa, sob o nº 224/2011, estabelecendo normas de regularização das terras rurais do Distrito Federal, determinando ser dever o Estado, em decorrência de lei, garantir todas as

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:distrito.federal:distrital:lei.complementar:2009-04-25:803>>.

Acesso em: 1 out. 2014

¹¹³ ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>. Acesso em 05 out. 2014

condições para a fixação do homem no campo, levando em consideração o trabalho do deste como instrumento de promoção social e dignidade da pessoa humana.¹¹⁴

Mais recentemente, já no final de 2013, o Governador Agnelo Queiroz sancionou novo Decreto, sob o nº 34.931/2013, dispondo sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal, dando outras providências¹¹⁵.

4.1 – Legislação vigente

O Decreto 34.931/13 normatizou as possibilidades e procedimentos necessários para que haja a efetiva regularização de ocupação das terras públicas do Distrito Federal por seus ocupantes legítimos, definindo, e principalmente, trazendo em lei distrital os passos que a anos vinham sendo discutidos.

Desta forma, o referido decreto prevê a regularização das ocupações dos imóveis rurais do Distrito Federal sem amparo contratual, por meio de alienação direta, contrato de concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, conforme explicitado do artigo a seguir¹¹⁶:

Art. 1º. A regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal e suas entidades, sem amparo contratual será implementada nos termos do disposto neste Decreto.

§ 1º A regularização de que trata este Decreto ocorrerá mediante concessão de uso ou concessão de direito real de uso, com opção de compra ou alienação, diretamente aos seus legítimos ocupantes.

§ 2º Serão objeto de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, com opção de compra ou alienação, as glebas localizadas na Macrozona Rural, assim definidas na Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009.

§ 3º Enquanto a gleba ocupada não estiver individualizada como unidade imobiliária devidamente registrada no correspondente cartório, será firmado Contrato de Concessão de Uso.

§ 4º As concessões às quais se refere este artigo serão onerosas e terão vigência de 30 (trinta) anos, renováveis por iguais períodos.

¹¹⁴ TIGGEMANN, Aline. Estrutura Fundiária e o Processo de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. 2012. 62 f. Monografia (Graduação). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012

¹¹⁵ DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014

¹¹⁶ DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014

§ 5º Individualizada a unidade imobiliária com registro cartorial da gleba regularizada mediante contrato de Concessão de Uso, a concedente firmará o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com opção de compra.

§ 6º A regularização e legitimação da ocupação prevista no artigo 11 da Lei Distrital 2.689 de 19 de fevereiro de 2001 serão realizadas de acordo com o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo.

Conforme consta nos §§ 2º e 3º, só será objeto de contrato de concessão de direito real de uso as glebas já individualizadas, localizadas na Macrozona Rural definidas na Lei complementar 803/09, sendo que as áreas rurais que ainda não passaram pelo processo do georreferenciamento, só poderá ter sua ocupação regularizada com o contrato de concessão de uso.

Antes de dar prosseguimento à presente exposição, vale ressaltar a diferença entre contratos de concessão de uso e contratos de concessão de direito real de uso.

Desta forma, Concessão de uso se caracteriza como sendo contrato administrativo celebrado entre o Poder Público e particular, atribuindo a este a utilização e exploração com destinação específica e exclusiva de um bem sob o domínio daquele. A concessão pode ser gratuita ou remunerada, e se diferencia das demais instituições que se assemelha pelo caráter contratual estável de outorga do uso do bem público ao particular.¹¹⁷

Por sua vez, a Concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração Pública transfere o uso de seu bem a particular como direito real resolúvel, para que se faça a utilização legal de destinação de interesse social. Este contrato permite a transferência a terceiros.¹¹⁸

Em conversa com o Subsecretário Francisco Morais, responsável pelo departamento de regularização fundiária da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, este explicou que para que haja se possa firmar um contrato de concessão de direito real de uso ou alienação, é preciso que a propriedade tenha uma matrícula própria. O que acontece no Distrito Federal é reflexo do antigo problema já mencionado do processo de desapropriação

¹¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Estudos sobre a utilização de bens públicos por terceiros. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014

¹¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Estudos sobre a utilização de bens públicos por terceiros. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014

das fazendas para a construção do quadrilátero. Desta forma, as colônias agrícolas, núcleos rurais e Programa de Assentamento Dirigido, entre outros tipos de áreas rurais existentes na região, estão inscritos sob a matrícula macro da fazenda anteriormente desapropriada, separada em glebas menores, porém, não individualizadas.

Por sua vez, nos registros das fazendas macros, que retomam ao início do século passado, se não antes, os limites das terras foram traçados de maneira que hoje dificulta a delimitação das áreas, sendo por exemplo, nos registros públicos, colocado como fronteira da propriedade do riacho azul até o Pequizeiro tal. Bom, décadas se passaram, e não existem mais nem a árvore e nem o riacho, então como delimitar a área da fazenda?

Portanto, para que ocorra a individualização das áreas rurais, é necessário que uma equipe de técnicos especializados façam um trabalho de recuperação destes limites, demarcando-os com a tecnologia que hoje auxilia tanto, permitindo assim que se faça um georreferenciamento da área. Depois desta etapa, é necessário que se certifique que aquela propriedade respeite as normas ambientais presentes no Código Florestal Brasileiro, com a devida reserva legal e APP's. Sendo assim, com a devida licença do IBAMA, entre outros procedimentos, é que se pode individualizar as propriedades que hoje são ocupadas pelos produtores, e depois de novos procedimentos que a seguir serão apresentados, é que se poderá fechar contrato de concessão de direito real de uso e/ou alienação. Conforme normas estabelecidas na Resolução nº244/2011 da TERRACAP¹¹⁹:

Art. 3º A concessão de direito real de uso e a concessão de direito real de uso com opção de compra dos imóveis rurais da TERRACAP, efetuadas diretamente ou por meio de licitação, serão realizadas com observância das seguintes prioridades quanto à sua destinação:

- I - regularização da ocupação fundiária;
- II – manutenção dos produtores rurais nas respectivas áreas de produção;
- III - proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico.

Segundo o Subsecretário, ainda são poucas as áreas que estão nesta situação avançada de individualização de propriedade, devendo a TERRACAP ser a responsável por todo este processo de georreferenciamento.

¹¹⁹ TERRACAP. *Regularização Fundiária*. Brasília, 2014. Disponível em:<<http://www.terracap.df.gov.br/portal/projetos/regularizacao-fundiaria>>, Acesso em: 05 out. 2014

Já para a celebração de contrato de concessão de uso, é necessário que, conforme consta no artigo da Resolução nº244/2011 citado, o ocupante da área efetive a regularização de sua ocupação, estando os passos previstos pelo art. 3º do decreto 34.931/13¹²⁰:

Art. 3º Para obter a regularização e legitimação da ocupação nos termos previstos no artigo 11 da Lei Distrital 2.689 de 19 de fevereiro de 2001, o ocupante deverá atender as seguintes condições:

I - comprove, em processo administrativo junto a SEAGRI, que é ocupante da área há pelo menos 5 (cinco) anos, contados da data da publicação deste Decreto, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;

II - detenha área de no mínimo 2 (dois) hectares e no máximo de 150 (cento e cinquenta) hectares; e

III - não ser proprietário ou concessionário de imóvel rural no Distrito Federal.

Parágrafo único. Atendidas todas as exigências legais para fins de legitimação da ocupação, a SEAGRI emitirá o respectivo Certificado de Legítimo Ocupante – CLO.

A Lei distrital também ressalta a importância do ocupante apresentar um PU – Plano de Utilização da Unidade de Produção, devendo aquele apresentar detalhadamente as atividades produtivas que exerce sobre a terra, bem como as benfeitorias que fez e pretende realizar sobre a propriedade. O PU é requisito necessário para qualquer regularização, e precisa ser aprovado pelo Distrito federal, por intermédio da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural¹²¹:

Art. 7º. Integrará o Contrato de Concessão de Uso ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso o Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU.

§ 1º O Plano a que se refere o caput deste artigo consiste no documento elaborado pelo ocupante, nos termos da legislação em vigor, no qual são declaradas todas as atividades econômicas exercidas na unidade de produção, bem como as edificações e demais benfeitorias, e faz prova da utilização dos recursos naturais de forma sustentável, observando-se a legislação ambiental vigente.

¹²⁰ DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014

¹²¹ DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014

§ 2º Compete ao Distrito Federal, por intermédio da SEAGRI, em conformidade com seu Regimento Interno, aprovar o Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU, suas alterações, supressões ou aditamentos.

A norma distrital ainda prevê que, para fins de alienação, estando todas as demais etapas cumpridas, caberá a TERRACAP, com a participação da Secretaria de Agricultura, fazer a avaliação do imóvel para então estipular um valor para a propriedade rural, levando em conta como base para valor mínimo o estabelecido na planilha referencial do INCRA de preços para a terra nua, que hoje se fixa em R\$4.700,00 (quatro mil e setecentos reais).¹²² Como se vê:

Art. 8º. A Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, com a participação da SEAGRI, fixará, por meio de resolução, o valor do imóvel para fins de alienação.

Parágrafo único. O valor de referência para avaliação da área de que trata o caput deste artigo, para fins de alienação, terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços mínimos para terra nua do INCRA.

4.2 –Aplicação dos preceitos do artigo 10 do Estatuto da Terras nas terras públicas rurais do Distrito Federal

O artigo 10 do Estatuto da Terra determina, conforme já mencionado no início do Capítulo 3, que o Poder Público não poderá ser proprietário de terras rurais, a não ser que seja para fins de pesquisa, devendo aquelas ser passadas para a mão dos particulares caso essa destinação não for cumprida, nos termos a seguir¹²³:

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, **desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.**

¹²² DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014

¹²³ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm. Acesso em: 05 out.2014

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

O §1º do referido artigo ressalta que somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública com destinações diversas das previstas no caput do artigo, caso não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada, e em caráter transitório.¹²⁴

Conforme demonstrado no trabalho, a TERRACAP, hoje, juntamente com o Distrito Federal, é proprietária e gestora das terras públicas rurais do DF, cabendo a aquela, juntamente com a Secretaria de Agricultura, o processo de regularização de ocupação dessas áreas, bem como garantir as condições necessárias para que se possa efetivar o cumprimento da lei para que se firma os contratos de concessão de direito real de uso, alienação ou contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra.

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece em seus artigos 58 e 60, que apenas a Câmara Legislativa, com sanção do Governador, podem autorizar a alienação de bens imóveis pertencentes ao DF, cabendo privativamente à Câmara aquela aprovar previamente, em caso de vendas de áreas públicas superiores a vinte e cinco hectares, e em contratos de concessão de uso, de cinquenta hectares.¹²⁵

Com efeito, o decreto 34.931/13 trouxe a autorização da alienação e cessão de direitos reais, permitindo que se desse início ao processo de regularização e alienação. Porém, conforme demonstrado, a dificuldade fundiária gerada ainda pelo processo de desapropriação, que remonta a ocupação do próprio país e ao registro paroquial.

O que se pode observar é que os passos para o cumprimento da lei federal estão sendo dados lentamente. Os impedimentos fundiários resultantes da ausência de individualização da matrícula das propriedades promete atrasar ainda

¹²⁴ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm. Acesso em: 05 out.2014

¹²⁵ DISTRITO FEDERAL. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=> Acesso em: 05. Out. 2014

mais este processo. Porém, demonstra algum interesse por parte do Governo do Distrito Federal de resolver a situação.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ao se analisar a construção da estrutura fundiária brasileira, se percebe que o processo de organização foi lento e desorganizado. O Brasil colônia era explorado sem nenhum tipo de investimento ou programação, devendo mandar todos os seus recursos e produção para a Coroa Portuguesa. Com o desenrolar dos anos e com a independência do país começaram as mudanças agrárias, reflexo de uma política mais voltada para o desenvolvimento do país.

Desta forma, a Lei das Terras trouxe a regularização fundiária de um país separado por grandes latifúndios de poucos proprietários, e muitas pequenas propriedades familiares, que a partir do advento desta, puderam se estabelecer com dignidade e estabilidade.

Quando já em 1964 foi finalmente sancionado o Estatuto da Terra, norma federal de direito agrário, o Brasil estava em situação de completo atraso agropecuário, com muitas terras e poucos incentivos para que os produtores as cultivassem, assim como se via clara a necessidade de uma Reforma Agrária, para que ocorresse a distribuição justa das terras no país. Nesse contexto, a referida lei veio, com força nacional, regulamentar a vida no campo.

Dentre seus artigos, visando o amplo desenvolvimento agropecuário do país, o Estatuto da Terra estabeleceu em seu 10º art. que o Poder Público não poderia ser proprietário de terras rurais, a não ser que fosse para os devidos fins de pesquisa, devendo passar as áreas para as mãos dos particulares, caso não cumprisse esta destinação.

Quando Juscelino Kubitschek encarou o desafio de construir a nova capital da República no interior do país, a área destinada para a grandiosa missão já se encontrava em processo de desapropriação pelo Governo do estado de Goiás, delimitando as áreas para utilidade pública. Para cumprir seus objetivos, o governante brasileiro criou a NOVACAP – Companhia de mudança para a Nova Capital, que herdou a tarefa de concluir o processo desapropriatório e ocupar o Distrito Federal. Porém, em face da desorganização fundiária do país remontada a Lei das Terras, o processo de desapropriação ficou incompleto.

Com efeito, para que houvesse o abastecimento da cidade, foram sendo trazidos experientes produtores rurais, vindos de várias regiões do país, para que

pudessem, por meio de um contrato de arrendamento com a NOVACAP, desenvolver as áreas e suprir as necessidades da nova capital.

Quando em 1972, a NOVACAP sofreu o desmembramento com a criação da TERRACAP, Agência de desenvolvimento do Distrito Federal, as terras públicas do Distrito Federal passaram a integralizar o patrimônio desta, que tem o capital social formado pela União e o DF (49% e 51% de participação, respectivamente).

Com o passar dos anos, os contratos de arrendamento, e posteriormente, de concessão de uso das terras públicas rurais do Distrito Federal continuaram a ser firmados, por intermédio da TERRACAP e da extinta Fundação Zoobotânica. Até que em 1993, a lei 8.666/93, conhecida como a Lei das Licitações, proibiu a emissão ou renovação de contratos de arrendamentos ou de concessão de uso de terras públicas rurais a particulares, a não ser que fossem realizados por meio de licitação. Tal norma resultou na decisão 6.779/07 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que declarou ilegais todos os contratos firmados até então.

Para tentar regularizar a situação, o Governador Cristóvão Buarque elaborou o Decreto nº 19.248/98, que determinou a possibilidade de realizar os contratos sem as respectivas licitações, e firmou com os produtores contratos de concessão de uso com prazo de 50 (cinquenta) anos renováveis. Referido decreto resultou na Ação direta de Inconstitucionalidade 2006.00.2.004311-4, que em 2006 julgou nulos todos os contratos firmados por intermédio desta norma, pois esta não tinha competência para contrariar lei federal.

Em 2009, por meio da emenda da Medida Provisória 460/2009, a Lei 12.024/09 ganhou artigo que garantia a venda ou concessão de direito real de uso diretamente àqueles que ocupavam as terras a mais de 5 (cinco) anos. No mesmo ano, foram estabelecidas as diretrizes para a regularização destas propriedades, por força do decreto 31.084/09, criando esperança aos produtores rurais que a anos vinham trabalhando, não apenas para abastecer a capital, mas sim para transformar o chamado cinturão verde do Distrito Federal em uma das maiores potências agrícolas do país.

Mais recentemente, o Decreto 34.931/13 normatizou as possibilidades e procedimentos necessários para que haja a efetiva regularização de ocupação das terras públicas do Distrito Federal por seus ocupantes legítimos, definindo, e principalmente, trazendo em lei distrital os passos que a anos vinham sendo discutidos.

Desta forma, concluiu-se que o que falta para que ocorra a efetiva transferência das terras públicas rurais para os particulares no Distrito Federal é a matrícula individual de cada propriedade, processo dificultado pelos antigos registros precários e pelo incompleto processo de desapropriação das áreas destinadas a nova capital, sendo necessário o cumprimento de uma série de exigências para que ocorra a efetiva individualização das matrículas.

Porém, esses passos já começaram a ser dados, com a individualização das matrículas das propriedades referentes a antiga Fazenda Boa Vista, que após dois anos de análises e trabalhos de técnicos e agentes da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento e da TERRACAP, serão finalmente firmados os contratos de concessão de direito real de uso com ou sem opção de compra, ou a própria alienação.

Desta forma, se vê que há o interesse por parte do Governo do Distrito Federal de efetivar o repasse das terras públicas rurais para a mão dos que a anos lutam pelo desenvolvimento delas, e que os primeiros passos para que isso ocorra realmente já estão sendo dados para que seja cumprida a determinação do artigo 10 do Estatuto da Terra

Se quando finalmente chegar a hora de acordar os contratos a TERRACAP vai querer ou não tratar sobre as alienações e não apenas do contrato de concessão de direito real de uso, isso é outra história. Mas o importante é que o caminho está aberto para que ocorra a mudança, e cabe aos produtores rurais do Distrito Federal lutar pelo aceleração desse processo de individualização dos imóveis rurais, para que o mais rápido possível possa ter a possibilidade de concretizar o sonho de ser donos do chão pelos quais trabalharam uma vida inteira.

REFERÊNCIAS

ARIQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. Brasília: Fatos importantes até 21 de abril de 1960 Pesquisa Luiz Ribeiro de Mendonça, Elias Manoel da Silva, Diogo Souza de Resende Moura, Isabela Kazuk Yamamoto, Silva R. Viola de Castro. Governo do Distrito Federal, Brasília.

BARROSO, Lucas Abreu, MIRANDA, Alcir Gurcen de, e , SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na constituição**. Forense, Rio de Janeiro, 2003.

BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A Colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra**. Universidade de Brasília. 2008.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Estabelece as normas constitucionais da República, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em :http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm .

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Dispõem sobre as normas constitucionais da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Estabelece as normas constitucionais da República, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em :http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm .

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm

BRASIL. Mensagem nº 33, de 1964. Lei nº 4.504 de 1964. **Estatuto da Terra**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1983.

BRASIL. Lei nº10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm.

BRASIL. Lei.nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências, Rio de Janeiro, 1956. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874.htm.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qgomeem>

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm.

CORREIO BRASILIENSE. Cinturão Verde. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/08/10/interna_cida_desdf,441566/produtores-rurais-do-distrito-federal-terao-escritura-da-propriedade.shtml

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. AÇÃO 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 CONSEQÜÊNCIA, 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. ADI Nº 2006.00.2.004311-4. Conselho Especial. Disponível em: <http://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>.

DISTRITO FEDERAL. Lei complementar nº803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;distrito.federal:distrital:lei.complementar:2009-04-25;803>.

DISTRITO FEDERAL. Decreto 34.931, de 19 de dezembro de 2013. Institui a Comissão Organizadora do Ano Internacional da Agricultura Familiar no Distrito Federal e Entorno, e dá outras providências, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.agricultura.df.gov.br/images/Decreto%20n34984.pdf>.

DISTRITO FEDERAL. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>

DISTRITO FEDERAL. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>

DEMETRIO, Nelson. **Doutrina e prática do Direito Agrário**. 3. Ed. São Paulo: Aga Juris, 1998

FARIAS, Darcy Dornelas. Terras do Distrito Público: experiências com desapropriação em Goiás (1955-1958). 2006. 203f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação, área de concentração: História Cultural. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995

FORSTER, Germano de Rezende. **A Privatização das Terras Rurais**. Manole, Barueri, SP, 2003.

FORTES, Paulo de Tarso, BARROSO, Edson Wagner, SILVA, Maria Alice, e GUEDES, Carlos Otávio. Regularização Fundiária em imóveis da União no Distrito

Federal. Instituto de Geociências da Universidade e Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf>>.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Sobre o DF*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.gdf.gov.br/sobre-o-df/tudo-sobre-o-distrito-federal.html>>.

HEIN, Bruno Barbosa e Silveira, Jamile Silva. **A institucionalização da política de reforma agrária no Estatuto da Terra: uma proposta à frente de seu tempo?**. Jus navegandi. 2013. Disponível em <http://www.jusnavegandi.com.br>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007 Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=FDT800>

LUZ, Valdemar P. da. **Curso de Direito Agrário**. Afiliada, Porto Alegre, 1996.

MORISSAWA, M. **A História da Luta pela Terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001

MARQUES, Benedito Frreira. **Direito Agrário brasileiro**. 6ª Ed. Goiânia: AB, 2005

OPTIZ, Oswaldo e OPTIZ, Silvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário**. Porto Alegre: Saraiva, 2010

Regularização das terras rurais do DF. Disponível em <http://www.rollemberg.com.br>.

SILVA, A.J. da. **A política fundiária do Regime militar: Legislação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto Sesmaria ao Estatuto da Terra)**. São Paulo: FFLCH-USP, 1997, 414p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade**. Gráfica Editora. Brasília, 1997

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

¹SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982

SOUSA, João Bosco Medeiros de. **Direito Agrário: lições básicas**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994

TERRACAP. *Estatuto Social*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/portal/institucional/estatuto-social>>

TERRACAP. *Regularização Fundiária*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/portal/projetos/regularizacao-fundiaria>>

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Estudos sobre a utilização de bens públicos por terceiros. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>.

VASCONCELOS, Adirson. **A mudança da capital**. Editora Independência Ltda. Brasília, 1978.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. *Produtos*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/produtos.html>>