



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ELDER CARLOS CAPELLATO

**A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL E A
NECESSIDADE DO ACERTAMENTO FUNDIÁRIO VISANDO A
REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS DA TERRACAP**

Brasília
2014

ELDER CARLOS CAPELLATO

**A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL E A
NECESSIDADE DO ACERTAMENTO FUNDIÁRIO VISANDO A
REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS DA TERRACAP**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília
2014

ELDER CARLOS CAPELLATO

**A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL E A
NECESSIDADE DO ACERTAMENTO FUNDIÁRIO VISANDO A
REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS DA TERRACAP**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof.^a Dr.^a Lílian Rose Lemos Soares Nunes

Dedico este trabalho a minha família, que foi a base de minha formação, em especial a minha filha Amanda e minha esposa Claudia, que me apoiaram e incentivaram durante a elaboração do presente trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por conceder-me saúde e perseverança.

Agradeço também ao meu orientador o Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona e ao Dr. Gilson Ciarallo por toda atenção e apoio.

E a todos que contribuíram de maneira relevante à elaboração desse trabalho, especialmente aos amigos do Núcleo de Análises Fundiárias e de Geoprocessamento da TERRACAP e ao meu irmão, meus sinceros agradecimentos.

**Vê o que todos veem nos faz iguais.
Ver o que alguns veem nos faz menos gerais.
Ver o que ninguém vê nos permite esculpir para o
futuro, construir uma nova história, criar
possibilidades.
Nada há o que substitua o conhecimento, e não
há conhecimento sem esforço.
Homero Reis**

RESUMO

A presente monografia tem por principal objetivo apresentar a complexidade em se proceder à regularização fundiária dos imóveis públicos rurais, de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, assunto amplamente debatido nos últimos anos pelo Governo do Distrito Federal, produtores rurais e demais lideranças do setor. Para compreensão do tema, é necessária a análise de como se deu a formação da propriedade no Território Nacional e no Distrito Federal, assim como foi o processo de ocupação do Distrito Federal, fatores contribuintes para a complexa estrutura fundiária atual, onde são encontradas terras de diversas naturezas jurídicas, resultantes dos incompletos processos de desapropriações. Analisa-se os instrumentos jurídicos para a regularização do uso de bens públicos, a natureza jurídica da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e sua relação com os bens públicos do Distrito Federal. A Lei nº 12.024/09 surgiu com o objetivo de regularizar a ocupação e exploração dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, porém, para o cumprimento desta é primordial a realização dos accertamentos fundiários, ambientais e registrares, que dependendo da situação jurídica das terras, apresentam diversos graus de complexidade, atualmente intransponível, no tocante aos imóveis rurais desapropriados em comum, que se encontram “pro indiviso”. Proferidas as análises supracitadas, encontrou-se uma nova situação jurídica de terras no Distrito Federal, ou seja, as áreas particulares abandonadas que foram ocupadas por produtores rurais, mediante contratos de arrendamentos emitidos pelo Estado.

Palavras-chave: Formação da propriedade. Regularização fundiária. Acertamentos fundiários, ambientais e registrares. Regularização do uso de bens públicos. Pro Indiviso.

ABSTRACT

The following monograph aims to present the complexity in the proceedings of land regulation of rural properties owned by the Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. This matter has been widely discussed in the recent years with past governments along with farmers and others leaders of this sector. For a better apprehension of this theme, we ought to analyze the process by which the land parcels came to the current state in the Distrito Federal, as well in the national territory. This history of this process history amounts to the current complexity in the land ownership structure, composed of many different legal statuses, as a result of incomplete expropriation processes in the past. In this work, are also analyzed the legal tools for the regulation of public property, the legal status of the Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP and its relationship with the public properties in the Distrito Federal. In this regard, the law number 12.024/2009 addresses the regulation of land occupancy and exploration in the rural properties owned by TERRACAP. However, there are many adjustments (land, environment and registry) that needed to be dealt with before enforcing this law. The complexity of these adjustments varies greatly, especially in partially expropriated properties, which fall into the category of “pro indiviso”. At the end of this analysis, an additional legal status of rural properties in Distrito Federal has come to light. This new legal status is characterized by abandoned properties that came to be occupied by farmers, through leasing contracts issued by the State.

Key words: Formation of the property. Land regularization. Adjustments (land, environment and registry). Regulation of public property. Category of “Pro Indiviso”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL	12
1.1 Cronologia e Principais Marcos Jurídicos da Estrutura Fundiária no Brasil	12
1.2 Contextualização Fundiária no Distrito Federal	14
1.2.1 <i>A TERRACAP e o Patrimônio Imobiliário Público no Distrito Federal</i> ..	18
2 A ATUAL ESTRUTURA FUNDIÁRIA RURAL DO DISTRITO FEDERAL ..	23
2.1 Imóveis Particulares e o Conceito de Propriedade	25
2.2 Terras Desapropriadas e os Conceitos de Posse e Detenção	27
2.3 Terras Devolutas e o Conceito de Usucapião	29
2.4 Terras Em Comum (Pro Indiviso)	31
3 AS FORMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS DE PROPRIEDADE DA TERRACAP E A NECESSIDADE DO ACERTAMENTO FUNDIÁRIO	34
3.1 Instrumentos Jurídicos para Regularização da Utilização dos Bens Públicos de Propriedade da TERRACAP	35
3.2 Contratos de Concessão de Direito Real de Uso	37
3.3 A Necessidade dos Acertamentos Objetivando a Efetiva Regularização Fundiária	40
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

O tema analisado na presente monografia decorre da necessidade de entendimento da complexidade em se proceder a efetiva regularização fundiária das áreas públicas rurais, de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, assunto amplamente debatido nos últimos anos pelo Governo do Distrito Federal, produtores rurais e demais lideranças do setor.

A regularização fundiária é uma antiga reivindicação dos agricultores, ocupantes de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, a aprovação da Lei nº 12.024/09 e do Decreto nº 31.084/09 asseguram segurança jurídica aos produtores, pois permitem acesso ao crédito e garantem a manutenção de posse à terra que ocupam para seu sustento e trabalho, conferindo aos imóveis públicos de propriedade da TERRACAP a efetiva função social. Por outro lado, visa também evitar problemas ao Governo do Distrito Federal, como exemplo, pode-se citar o passivo tributário da TERRACAP inscrito na dívida ativa da União, derivado na maioria das vezes de declarações de Imposto Territorial Rural de áreas em duplicidade.

Os objetivos do presente trabalho são: Discorrer sobre a formação da propriedade no Brasil, elencando brevemente os principais marcos jurídicos da Estrutura Fundiária Brasileira; Contextualizar a ocupação do Planalto Central, discorrendo sobre como se deu sua implantação e ocupação; Discorrer sobre a criação da Companhia Imobiliária do Brasília – TERRACAP, sua natureza jurídica e qual sua relação com o patrimônio público do Distrito Federal; Detalhar a atual estrutura fundiária do Distrito Federal e discorrer sobre conceitos jurídicos preliminares; e Discorrer sobre as formas de regularização fundiária de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, destacando a necessidade dos accertamentos objetivando a efetiva regularização fundiária, descrevendo a complexidade de utilização destes instrumentos jurídicos em imóveis “pro indiviso”.

Para alcançar esses objetivos, procedeu-se uma ampla pesquisa legislativa e bibliográfica sobre o tema, visando entender como se deu a formação da propriedade no Distrito Federal e sua ocupação, objetivando detalhar a atual estrutura fundiária do Distrito Federal, e discorrer sobre as formas de regularização

fundiária dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, fez-se necessário o cruzamento de informações do Sistema de Informações Cartográfica (SIG) Cooperativo da TERRACAP (mapa fundiário dos imóveis rurais desapropriados, mapa dos núcleos rurais implantados pela Fundação Zoobotânica, entre outros), assim como, a análise de diversos documentos (analógicos), tais como, Relatórios da Comissão de Desapropriação da Nova Capital, escrituras, transcrições e matrículas de imóveis rurais desapropriados.

Esta monografia está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo é realizada uma contextualização da cronologia e principais marcos jurídicos da estrutura fundiária do Brasil, relatando brevemente como ocorreu a ocupação Fundiária no Brasil e a legislação existente que aborda o tema. Analisa também a história do Distrito Federal, como se deu a transferência da capital do país do Rio de Janeiro para o Planalto Central. Verificando que diversos políticos, estudiosos e exploradores vislumbravam a ideia de levar a capital ao centro do país como forma de promover sua proteção, interiorização e o desenvolvimento da região antes mesmo da idealização do projeto, executado por Juscelino Kubitschek.

Além disso, é realizada uma análise das desapropriações ocorridas nas décadas de 50 e 60 dos imóveis incidentes no quadrilátero que abrigaria o Distrito Federal, conforme estipulado na Lei Federal nº 2.874 de 1956. A intenção inicial do Governo era tornar públicos todos os imóveis que se encontravam inseridos no perímetro da nova capital. No entanto, por várias razões e dificuldades encontradas pela Comissão de Desapropriação, constata-se que a desapropriação ocorreu de forma incompleta e parcial, fato este que contribuiu sobremaneira para a precariedade e inconsistência dos registros imobiliários dos imóveis rurais, o que acabou refletindo em vários aspectos da atual situação fundiária do Distrito Federal, dando margem a grilagem de terras e a intensa especulação imobiliária.

Ainda no primeiro capítulo é importante entender os motivos de criação da Companhia Imobiliária do Brasília – TERRACAP, sua natureza jurídica e qual sua relação com o patrimônio público do Distrito Federal.

O segundo capítulo traz uma síntese sobre a ocupação do Distrito Federal, relatando a necessidade da implantação de projetos agropecuários, “cinturão verde”, objetivando atender a demanda crescente visando assegurar alimentos de qualidade, mais baratos e que garantissem o abastecimento

permanente para a população. Detalha a consequência das incompletas desapropriações, responsáveis pela complexa estrutura fundiária existente atualmente no Distrito Federal, onde se encontram terras particulares que não foram desapropriadas pelo Estado, terras devolutas, terras desapropriadas em comum, nas quais a desapropriação foi efetuada de maneira parcial e terras desapropriadas, que foram cedidas aos produtores rurais por contratos de arrendamento e as ocupadas de maneira ilegal.

No segundo capítulo, além da estrutura fundiária conhecida foi relatada outra situação fundiária que ocorre no Distrito Federal, que são as terras particulares abandonadas, que não foram desapropriadas, porém encontram-se parceladas e cedidas pelo Estado a produtores rurais mediante contratos de arrendamento. Visando entender as formas de regularização fundiária, faz-se necessária a análise e o entendimento de alguns instrumentos jurídicos referentes ao tema, tais como: propriedade, posse, usucapião e instrumentos jurídicos para utilização de bens públicos por particulares.

O terceiro capítulo discorre brevemente sobre os instrumentos jurídicos para regularização da utilização dos bens públicos de propriedade da TERRACAP, destacando entre eles o contrato de concessão de direito real de uso. A Lei Distrital nº 2.689/2001, dispõe sobre a possibilidade de alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e a TERRACAP, no entanto, as irregularidades nos registros imobiliários dos imóveis rurais públicos constituem óbice à titulação, impossibilitando desta forma que a TERRACAP transfira o domínio ao arrendatário ou concessionário rural que encontra-se produzindo em imóveis rurais de sua propriedade.

Este último capítulo objetiva demonstrar a necessidade dos accertamentos fundiários, ambientais e registrais, indispensáveis para efetiva regularização fundiária dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP e visa descrever a complexidade de utilização destes instrumentos jurídicos em imóveis rurais desapropriado em comum, que encontra-se “pro indiviso”.

1 FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL

1.1 Cronologia e Principais Marcos Jurídicos da Estrutura Fundiária no Brasil

Para que se possa entender a formação da propriedade e a complexidade fundiária no Distrito Federal é importante explanarmos brevemente como ocorreu à ocupação Fundiária no Brasil e a Legislação existente que aborda o tema.

No Brasil (a partir de 1532) as terras pertenciam a Coroa Portuguesa e eram doadas sob a forma de Capitânicas Hereditárias, grandes latifúndios, as pessoas que tinham condições de produzir e cuidar da terra, já no período Colonial o sistema adotado foi o de Sesmarias, onde as terras continuavam a pertencer à Coroa Portuguesa. Os sesmeiros detinham apenas a posse e não o título de sua propriedade, desta forma não era legalmente reconhecida à compra e venda de terras.

Somente no período Imperial, as sesmarias foram revalidadas pela Lei das Terras (Lei nº 601/1850), ocorrendo também à legitimação de posse e as concessões (Decreto nº 1.318/1858), dando início ao Registro Paroquial de terras particulares. Na realidade foi uma tentativa do Estado de identificar as terras públicas remanescentes, chamadas devolutas que seriam identificadas e demarcadas por exclusão passando assim ao seu domínio.

Foi no período Republicano que originou-se a tentativa de organizar e regularizar a situação fundiária no País com a promulgação de diversas Leis como:

- O Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.017/1916), que instituiu os Cartórios de Registros de Imóveis;
- Decreto Lei nº 9.760 de 1946, que garantiu a transferência de terras públicas para as unidades da federação e o domínio da União sobre terras devolutas no Distrito Federal e Territórios;
- O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que estabeleceu a política de reforma agrária;

- Decreto nº 1.110 de 1970 que criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA: Decreto Lei nº 1.110/1970);

Percebe-se que a falta de controle e padronização no registro e cadastro de imóveis facilitou a ocupação, parcelamento e venda irregulares de terras públicas por meio de fraudes e falsificações de títulos de propriedade, visando sanar esta problemática foram promulgadas leis, no intuito de controlar e coibir estas ações, destacando-se:

- Lei nº 4.504 de 1964, que cria o Cadastro Rural;
- Lei nº 4.947 de 1966, implanta o Certificado de Cadastro Rural;
- Lei nº 5.868/1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro, compreendendo os Cadastros de Imóveis Rurais, proprietários e detentores de imóveis rurais, de arrendatários e parceiros rurais e de terras públicas;
- Lei nº 6.015, de 1973, que estabelece o regime para Registros Públicos de Imóveis Rurais;
- Lei nº 6.739/1979, que trata da regulamentação do cancelamento e retificação de matrículas e registros de imóveis rurais;
- Lei nº 8.629/1993, que trata da Reforma Agrária; e
- Lei nº 9.393/1996, que institui o Imposto de Propriedade Territorial Rural.

Desde meados do século XX e especialmente em grandes centros, vem ocorrendo uma intensa urbanização, acarretando numa maior demanda por áreas habitacionais, fato este que vem transformando as zonas periféricas aos grandes centros que originalmente eram rurais em áreas urbanas, o Estado diante desta maior demanda habitacional, sofreu a pressão e a necessidade de melhor organizar o espaço urbano atendendo os preceitos Constitucionais sobre o direito à moradia. No entanto, no meio rural também ocorre à necessidade de atender a preceitos Constitucionais, ou seja, a propriedade rural tem que atender plenamente sua função social, tornando-se imprescindível legislar sobre a regularização da ocupação de imóveis rurais e urbanos, destacando-se as seguintes leis:

- Decreto Lei nº 58 de 1937, que trata da regulamentação do parcelamento de solo rural e urbano;
- Lei nº 6.766 de 1979, que trata do parcelamento urbano;
- Lei nº 10.257/2001, que cria o Estatuto da Cidade;
- Lei nº 10.267/2001 de 2001 e Decretos 4.449/2002, 5.570/2005 e 7.620/2011, que trata do georreferenciamento de imóveis rurais e estipula os prazos;
- Lei nº 12.651/2012 – que cria o Novo Código Florestal; e
- Decreto nº 7.830/2012 – Dispões sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR.

1.2 Contextualização Fundiária no Distrito Federal

A ideia de se transferir a capital do Brasil para o Centro-Oeste é conhecida desde o período Imperial, cujos principais objetivos eram gerar segurança para a capital e promover um povoamento no interior do país, no intuito de promover expansão econômica e desenvolver a região. Esta ideia teve sua concretização na Primeira Constituição da República (1891), que estabeleceu a mudança da Capital:

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

Parágrafo único – Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

O Engenheiro Belga Luiz Cruls, foi indicado para chefiar uma comissão, encarregada de realizar o levantamento da referida área. Em 1893, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, intitulada como “Comissão Cruls”, fez a primeira demarcação da área do futuro Distrito Federal, área esta que ficou conhecida como “Quadrilátero Cruls”, entre os paralelos 15º e 16º, latitude Sul.

Em 07 de Setembro de 1922, foi instalada próximo a Planaltina/DF, a Pedra Fundamental da futura Capital no Planalto Central representando um marco

expressivo para a concretização do sonho de interiorização da capital, uma vez que esta foi realizada no dia de comemoração do centenário da Independência.

Havendo a necessidade da especificação de um local ideal para a construção de Brasília, a Constituição da República, de 16 de julho de 1934, em seu artigo 4º estabeleceu:

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

Parágrafo único. O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo às funções legislativas a uma câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, a forma que for estabelecida pelo poder Legislativo Federal na Lei Orgânica. Estendem-se lhe, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira eleição para presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a retomada da ideia de interiorização da capital para o interior, em 1940 no governo de Getúlio Vargas, se posicionou a favor da referida transferência, alegando que esta deveria realmente acontecer por motivos de segurança nacional. Somente na quarta Constituição Republicana, de 18 de setembro de 1946, foram estipulados os prazos para a mudança da Capital:

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

Parágrafo 4º Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

A nomeação da Comissão de Técnicos para a realização dos estudos necessários, foi autorizada com a aprovação da Lei nº 1.803 de 1953, sendo contratada a sociedade empresarial, Cruzeiro do Sul Aerofotogrametria e Donald J. Belcher and Associates Incorporated, visando à escolha do melhor local para ser instalada a nova capital, os trabalhos utilizaram-se além das diligências, de técnicas modernas de fotointerpretação para representação detalhada da topografia, geologia, drenagem, análise de solos para construções, agricultura e outras utilizações. O resultado foi apresentado em forma de relatório, denominado “Relatório Belcher”.

Em 8 de setembro de 1955, dentre os vários sítios indicados pelo Relatório Belcher foi aprovado o sítio castanho para a implantação da Nova Capital Federal, abrangendo as terras de três Municípios Goianos: Planaltina; Formosa e Luziânia. Estas terras foram declaradas como de utilidade pública e de conveniência ao interesse social, pelo estado do Goiás. No intuito de realizar a desapropriação dos imóveis incidentes dentro do novo Distrito Federal, constituiu-se uma Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal (Decreto nº 1.258/1955), presidida por Altamiro de Moura Pacheco, que ficou incumbida de realizar estudos históricos e jurídicos das cadeias dominiais das fazendas inscritas na região.

A demarcação dos limites do Distrito Federal iniciou-se no final do ano 1956 e findou-se em meados do ano de 1957 (prazo estipulado de 8 meses), a Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal (C.P.C.M.C.F.), licitaram e contrataram os trabalhos, estipulando que a empresa ganhadora deveria demarcar e materializar por monumentos de concreto as linhas geodésicas do perímetro, incluindo determinação astronômica de posições geográficas e azimutes.

A autorização para a Empresa GEOFOTO LTDA iniciar os trabalhos de demarcação foi expedida pelo Governador do Estado do Goiás, Sr. José Ludovico de Almeida, no dia 19 de setembro de 1956, data que passou a vigorar a Lei Federal nº 2.874, sancionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, a qual define o limite do Distrito Federal, cujo nome escolhido acabou sendo “Brasília”:

Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras Providências.

CAPÍTULO I

Art. 1º - A Capital Federal do Brasil, a que se refere o Art. 4º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, será localizada na região do Planalto Central, para esse fim escolhida, na área que constituirá o futuro Distrito Federal circunscrita pela seguinte linha:

Começa no Ponto da Lat. 15º 30' S e Long. 48º 12' WGr., desse ponto, segue para leste pelo paralelo de 15º 30' S até encontrar o meridiano de 47º 25' WGr.. Desse ponto, segue o mesmo meridiano de 47º 25' WGr., para o sul até o talweg do Córrego Santa Rita, afluente da margem direita do Rio Preto. Daí pelo talweg do citado Córrego S. Rita, até a confluência deste com o Rio Preto, logo a jusante da Lagoa Feia. Da confluência do Córrego S. Rita com o Rio Preto, segue pelo talweg deste último, na direção sul, até cruzar com o paralelo 16º 03' S. Daí, pelo paralelo 16º 03' S na direção Oeste, até encontrar o talweg do Rio Descoberto. Daí para o norte, pelo talweg do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º 12' WGr.. Daí para o Norte pelo meridiano de 48º 12' WGr.. Até encontrar o paralelo de 15º 30' S, fechando o perímetro.

A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, foi criada pela Lei nº 2.874 de 1956, objetivando a construção de Brasília, assim como, para efetuar as desapropriações, incorporações e gestão de terras situadas no Distrito Federal. Em 1958 com a finalização do Estudo da Comissão foi revelada a presença de terras devolutas e a não possibilidade de fechamento de algumas cadeias dominiais devido a grande dificuldade na obtenção de títulos imobiliários. Posteriormente para gerir o patrimônio imobiliário da NOVACAP, foi criada a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Lei nº 5.861/1972), transformada em a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal pela Lei Distrital nº 4.586/2011.

As desapropriações várias vezes não foram realizadas de maneira completa, dentre as razões, destacam-se o prazo exímio estipulado por Juscelino Kubitschek para a instalação da Nova Capital. As dificuldades encontradas pela Comissão na obtenção junto aos Registros de Imóveis de informações consistentes sobre demarcações e divisões das fazendas incidentes no perímetro do Distrito Federal, assim como a precariedade dos registros imobiliários dos imóveis a serem desapropriados e a intensa especulação imobiliária.

A intenção inicial do Governo era conseguir desapropriar 100% dos imóveis incidentes no perímetro do Distrito Federal, no entanto apenas aproximadamente 51,4% das terras foram integralmente desapropriadas, uma parcela de aproximadamente 8,5% foi desapropriada em regime de comunhão, ou seja, sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou particulares, sob o domínio de

particulares restaram aproximadamente 33,3% dos imóveis e aproximadamente 6,8% continuam ainda em processo judicial de desapropriação (TERRACAP).

Desde a Constituição de 1891 o intuito era de estabelecer como pública toda área destinada ao Distrito Federal, no entanto, em decorrência das incompletas ou parciais desapropriações, das imprecisões dos registros imobiliários dos imóveis que ocasionam incerteza da propriedade e dos limites territoriais das fazendas e a crescente evolução populacional, percebe-se a intensificação de conflitos fundiários e a dificuldade de regularização das áreas rurais e urbanas que compõem o Distrito Federal.

1.2.1 A TERRACAP e o Patrimônio Imobiliário Público no Distrito Federal

A Companhia Imobiliária do Distrito Federal – TERRACAP é uma empresa pública pertencente à administração pública indireta do Distrito Federal, trata-se de pessoa jurídica de direito privado, instituída pela Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972. Sua criação deu-se visando facilitar a gestão do patrimônio imobiliário público Distrital, onde seus acionistas são o Distrito Federal com 51% das cotas e a União Federal com 49% das cotas.

Geralmente o poder público quando exerce atividade econômica, tende a ganhar maior facilidade para agir no mercado, se sujeitando ao regime jurídico privado. No entanto, no que pese a TERRACAP ser uma pessoa jurídica de direito privado, seus bens imóveis registrados nos cartórios de imóveis, são bens públicos e estão sujeitos a forma de alienação conforme a doutrina de qualquer empresa pública, Carvalho Filho (2005) argumenta que:

É preciso ter em conta, porém, o objetivo que inspirou o Estado a criar esse tipo de pessoas de natureza empresarial. Como os órgãos estatais se encontram presos a uma infinita quantidade de controles, o que provoca sensível lentidão nas atividades que desempenha, essas pessoas administrativas, tendo personalidade de direito privado, embora sobre a direção institucional do Estado, possibilitam maior versatilidade em sua atuação, quando voltadas para atividades econômicas (CARVALHO FILHO, 2005, p. 380).

Na verdade pode se dizer como fazem alguns estudiosos, que seu regime tem certa natureza híbrida, já que sofrem o influxo de normas de regime privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros setores. E nem poderia ser de outra forma, quando se analisa seu revestimento jurídico de direito privado e sua ligação com o Estado.

Torna-se necessário, todavia, verificar tais aspectos de sua atuação. Quando se trata do aspecto relativo ao exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado, o que se ajusta bem à condição dessas entidades como instrumentos do Estado-empresário. É comum, portanto, a incidência de normas de Direito Civil ou de Direito Empresarial (atualmente considerado capítulo específico daquele), reguladoras que são das relações econômicas de direito privado.

Aliás, essa é que deve ser a regra geral, o que se confirma pelo art. 173, parágrafo 1º, da CF, que é peremptório ao estabelecer sua sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias. [...] Ao contrário, incidem as normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 384 - 385).

Sendo assim, conforme Gonçalves (2011), os bens escriturados nos cartórios de registro de imóveis do Distrito Federal, em nome da TERRACAP, na qualidade de bens públicos são pacificamente reputados insuscetíveis de usucapião, conforme ementa de acórdão:

DIREITO CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. PREJUDICADA. EFEITO DEVOLUTIVO (ARTS. 515/516 DO CPC). CONDIÇÃO DA AÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. CONHECIMENTO DE OFÍCIO (ART. 267, PAR. 3º DO CPC). COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. PARCELAS QUITADAS. DOMÍNIO AINDA NÃO TRANSFERIDO. PROPRIEDADE DA ALIENANTE TERRACAP. BEM PÚBLICO (DECRETO Nº 5.861/72). IMPRESCRITIBILIDADE AQUISITIVA (CC. ART. 67; CF ART. 183, PAR. 3º, SÚMULA 340 STF). RECURSO IMPROVIDO. I. Estando a preliminar de ilegalidade passiva ad causam envolvida com o mérito de causa que, no presente caso, não foi analisado tem-se a mesma por prejudicada. II. A apelação contra sentença definitiva devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada assim como as questões anteriores à sentença ainda não decididas, compreendendo, entre estas últimas, os pressupostos processuais e as condições da ação (art. 516 do CPC). Verifico, na espécie, ausente a possibilidade jurídica do pedido, posto trata-se de bem público o imóvel objeto da demanda. Embora esta questão não tenha sido reconhecida pela MMª Juíza a quo, não há óbice a que o tribunal dela conheça ex officio uma vez que, sendo uma das condições da ação e, portanto, matéria de ordem pública, pode ser acatada de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição (art. 267, par. 3º do CPC). A despeito de não ter sido conhecida no juízo singular, poderá o Tribunal substituir o juízo de improcedência pela extinção do processo sem julgamento do mérito (art. 267 do CPC) sem que isso implique julgamento extra petita pois, o feito devolutivo compreende as questões que poderiam ter sido solucionadas na sentença, independentemente da efetiva alegação do recorrente ou do recorrido. III. Trata-se de Imóvel registrado em nome da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRECAP, apesar de ter sido adquirido mediante compromisso de compra e venda, encontrando-se quitadas todas as prestações, mas sem outorga de Escritura de Compra e Venda. IV. Obrigatoriamente, estão sujeitos à transcrição, no respectivo registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos. Tais atos, por estarem sujeitos à transcrição não transferem o domínio, senão da data em que se transcrevem. Inteligência dos artigos 531 e 533 do Código Civil

Brasileiro. A coisa imóvel não se adquire antes da inscrição do Título no Registro Imobiliário, datando desta os efeitos relativamente à coisa, que até esse momento ainda é propriedade do alienante. No caso concreto, a TERRACAP ainda é a legítima proprietária do imóvel. V. Todo o patrimônio da TERRACAP é público e por conseguinte também o são os bens. VI. A imprescritibilidade resulta dessa inalienabilidade ínsita dos bens públicos (CCB. Art. 67) e também de normas taxativamente previstas no texto da Constituição Federal que proibiram o usucapião de bem público (artigo 183, par. 3º e 191. Parágrafo único), além do entendimento já sumulado STF (Sumula 340). Impossível à prescrição aquisitiva do domínio Público, devendo prevalecer o interesse geral sobre o proveito individual. VII. Carência de ação face à impossibilidade jurídica do pedido, vez que por possibilidade deste entende-se a admissibilidade da pretensão perante o ordenamento jurídico, ou seja, previsão ou ausência da vedação, no direito vigente, do que se postula na causa. É imperativo que se reconheça restar afastado o usucapião. (19980110664890ACP, Relator JERONYMO DE SOUZA, 3ª Turma Cível, julgado em 23/09/2002, DJ 23/10/2002, p. 55).

Nesta solução jurisprudencial fica nítido o caráter híbrido da TERRACAP, pois esta exerce uma atividade empresarial lucrativa, negociando e atuando no mercado imobiliário. No entanto, por uma questão de controle administrativo seus bens são tratados como bens públicos, sendo afastados das normas do direito privado, não sendo permitida desta forma a utilização de todos os meios legais de alienação.

É importante ter-se uma noção do que são bens públicos, o Código Civil, em seu artigo 66 estabelece a seguinte divisão de bens públicos:

- bens de uso comum do povo: mares, rios, estradas, ruas e praças;
- bens de uso especial: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; e
- bens dominicais: bens que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

De acordo com Di Pietro (2005), o critério dessa classificação é o da destinação dos bens. Os bens de uso comum do povo são os destinados ao uso coletivo, os de uso especial são os utilizados pela administração para consecução dos seus objetivos, sendo estes os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados nas realizações dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos, entre outros. Os bens dominicais, por sua vez, correspondem às terras devolutas, os terrenos de marinha,

os imóveis não utilizados pela administração pública e os bens móveis que se tornarem inservíveis.

Como não tem destinação pública definida, os bens dominicais constituem-se em bens de domínio privado pelo Estado, que podem ser utilizados para obtenção de renda. Esses bens podem, assim, ser objeto de venda, permuta ou cessão. É permitida a concessão de direito real de uso para fins de urbanização, industrialização, cultivo e também a sua cessão, gratuita ou onerosa, para fins recreativos, culturais e esportivos. Além disso, esses bens podem ser administrados em benefício de todos, como as terras públicas onde se localizam florestas, mananciais ou recursos naturais de preservação permanente.

A Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, de constituição da TERRACAP, previa sua atuação apenas no imobiliário, conforme seu artigo 2º:

Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. (Redação dada pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

§ 1º A TERRACAP poderá celebrar contratos e convênios com a administração direta e com entidades compreendidas na administração indireta do Distrito Federal. Quando no exercício dessa faculdade, suas atividades específicas forem processadas através de empresa pública ou sociedade de economia mista, resultando do suprimento de recursos o retorno correspondente, a TERRACAP poderá, com autorização das respectivas assembleias gerais, recebê-lo em ações, ressalvada a participação de 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, do Distrito Federal, bem como a proporcionalidade do capital social do Distrito Federal e da União na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP. (Incluído pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

Porém por necessidade do Governo do Distrito Federal suas atribuições foram revistas através da Lei nº 4.586, de 13 de julho de 2011, passando a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, conforme se observa em seu artigo 1º:

Art. 1º A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da administração direta e indireta, bem como daquelas previstas na Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:

I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de:

- a) expansão urbana e habitacional;
- b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;
- c) desenvolvimento do setor de serviços;
- d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;
- e) construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a NOVACAP como parceira preferencial;

III – estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Parágrafo único. Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II deste artigo, será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

A TERRACAP vem promovendo diretamente a regularização fundiária de imóveis rurais de sua propriedade, visando propiciar segurança jurídica aos agricultores, contribuindo sobremaneira para a redução do processo de grilagem de terras, a especulação imobiliária, e os intermináveis conflitos fundiários existentes atualmente no Distrito Federal.

2 A ATUAL ESTRUTURA FUNDIÁRIA RURAL DO DISTRITO FEDERAL

Estima-se que aproximadamente quinze mil pessoas já viviam onde é hoje território do Distrito Federal, podendo ser identificado dois pontos de concentração, sendo as Regiões de Brazlândia e Planaltina. Com a Criação de Brasília, a migração teve seu auge motivada principalmente pela necessidade de pessoas para trabalharem nas obras de construção da nova Capital.

Porém percebe-se que mesmo após a construção de Brasília, o processo de ocupação do Distrito Federal continuou sendo rápido, devido ao desejo das pessoas em buscar melhores oportunidades de vida e ao governo que continuou a incentivar as pessoas para que viessem ocupar a região.

As cidades satélites foram criadas com objetivo principal de resolver o problema das ocupações ilegais da área central de Brasília, no entanto, significava aumento da demanda por alimentos. Os alimentos que abasteciam os primeiros habitantes da nova capital tinham que vir de outros Estados, como São Paulo, prejudicando a qualidade e encarecendo os preços dos alimentos.

Visando garantir alimentos mais baratos e de qualidade a população, o governo passou a incentivar a vinda de produtores rurais de outros Estados para a nova Capital. Foi estabelecido na área rural do Distrito Federal um “cinturão verde” objetivando abastecer de produtos hortifrutigranjeiros à população.

A estratégia para a consolidação de projetos agropecuários que pudessem atender a demanda crescente assegurando alimentos de qualidade, mais baratos e que garantissem o abastecimento permanente para a população, baseava-se principalmente na desapropriação de todas as fazendas que incidiam no quadrilátero do Distrito Federal. Efetivando o processo de produção de produtos agrícolas, foi criada a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF) através da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, com o objetivo de administrar, criar, parcelar e dimensionar diversos Núcleos Rurais com tamanhos adequados a cada exploração agropecuária pretendida, levando-se em conta o tipo de solo dentre outras características necessárias.

No entanto devido a vários problemas entre as décadas de 50 e 60, o processo de desapropriação ficou incompleto, ocasionando a problemática fundiária do Distrito Federal. Segundo informações contidas na Lei Complementar nº 854, de 15/10/2012, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT-2009 – Lei complementar 803, de 24 de abril de 2009), a situação fundiária do Distrito Federal é complexa e abrange naturezas jurídicas diversas:

- Terras Particulares: registradas em Cartórios de Registro de Imóveis, cujos proprietários são particulares, podendo ou não estarem ocupadas;
- Terras Devolutas: são terras cuja propriedade é desconhecida não encontra-se em domínio particular por qualquer título legítimo, e que não foram objetos de ações discriminatórias;
- Terras Públicas: são terras que foram efetivamente desapropriadas pelo Estado ou pela União, podendo ainda terem sido doadas e fazem parte de seu patrimônio imobiliário, podendo ser divididas em dois grupos: 1 – Terras públicas que foram cedidas por contratos de arrendamento ou concessão de uso aos produtores rurais; 2 – Terras Públicas que sofreram invasão; e
- Terras “EM COMUM” ou “Pro Indiviso”; são terras onde o Poder Público desapropriou apenas um determinado percentual, não foram desapropriadas em sua totalidade, ou seja, determinado imóvel foi desapropriado parcialmente sem se definir claramente os limites entre a propriedade pública e a privada (remanescente).

Apesar de não ser o objetivo principal deste trabalho, no desenvolvimento do mesmo, observou-se outra estrutura fundiária no Distrito Federal e que no ponto de vista deste pesquisador deve ser levada em consideração no processo de regularização fundiária do Distrito Federal que são:

- Terras Particulares abandonadas por seus proprietários e que no caso foram utilizadas, sem arrecadação, pelo Estado para

implantação de Núcleos Rurais: em alguns casos chegaram a ser registradas em Cartórios de Registro de Imóveis, porém foram abandonadas por seus proprietários, em outros casos foram destinadas a pagamentos de custas processuais e que não se tem notícias de registros e que atualmente encontram-se ocupadas por partes de Núcleos Rurais criados pelo Estado.

Tal situação fundiária também foi percebida no Estado de Pernambuco, que através da Lei nº 12.235, de 26 de junho de 2002, que dispõe sobre o patrimônio fundiário do Estado de Pernambuco, sua administração, utilização, discriminação, alienação, e dá outras providências. Em seu Capítulo II – Seção I, estabelece o que são terras públicas, conforme descrito:

Art. 7º São terras públicas integrantes do patrimônio fundiário do Estado de Pernambuco:

I – as devolutas, dentro dos limites territoriais estaduais, excluídas as pertencentes à União;

II – as havidas através de compra, dação em pagamento, permuta, doação ou qualquer outro procedimento legalmente válido; e

III – as de domínio particular, quando abandonadas por seus proprietários.

Para entender a complexa estrutura fundiária do Distrito Federal e as formas de regularização fundiária, faz-se necessária a análise e o entendimento de alguns instrumentos jurídicos referentes ao tema, tais como: propriedade, posse, usucapião e instrumentos jurídicos para utilização de bens públicos por particulares.

2.1 Imóveis Particulares e o Conceito de Propriedade

Os imóveis rurais que não foram desapropriados permanecem sob o domínio de particulares e encontram-se registrados nos cartórios de registros de imóveis, o artigo 1.228 do Código Civil, traz a seguinte conceituação: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Ter o domínio de um imóvel é ter o direito de propriedade deste imóvel ou, assim conceituado: “Direito de propriedade é o direito complexo, absoluto,

perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, observadas as limitações da Lei” (LIPORINI; BENITE, 2005, p.23).

A propriedade atualmente não atente única e exclusivamente a sujeição de uma coisa ao seu titular, devendo atender também ao interesse social, neste sentido, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 5º que:

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

XXI – é garantido o direito de propriedade;

XXII – a propriedade atenderá a sua função social.

Sendo assim, o direito de propriedade obriga os demais indivíduos a não interferirem na maneira com que o proprietário utiliza seu bem, por outro lado, a função social define que o proprietário utilize a coisa em seu domínio com vistas ao bem estar coletivo. Quanto ao cumprimento da função social da propriedade, o Estatuto da Terra, dispõe que:

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

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

- a) Favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) Mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) Assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) Observa as imposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

As condições elencadas pelo Estatuto da Terra para o cumprimento da função social da propriedade, foram acrescentadas a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, que dispõe:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A propriedade passou a atender os princípios constitucionais, em especial, o da dignidade da pessoa humana, passando a implicar a seu titular, a obrigação de empregá-la na produção de riqueza e desenvolvimento para toda a sociedade, devendo atender também aspectos ecológicos e trabalhistas.

2.2 Terras Desapropriadas e os Conceitos de Posse e Detenção

A intervenção do Estado na propriedade privada é “todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação do interesse público”. Esta pode ser: quanto ao motivo (intervenções sancionatórias e ordinárias); quanto à extensão sobre o objeto (intervenções limitatórias e expropriatórias); quanto à abrangência (intervenções concretas e gerais); quanto à onerosidade (intervenções onerosas e gratuitas); quanto à duração (intervenções permanentes e transitórias); quanto ao exercício (indelegáveis e delegáveis); quanto à executoriedade (executórias, a servidão administrativa e a desapropriação); e quanto ao grau de sacrifício imposto (nas intervenções ordinárias: da ocupação temporária, em grau mínimo, passando pela requisição, limitação administrativa e tombamento, até o grau máximo, que é a desapropriação).

Atualmente, aproximadamente 51,4% dos imóveis incidentes no território do Distrito Federal são Terras Públicas, incorporadas ao patrimônio da TERRACAP, ao Governo do Distrito Federal e a União Federal, haja vista que foram efetivamente desapropriadas pelo Poder Público, passando a incorporar seu patrimônio imóvel, encontrando-se registrados no Cartório de Registros de Imóveis.

Nem todas as terras públicas são ocupadas diretamente pelo Poder Público, sendo assim, as terras públicas do Distrito Federal se dividem atualmente em dois grandes grupos: as que foram cedidas a particulares pelo governo através de contratos de arrendamento ou concessão de uso; e as que foram invadidas e ocupadas de maneira ilegal.

Os ocupantes de imóveis públicos dominicais, detêm apenas a posse sobre os mesmos, ou seja, podem cuidar, usar e gozar tirando proveito e colhendo frutos de seu trabalho, no entanto, sem poder dispor legalmente do imóvel, uma vez que o direito pleno da coisa é do proprietário, cujo nome está inscrito no Cartório de Registros de Imóveis. Diante do exposto, conclui-se, que a posse é o poder de fato sobre a coisa e a propriedade é o poder de direito nela incidente (LIPORONI; BENITE, 2005),

Porém vários autores, tem interpretado a impossibilidade da posse sobre bens públicos, tendo como base legal o art. 520, III, do código Civil de 1916, este previa a perda da posse em razão dos bens públicos estarem fora do comércio. Sendo assim, o poder sobre um bem público não caracteriza-se como posse, sendo considerado detenção. (ARAUJO, 2010)

Seguindo este entendimento tanto na posse como na detenção o ocupante possui atuação material sobre o imóvel, no entanto, não são concedidos efeitos possessórios aos detentores. O artigo 100 do Código Civil de 2002 estabelece que, em se tratando de bens fora do comércio, não é possível a apropriação, pela usucapião, de bens públicos pelo particular, pois há vínculo jurídico da coisa a uma finalidade pública, seja este de uso da coletividade ou emprego de atividade estatal (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

Ressalta-se que é admitida a posse por particulares sobre os bens públicos dominicais ou patrimoniais, sem destinação pública e alienáveis, segundo Farias (2009), o critério funcional é utilizado para a verificação se há detenção ou posse, não o estrutural, haja vista, que é a afetação do bem a uma finalidade pública que determinará se ele pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular (TIGGEMANN, 2012).

No entanto, a posse sobre bens públicos depende de instrumentos jurídicos administrativos, ou seja, para a utilização exclusiva do particular sobre um bem público, deve ocorrer manifestação formal da Administração Pública, por declaração ou contrato, esta pode ser de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado. Chama-se atenção para o fato desta posse não gerar domínio através de usucapião.

Segundo Di Pietro (2006), o princípio da função social da propriedade pública não está consagrado com tanta clareza na Constituição, porém a ideia de função social, envolvendo o dever de utilização, não é incompatível com a propriedade pública. Esta já tem uma finalidade pública que lhe é inerente e que pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial as exigências fundamentais e aos objetivos constitucionais, impondo ao poder público um dever, o que significa para os cidadãos um direito de natureza coletiva exigível judicialmente.

A Resolução da TERRACAP nº 224/2011, a qual estabeleceu normas sobre a regularização de áreas rurais de sua propriedade, também levou em consideração o trabalho do homem como instrumento de promoção social e dignidade da pessoa humana, ao estabelecer que é dever do Estado, em decorrência de lei, implementar todas as condições para fixar o homem no campo, conferindo aos imóveis públicos de sua propriedade a efetiva função social (TIGGEMANN, 2012).

2.3 Terras Devolutas e o Conceito de Usucapião

A Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital, após elaboração das cadeias dominiais dos imóveis que passariam a compor o Distrito Federal, revelou em seus estudos, concluídos em 1958, a presença de terras devolutas.

As terras devolutas foram instituídas juridicamente no período Imperial, com a promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei das Terras), que dispõem:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

A Constituição Federal, determina que as terras devolutas integrem o patrimônio da União Federal e dos Estados, conforme Inciso II do Artigo 20 e Inciso IV do Artigo 26, respectivamente:

Art. 20: São bens da União:

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;

Art. 26: Incluem-se entre os bens dos Estados:

IV - as terras devolutas não compreendidas pela União.

Terras Devolutas são aquelas que não estão aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam incorporadas ao domínio privado por qualquer título legítimo (MARQUES, 2009). A necessidade em discriminar as de terras devolutas visa promover a regularização da situação dos posseiros.

O artigo 188 da Constituição Federal, distingue as terras públicas das terras devolutas, sendo assim, com esta distinção as terras devolutas são passíveis de transferência a particulares, através da legitimação de posse tendo a finalidade de atender ao interesse social e possibilitar a continuidade da exploração da terra (TIGGEMANN, 2012).

Posse é a detenção física de fato de um imóvel ou gleba, conforme definição do Artigo 1.196 do Código Civil: “Considera-se possuidor todo aquele, que tem de fato exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

A posse gera o direito à usucapião, pois é a maneira do possuidor se tornar proprietário do imóvel que ocupa. A usucapião agrária foi criada pela Constituição Federal de 1934, desde então passou a ser identificado por diversas nomenclaturas, tais como, usucapião agrária, rústica, pró labore e mais atualmente, usucapião especial rural. Este instrumento jurídico, mantém-se presente na legislação ordinária, primeiramente no contexto do artigo nº 98 da Lei nº 4.504 de 1964 (Estatuto da Terra), e atualmente, regulamentado na Lei nº 6.969/1981 (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

Segundo Farias e Rosenvald (2009), a usucapião agrária torna a função social da posse mais evidente, haja vista, que objetiva a fixação do homem no campo, exigindo uma ocupação produtiva do imóvel, tornando um imóvel subaproveitado em um imóvel útil e produtivo. Com o mesmo entendimento Marques (2009, p. 87), afirma que:

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

A usucapião representa uma recompensa aquele que por um período expressivo de tempo deu ao bem uma aparente destinação de proprietário. Por outro lado também pode ser considerada como sanção ao proprietário desidioso e inerte que não tutelou o seu direito em face a posse exercida por terceiros.

Segundo Farias e Rosenvald (2009), o Artigo 2º da Lei nº 6.969/81 abrange também a possibilidade de obtenção de usucapião de terras devolutas, que integram o patrimônio das pessoas federativas, mas não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas.

Sendo assim, os bens escriturados nos cartórios de registro de imóveis do Distrito Federal, em nome da TERRACAP, na qualidade de bens públicos são insuscetíveis de usucapião, cabendo a esta demonstrar a titularidade sobre a área, não havendo mais a presunção de que a terra é pública somente pela ausência de registro.

2.4 Terras Em COMUM (Pro Indiviso)

Ocorre quando por algum motivo a desapropriação foi realizada de forma incompleta e a propriedade do imóvel não é exclusiva do Poder Público, pois o domínio do imóvel é compartilhado com particulares, sob o regime jurídico de condomínio pro indiviso, isto é são partes teóricas não localizadas.

Pereira (1996, p. 130), ensina que:

Dá-se condomínio, quando a mesma coisa pertence a mais de uma pessoa, cabendo a cada uma delas igual direito, idealmente, sobre o todo e cada uma de suas partes. O poder jurídico é atribuído a cada condômino, não sobre uma parte determinada da coisa, porém sobre ele a sua integralidade, assegurando-se a exclusividade jurídica ao conjunto de coproprietários, em relação a qualquer pessoal estranha, e disciplinando-se os respectivos comportamentos bem como a participação de cada um em função da utilização do objeto.

A cada condômino é assegurada uma quota ou fração ideal da coisa, e não uma parcela material desta. Cada cota ou fração não significa que a cada um dos coproprietários se reconhece a plenitude dominial sobre um fragmento físico do bem, mas que todos os comunheiros têm direitos qualitativamente iguais sobre a totalidade dele, limitados, contudo, na proporção quantitativa em que concorre com os outros coproprietários na titularidade sobre o conjunto.

Gomes (2005, p. 242), esclarece o que é parte ideal:

Para definir os direitos e obrigações próprios de uma situação de condomínio, é indispensável ter segura noção de parte ideal. É a fração que, na coisa indivisa, corresponde a cada condômino. Há, portanto, justaposição de direitos de propriedade sobre cotas abstrais. Mas cada coproprietário, como esclarece Dekkers, pode se dizer dono, por sua parte, da coisa comum, na sua integralidade. Seu direito não se circunscreve, com efeito, à fração ideal. Estende-se a toda a coisa.

O mesmo entendimento é encontrado na Redação do Artigo 1.314 e parágrafo único, do Código Civil em vigor:

Art. 1.314. Cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação, sobre ele exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la.

Parágrafo Único. Nenhum dos condôminos pode alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consenso dos outros.

Merece destaque que no condomínio pro indiviso, conforme a doutrina, o quinhão que cabe a cada um dos comunheiros não é quantitativo de área, mas, sim qualitativo. A depender das nuances do imóvel envolvido, uma área definida correspondente a 5 % (cinco por cento) da universalidade pode representar, em termo de benefícios econômicos, mais que os restantes 95% (noventa e cinco por cento).

Não é sem razão que o artigo 977 do Código de Processo Civil, ao tratar da divisão de terras, prescreve que “O agrimensor avaliará o imóvel no seu todo, se

os arbitradores reconhecerem que a homogeneidade das terras não determina variedade de preços; ou o classificará em áreas, se houver diversidade de valores”.

3 AS FORMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS DE PROPRIEDADE DA TERRACAP E A NECESSIDADE DO ACERTAMENTO FUNDIÁRIO

Conforme dados da Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF), quase que a totalidade das ocupações das áreas rurais do Distrito Federal são originárias das implantações de núcleos rurais e colônias agrícolas, além de programas de assentamentos agropecuários.

Os núcleos rurais e as colônias agrícolas foram criados sem a observância da situação fundiária, haja vista, que a intenção inicial do Governo era conseguir desapropriar 100% dos imóveis rurais incidentes no perímetro do Distrito Federal, diante do exposto, estes deveriam incidir totalmente sobre imóveis desapropriados e incorporados ao poder público.

A Lei de criação da NOVACAP, Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, também declarou que os lotes rurais e urbanos do DF eram inalienáveis e deveriam ser aproveitados diretamente por órgãos governamentais ou por particulares, apenas mediante contratos de arrendamento, nos termos de seu artigo 25:

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

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

O Governo do Distrito Federal elaborou um sistema de arrendamento das terras rurais para os produtores que aqui se instalassem. Segundo dados da EMATER/DF, atualmente as áreas rurais do Distrito Federal, encontram-se divididas da seguinte forma: 57 áreas isoladas; 20 colônias agrícolas; 15 núcleos rurais; 2 combinados agroubanos; e 1 Projeto de Assentamento Dirigido, o PAD/DF que corresponde a 21 % do total das terras arrendadas.

Devido a desapropriação incompleta das terras do Distrito Federal, boa parte dos núcleos rurais e colônias agrícolas apresentam uma complexa estrutura fundiária, incidindo parcialmente: em terras desapropriadas, atualmente pertencentes ao poder público, que na grande maioria encontram-se incorporadas ao patrimônio da TERRACAP; em terras não desapropriadas, pertencentes a particulares; em terras devolutas, que encontram-se até os dias atuais sem a identificação do proprietário e em terras desapropriadas em comum, nas quais a desapropriação foi parcial, ou seja, permanecem sem divisão e a demarcação dos limites da cota parte desapropriada.

O presente trabalho tem como objetivo a análise do contexto fundiário do Distrito Federal, principalmente das áreas desapropriadas do Distrito Federal, pertencentes ao patrimônio da TERRACAP, e as formas de regularização fundiária, destacando a complexidade em se proceder a regularização especialmente das áreas desapropriadas “Em Comum”.

A regularização fundiária objetiva garantir não apenas direitos fundamentais, faz parte de uma política fundiária que também investe no bem estar econômico das famílias que poderão obter autonomia financeira juntos a instituições financeiras, oferecendo como caução os direitos reais sobre imóveis públicos (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

3.1 Instrumentos Jurídicos para Regularização da Utilização dos Bens Públicos de Propriedade da TERRACAP

Os bens públicos (bens de uso comum, de uso especial ou dominial), podem ser utilizados pelas pessoas jurídicas de Direito Público, as questões mais complexas são as utilizações do bem público por pessoas diversas do titular.

Conforme afirma Carvalho Filho (2005, p. 902), “o Poder Público sempre deve preferir a adoção de formas regidas pelo direito público, tendo em vista que, em última análise, o uso incide sobre bens do domínio público”, no entanto observa-se que existem formas de Direito Privado utilizáveis pelos entes públicos titulares dos bens para transferir a posse direta sem alterar a propriedade.

Meirelles (2001, p. 485-490), conceitua estes instrumentos da seguinte maneira:

Autorização de uso – é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

[...]

Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

[...]

Cessão de uso – é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.

[...]

Concessão de uso – é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica.

[...]

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Carvalho Filho (2005), entende que a autorização de uso não atende o interesse público e que o benefício maior é para o autorizatário e que a mesma, se concedida não deve conter prazo certo, tendo em vista a precariedade que favorece a Administração.

A permissão de uso de bem público é ato de caráter precário que não gera direito subjetivo ao permissionário, podendo o Poder Público revogá-la a qualquer tempo sem indenizá-la, segundo a conveniência e oportunidade pública. Há uma coincidência de interesses (público e privado) que levam à permissão, a qual é “intuitu personae”, pois não pode ser transferida a outrem, salvo com o consentimento do permitente, o que configura nova permissão.

Segundo a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Decreto Distrital nº 19.248/98, estipulou que seriam mais utilizados os contratos de arrendamentos rurais, determinando em seu artigo 7º que: “Os imóveis públicos rurais, observadas as disposições legais vigentes, serão utilizados pelo sistema de Concessão de Uso, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, permitida a renovação”.

Tanto as permissões de uso quanto as concessões de uso concedidas pelo poder público tem caráter precário e indiscutível. A doutrina aponta que essa precariedade assume um duplo sentido, conforme Di Pietro (2005, p.601):

A precariedade que está presente em todas as modalidades de uso primitivo correspondem aquele primeiro sentido, pois mesmo que a outorga seja feita por contrato, com prazo determinado, é possível a sua revogação, por motivo de interesse público. No segundo sentido, de outorga de uso privativo sem prazo estabelecido, somente a autorização e a permissão podem ser precárias. Neste caso, a precariedade do uso encontra-se já na origem da outorga; a Administração, ao consentir, por ato formal, a utilização privativa, já o faz com a nota da precariedade; o particular que recebe o consentimento já sabe que ele é dado em título precário, sem prazo estabelecido, e que por isso mesmo, pode ser retirado, a todo o momento, pela Administração, sem direito a qualquer reparação pecuniária.

Toda esta precariedade, coloca os ocupantes de terras rurais, mesmo as arrendadas originalmente pelo governo, em situação difícil. Sem direito a crédito, sem uma segurança jurídica dos direitos sobre os imóveis que utilizam.

3.2 Contratos de Concessão de Direito Real de Uso

Segundo Gasparini (2000), a concessão de direito real de uso é um instituto criado pelo Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, no seu art. 7º. Trata-se de um contrato administrativo, geralmente utilizado na transmissão da posse direta de bens públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, visando dar cumprimento à função social da propriedade, ou seja, é um contrato administrativo, de direito real, transmissível por ato inter vivos ou por causas mortis.

A concessão do direito real de uso, difere-se das demais concessão de uso ordinárias e especiais, criadas na Constituição Federal, porque nas demais a relação jurídica entre o poder público e o particular é tão somente de direito pessoal. Por outro lado mantém os objetivos da concessão real de uso que devem ser rigorosamente observados pelo concessionário, sob pena de reverter o uso para o poder público concedente.

A doutrina ensina as regras que incidem em relação à concessão real de uso, conforme descreve Carvalho Filho (2005, p. 879):

O direito real oriundo da concessão é transmissível por ato inter vivos ou causa mortis, mas inafastável será a observância dos fins da concessão. O instrumento de formalização pode ser escritura pública ou termo administrativo, devendo o direito real ser inscrito no Registro de imóveis. Para a celebração desse ajuste, são necessárias lei autorizadora e licitação prévia, salvo se a hipótese estiver dentro das dispensas de licitação.

Por outro lado, a doutrina não ignora a necessidade de vantagem econômica para o Estado, Carvalho Filho (2005, p.879) salienta:

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração evita a alienação de bens públicos, autorizada as vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destina-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.

A União, o Distrito Federal e a Companhia na qual tem participação, a TERRACAP, também obtém maior vantagem na utilização da concessão real de uso em relação a simples concessão de uso, ou a doação, uma vez que não precisam se desfazer de seu patrimônio imobiliário, de imenso valor aquisitivo, fato este que protege o patrimônio público e o Erário. Outra vantagem da concessão do direito real de uso a ser destacada é a possibilidade de poder retomar o imóvel a qualquer tempo, se ocorrer desvio da finalidade, ou seja, se ao imóvel for dado fim diverso ao especificado na concessão.

A concessão de direito real de uso de terras públicas encontra estrado no Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967, cujo artigo 7º e respectivos parágrafos, ostentam a seguinte redação:

Art. 7º é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

Parágrafo 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

Parágrafo 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

Parágrafo 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário de ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato

ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

Parágrafo 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Parágrafo 5º Para efeito de aplicação do dispositivo no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

I – do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

II – do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observados os termos do inciso III do Parágrafo 1º do Artigo 91 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

A doutrina mais moderna busca conciliar as teorias, entendendo que a posse quando decorrer de quem possui o direito real, constitui expressão de direito real, ora em relações contratuais como a decorrente de locação trata-se de direito pessoal, e ora é um simples estado de fato, quando quem exerce a posse tem sequer direito pessoal, conforme Farias e Rosenvald (2009, p. 39):

Observamos que o fenômeno da posse ingressa no Direito através de três vias: a) posse real – seria a posse decorrente da titularidade da propriedade ou de outro direito real (v.g. usufruto, superfície); b) posse obrigacional – é a posse que advém da aquisição do poder sobre um bem em razão de relação de direito obrigacional (v.g. locação, comodato); C) posse fática – também chamada de posse natural, exercitada por qualquer um que assuma o poder fático sobre a coisa, independente de qualquer relação real ou obrigacional que lhe conceda substrato, sendo suficiente que legitimamente seja capaz de utilizar concretamente o bem.

Do exame da Lei Distrital nº 1.572/1997 e do Decreto nº 34.289/2013, constata-se que a disponibilização e área requestada não implicará à TERRACAP o despojamento de seu patrimônio. No primeiro momento, a TERRACAP contratará com os ocupantes, cumprindo o beneficiário a contento as condições elencadas no regulamento desta Companhia, a TERRACAP outorgará contrato de concessão de direito real de uso.

Para os concessionários, as vantagens do direito real de uso serão imensas, pois o direito a terras onde fixaram sua residência e obtém seu sustento através da produção rural, serão reconhecidos no Cartório de Registro de Imóveis, diminuindo seus problemas creditícios, ocorrerá a possibilidade de transmissão inter vivos do direito real recebido, e resolverá os problemas hoje existentes nas

hipotecas de dissolução de famílias, por meio de divórcios ou dissolução de união estável, as questões sucessórias também serão amparadas, uma vez que o direito real é transmissível aos herdeiros e também por instrumento causa mortis.

3.3 A Necessidade dos Acertamentos Objetivando a Efetiva Regularização Fundiária

A maior parcela dos agricultores do Distrito Federal, nos últimos anos, mantiveram a destinação rural das terras que ocuparam, protegeram as áreas públicas de invasões e parcelamentos irregulares, garantiram qualidade de vida e alimentação à população de Brasília, asseguraram desempenho da função social da propriedade rural.

A regularização fundiária é uma antiga reivindicação desses agricultores, ocupantes de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, a aprovação da Lei nº 12.024/09 e do Decreto nº 31.084/09 asseguram segurança jurídica aos produtores, pois permitem acesso ao crédito e garantem a manutenção de posse a terra que ocupam para seu sustento e trabalho. Por outro lado, visa também evitar problemas ao Governo do Distrito Federal, como exemplo, pode-se citar o passivo tributário da TERRACAP inscrito na dívida ativa da União, derivado na maioria das vezes de declarações de Imposto Territorial Rural de áreas em duplicidade.

O processo de regularização fundiária é longo e deve cumprir várias etapas, iniciando-se com o georreferenciamento do imóvel rural e terminando com o registro do projeto de parcelamento rural no Cartório de Registro de Imóveis.

A Lei Distrital nº 2.689/2001, dispõe sobre a possibilidade de alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e a TERRACAP, no entanto, as irregularidades nos registros imobiliários dos imóveis rurais públicos constituem óbice à titulação, impossibilitando desta forma que a TERRACAP transfira o domínio ao arrendatário ou concessionário rural que encontra-se produzindo em imóveis rurais de sua propriedade.

Visando a efetiva regularização fundiária de imóveis rurais no Distrito Federal, o Estado vem otimizando as etapas formais indispensáveis a este processo, que são: o acerto fundiário; o acerto registral e o acerto ambiental.

O acerto fundiário é o ato pelo qual objetiva-se solucionar uma dúvida ou disputa sobre a localização e as dimensões de uma fazenda ou gleba no interior da qual foram concedidas as concessões rurais pelo Estado, inicialmente é importante identificar quem ocupa determinada parcela, assim como, determinar a que título a ocupação vem ocorrendo. Num segundo momento há necessidade da correta identificação dos imóveis rurais, identificando suas matrículas, a quem pertence o domínio da propriedade, sua exata localização, dimensões e descrição detalhada do perímetro.

A maioria dos imóveis rurais do Distrito Federal, não possuem matrículas individualizadas e o registro das fazendas em que se constituíram também são imprecisos, o que acaba por alimentar frequentes demandas judiciais.

A etapa do acerto ambiental consiste em estabelecer as medidas necessárias ao cumprimento da legislação ambiental, este processo geralmente é o mais simples e muitas vezes não há necessidade de um licenciamento ambiental, para os parcelamentos rurais, haja vista que os mesmos já encontram-se implantados. No entanto se os parcelamentos incidirem sobre uma Unidade de Conservação Ambiental ou em uma Área de Proteção de Manancial, o licenciamento poderá ser exigido e assume características predominantemente mitigadoras.

Visando cumprir esta etapa da regularização todos os imóveis rurais deverão ser inscritos no Cadastro Ambiental Rural – CAR, trata-se de um registro público eletrônico de âmbito Nacional, gerido pelo IBAMA, obrigatório a todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais e compor base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental, econômico e combate ao desmatamento ilegal (SILVEIRA, 2014).

Para os proprietários rurais esse cadastro trará o avanço de deixá-lo em dia com a Legislação Ambiental, proporcionando a desburocratização no acesso a um variado leque de serviços e políticas públicas com acesso à linha de crédito.

O acerto registral é o mais complexo e visa solucionar disputas judiciais sobre o domínio de uma propriedade, haja vista que um imóvel regular deve possuir uma matrícula registrada em Cartório, na qual conste todo o histórico de transferência de domínio por que ele passou desde sua criação.

A Lei Federal nº 6.015/73, alterou toda a sistemática anterior de registro, tornando superada a estruturação fundamentada na transcrição imobiliária, que como o nome já diz transcrevia somente a representação de um negócio jurídico imobiliário. Repetia em termos gerais tudo o que constava consignado na escritura particular de compra e venda, tornando assim o sistema confuso, complexo e inseguro à medida que as anotações ou correções se faziam necessárias.

Ainda existem muitos problemas uma vez que as transcrições não foram substituídas automaticamente por matrículas e quando foram estas repetiam os mesmos vícios das transcrições. O ato do registro civil não é apenas uma forma de preservação do “Ato Jurídico”, resguardando o seu conteúdo e sua estrutura. É mais do que isso, pois confere segurança, autenticidade e eficácia ao ato.

Segundo Salles (2006), o Direito Registral é baseado em princípios estruturais ou internos típicos, consagrados e revelados pela própria Lei de Registros Públicos, sendo os principais descritos abaixo:

- Princípio da Continuidade: só pode transmitir o direito aquele que possui esse direito, formando a filiação com menção do título anterior;
- Princípio da Especialidade: resguarda de confusão das propriedades pela exata individualização, localização, denominação, características e confrontações;
- Princípio da Disponibilidade: está intimamente ligado ao direito de propriedade, que é direito de usar, fruir e dispor de determinado bem;
- Princípio da Unitariedade: cada matrícula registrará um único imóvel;
- Princípio da Legalidade; obediência a legislação, não sendo possível o ingresso de títulos inválidos ou imperfeitos;

- Princípio da Publicidade: o ato é público, dando acesso a qualquer interessado verbal ou através de certidões. Pelo indicador real – endereço ou pessoal – nome e ainda, alguns, o fiscal, pela inscrição municipal;
- Princípio da Prioridade: possibilidade de se desconhecer o direito de quem tenha adquirido primeiro, valendo a data do ingresso no protocolo e não a data da aquisição.
- Princípio de Instância: é aquele pelo qual, em regra o registrador somente pode praticar registros e averbações se solicitado pelo interessado;
- Princípio da Presunção de Fé Pública: presunção legal de autenticidade dos atos praticados pelas pessoas que exercem cargos públicos; e
- Princípio da Inscrição: significa que a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam por atos inter vivos mediante sua inscrição no registro. A mutação jurídico-real nasce com a inscrição e, por meio desta, se exterioriza a terceiros.

Os dois primeiros são considerados mais relevantes do ponto de vista estrutural, pois estabelecem a individualização do imóvel (especialidade objetiva) e um elo rigoroso em toda a cadeia filiatória entre o titular e quem realiza a alienação ou efetiva a oneração.

A retificação de registro imobiliário é um procedimento que visa sanar principalmente imperfeições no princípio da especialidade, superando eventual ausência de simetria entre a descrição constante no registro imobiliário, e a localização física do imóvel, resgatando a realidade que sempre deve marcar a informação tabular, ou seja, retifica-se a descrição do imóvel quanto à correção que envolva medidas, retificando erros evidentes e ou área. Uma perfeita descrição afasta os riscos de sobreposição ou deslocamentos do imóvel, resolvendo as questões de disponibilidade ou da necessidade de apuração de remanescente, conferindo desta forma um sentido prático a função social da propriedade (SALLES, 2006).

A Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios editou o Provimento nº 2, de 19 de abril de 2010, no intuito, de dar cabo as precariedades nas descrições dos registros imobiliários e conferir maior higidez aos títulos de propriedade dos imóveis rurais inseridos no quadrilátero do Distrito Federal. Este dispositivo legal, dispõe sobre a retificação dos registros imobiliários tombados nos registros gerais do Distrito Federal, estabelecendo procedimentos para o georreferenciamento dos limites dos imóveis rurais, observando os aspectos físicos e legais incidentes sobre os imóveis retificados.

Os processos de desapropriações dos imóveis rurais enfrentaram inúmeras dificuldades nas instâncias administrativas e judiciais, que acarretaram indefinições de proprietários e de limites entre os imóveis rurais públicos e particulares. A imprecisão dos limites entre propriedades públicas e particulares, a comunhão entre imóveis públicos rurais com particulares e a falta de especialização das áreas de reserva legal são óbices consideráveis no processo de titulação e tem potencial de intensificar e agravar a ocorrência de conflitos de natureza fundiária.

Diante do exposto, percebe-se que sem a demarcação e divisão dos imóveis rurais ainda “Em Comum”, tanto os proprietários particulares como a TERRACAP, não poderão proceder a completa regularização fundiária destes, haja vista a existência de óbice jurídico à disponibilização destas áreas ou suas cotas partes, pois a propriedade do imóvel não é exclusiva da TERRACAP, neste caso o domínio do imóvel é compartilhado com particulares, sob o regime jurídico de condomínio pro indiviso. O parágrafo único do artigo 1.314 do Código Civil veda a alteração da destinação da coisa, a atribuição de posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem a anuência dos demais condôminos.

Sem a anuência de todos os condôminos o negócio jurídico celebrado entre a TERRACAP e os ocupantes poderá ser submetido ao crivo de ações judiciais possessórias promovidas pelos comunheiros e ou confrontantes.

A problemática existente na regularização fundiária consiste na precariedade dos registros paroquiais, das transcrições e dos registros imobiliários, onde os principais vícios encontrados são o não atendimento aos princípios básicos da especialidade e da continuidade o que impossibilita o completo fechamento da cadeia dominial de um determinado imóvel rural, não sendo possível determinar precisamente quantos e quais são os coproprietários.

Esta precariedade pode ser verificada em quase 100% dos títulos imobiliários do Distrito Federal, o que possibilita a falsificação de títulos de propriedade (grilagem), e o deslocamento de títulos acarretando em parcelamento, ocupações e vendas irregulares de terras públicas. Estima-se que existam hoje centenas de títulos privados em estado de comunhão com a TERRACAP.

Segundo dados da TERRACAP, o Distrito Federal possui, aproximadamente, 19.000 imóveis rurais, dos quais, apenas cerca de 10% encontram-se regularizados. Do total apresentado a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI, gerencia cerca de 2.200 unidades. Deste total gerenciado pela SEAGRI, percebe-se que uma área de aproximadamente 28.309,0000 ha, encontra-se sob imóveis rurais particulares que encontravam-se abandonados e foram ocupados pelo poder público através de parcelamentos.

Os imóveis rurais particulares, apesar de em menor quantidade padecem dos mesmos problemas dos imóveis públicos da TERRACAP ou da União, destacando-se a imprecisão dos limites geodésicos, existência de condomínios decorrentes de espólios, e a não especialização e averbação de áreas de reservas legais, nos cartórios de registros de imóveis.

Conforme Carneiro (2003), a responsabilidade pela administração das terras públicas brasileiras encontra-se distribuída entre o INCRA, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio e as diretorias de administração do patrimônio estaduais, no entanto devido ao baixo índice de imóveis cadastrados pela SPU, afirma que o órgão não possui estrutura administrativa e técnica para cumprir as atribuições que lhe competem, tais como, discriminar e arrecadar todas as terras devolutas do território nacional.

Diante da extensão do Território Nacional, a execução da política agrária e fundiária dos estados é de responsabilidade dos órgãos estaduais de terras ou similares. Segundo ITESP (1998), a insegurança dominial é um dos mais sérios obstáculos para o desenvolvimento social e econômico de várias regiões do Estado. Inibe a realização de investimentos, prejudica a produção agropecuária e favorece a ocorrência de conflitos pela posse da terra (CARNEIRO, 2003).

De maneira geral, as principais atividades dos órgãos estaduais de terras podem ser resumidas conforme as atribuições do IDACE – Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará em:

- a) executar a política agrária do Estado, organizando a estrutura fundiária em seu território, com ênfase para o assentamento e reassentamento rural;
- b) promover a discriminação das terras estaduais, tendo autoridade para reconhecer posses legítimas e titularizar os respectivos possuidores, bem como incorporar ao seu patrimônio as terras devolutas, as ilegítimamente ocupadas e as que se encontrarem vagas;
- c) executar a Política Cartográfica definida pelo Estado, observando os interesses dos órgãos estaduais e em consonância com o Sistema Cartográfico Nacional.

A TERRACAP apesar de não possuir competências legais de um Instituto de Terras, vem desenvolvendo de forma direta quase todas as atribuições deste, no âmbito do Distrito Federal, visando promover a regularização fundiária de imóveis rurais de sua propriedade. Realizou em 2010 um novo Mapeamento Aerofotogramétrico de todo o Território do Distrito Federal na escala de 1:10.000, elaborou um cadastramento de ocupantes de seus imóveis rurais, o que possibilitou a geração de um banco de dados georreferenciado (cadastro técnico multifinalitário).

Porém o cadastro de ocupantes foi executado de forma plena, apenas, nos imóveis efetivamente desapropriados, encontrando-se precário para subsidiar quando necessárias ações de regularização fundiária, principalmente as ações de divisão, demarcatórias e reivindicatórias, uma vez que é necessária a identificação de todos os imóveis confrontantes. Percebe-se que há necessidade da continuação dos estudos iniciados pela Comissão de Desapropriação, como averiguação de inventários, elaboração de cadeias dominiais, no intuito de aferir o limite exato de imóveis rurais não demarcados e ou divididos, assim como, especializar efetivamente as áreas dos Títulos de Propriedade desta Companhia, de modo a atender plenamente o que preceitua a Lei Federal nº 10.267/2001, os Decretos 4.4449/2002 e 5570/2005 e demais legislações vigentes.

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastro e levantamentos topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações e divisões, arrecadação de áreas abandonadas, plano de

legitimação de posses, entre outras), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares e legitimando a posse e o uso de terras públicas.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu compreender o histórico da transferência da capital para o Planalto Central e o seu processo de ocupação, onde percebe-se várias falhas, que agregadas ao prazo insuficiente para efetuar todas as desapropriações necessárias, as dificuldades encontradas pela Comissão de Desapropriação devido a especulação imobiliária e a imprecisão dos registros dos imóveis a serem desapropriados, a falta de demarcações e divisões de muitos imóveis rurais e a falta de inventários de partilhas, acarretaram na complexa estrutura fundiária do Distrito Federal. Esta situação de incertezas é responsável pela dificuldade de regularização das áreas rurais e urbanas do Distrito Federal, contribuindo para o aumento de conflitos fundiários, dando margem a grilagem de terras e a intensa especulação imobiliária.

Atualmente no território do Distrito Federal, encontram-se terras particulares que não foram desapropriadas pelo Estado e encontram-se registradas nos cartórios de registros de imóveis; terras devolutas, nas quais a propriedade é desconhecida, não sendo abrangidas por domínio de qualquer título legítimo e que não foram objeto de ações discriminatórias; terras desapropriadas em comum, nas quais a desapropriação foi efetuada de maneira parcial e encontram-se pro indiviso; e terras desapropriadas, que foram cedidas aos produtores rurais por contratos de arrendamento e as ocupadas de maneira ilegal. Além da estrutura fundiária conhecida o presente estudo revelou a existência de outra situação fundiária que ocorre no Distrito Federal, que são as terras particulares abandonadas, que não foram desapropriadas, porém encontram-se parceladas e cedidas pelo Estado a produtores rurais mediante contratos de arrendamento.

Diante da complexa estrutura fundiária do Distrito Federal, resultante dos incompletos processos de desapropriações, a presente monografia demonstrou a necessidade dos accertamentos fundiários, ambientais e registraes, objetivando a efetiva regularização fundiária de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, deparando-se com um grau de complexidade, atualmente intransponível, no tocante aos imóveis rurais desapropriado em comum, que encontram-se pro indiviso.

A regularização fundiária é uma antiga reivindicação dos agricultores que vieram para o Distrito Federal, porém percebe-se que a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, quando elaborou os projetos agropecuários, não levou em consideração a situação fundiária dos imóveis rurais, haja vista que a intenção do Governo inicialmente era desapropriar 100% dos imóveis rurais incidentes no território do Distrito Federal. Aos ocupantes de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP, a aprovação da Lei nº 12.024/09 e do Decreto nº 31.084/09, asseguram segurança jurídica aos produtores, pois permitem acesso ao crédito e garantem a manutenção de posse a terra que ocupam para seu sustento e trabalho, conferindo aos imóveis públicos de propriedade da TERRACAP a efetiva função social. Por outro lado, visa também evitar problemas ao Governo do Distrito Federal, como exemplo, pode-se citar o passivo tributário da TERRACAP inscrito na dívida ativa da União, derivado na maioria das vezes de declarações de Imposto Territorial Rural de áreas em duplicidade.

Conclui-se que a regularização das áreas públicas rurais que encontram-se efetivamente desapropriadas e incorporadas ao patrimônio da TERRACAP, atualmente encontrará poucos entraves, por outro lado, ocorrerá uma gigantesca dificuldade na regularização dos imóveis rurais que encontram-se, em COMUM, e que permanecem sem divisão e demarcação até os dias atuais (Pro Indiviso). Os estudos dominiais destes imóveis encontram-se incompletos e foram paralisados na década de 60, com a entrega dos relatórios da Comissão de Desapropriação da Nova Capital.

Apesar de não ser o objetivo deste trabalho, chama-se atenção também, para a problemática da regularização fundiária das ocupações dos agricultores que foram assentados pelo poder público em imóveis rurais não desapropriados. Percebeu-se através do presente estudo que o Distrito Federal não possui, legalmente, uma estrutura administrativa e técnica para cumprir as atribuições que lhe competem, quanto à regularização fundiária de todo o seu território, tais como, promover a discriminação, arrecadação e incorporação das terras devolutas, ainda existentes em seu território, arrecadar e incorporar as áreas particulares que foram abandonadas e ocupadas pelo poder público através de projetos rurais, tendo autoridade para reconhecer posses legítimas e titularizar os respectivos

possuidores, bem como incorporar ao seu patrimônio também as que se encontrarem vagas e abandonadas.

A TERRACAP vem promovendo a regularização fundiária de imóveis rurais de sua propriedade, apesar de não possuir competências legais de um Instituto de Terras, possui um corpo técnico e jurídico com a expertise necessária e vem desenvolvendo de forma direta quase todas as atribuições deste, por outro lado, não tem competência legal para efetuar cadastros, levantamentos topográficos e análise da origem dominial dos imóveis rurais que não pertencem a seu patrimônio.

Assim, visando propiciar segurança jurídica aos agricultores, reduzir o processo de grilagem de terras, a especulação imobiliária, e os intermináveis conflitos fundiários existentes atualmente no Distrito Federal, recomenda-se que o Poder Público do Distrito Federal analise a experiência de outros Estados, que apesar de apresentarem situações fundiárias menos complexas, perceberam que para poderem efetivamente realizar a regularização fundiária em seus territórios de forma eficaz, visando dar cumprimento à função social da propriedade, haveria necessidade da criação de uma estrutura administrativa e técnica, com competências legais para acabar com as incertezas dominiais dos imóveis rurais.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, B. A. de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. **Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 maio 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 03 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 03 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 03 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 601**, de 18 de setembro de 1850 – Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 1.803**, de 5 de janeiro de 1953 – Autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1803-5-janeiro-1953-367326-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 2.874**, de 19 de setembro de 1956 – Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2874.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.545**, de 10 de dezembro de 1964 – Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4545.htm>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.861**, de 12 de dezembro de 1972 – Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5861.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.267**, de 28 de agosto de 2001 – Dispõe sobre o Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm>. Acesso em: 05 jun. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973 – Dispõe sobre os Registros Públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm>. Acesso em: 06 jun. 2014.

CARNEIRO, A. F.T.; **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis, A Lei Federal 10.267/2001, Decreto 4.449/2002 e Atos Normativos do INCRA, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, Porto Alegre: SAFE, 2003.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2005.

CODEPLAN, **O Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, Relatório CRULS**, Brasília, 1995.

CODEPLAN, **O Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República, Relatório Belcher, Brasília**, Brasília, 1995.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18. ed., São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica do Estado**. Número 6, Bahia: IBDP, 2006.

DISTRITO FEDERAL (Estado). **Lei Distrital nº 4.586**, de 13 de julho de 2011 – Dispõe sobre os Registros Públicos. Disponível em: Dispõe sobre o objetivo social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, instituída pela Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/vade-mecum-brasileiro,lei-no-4586-de-13-de-julho-de-2011-dispoe-sobre-o-objeto-social-da-companhia-imobiliaria-de-brasilia-terra,41686.html>>. Acesso em: 06 maio 2014.

DISTRITO FEDERAL (Estado). **Lei Complementar nº 854**, de 15/10/2012, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/desenvolvimento-urbano/planejamento-urbano/pdot/processo-de-atualizacao-pdot.html>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FARIAS, C. Ch. de; ROSENVALD, N. **Direitos reais**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 5. ed., ver. e amp. São Paulo, Saraiva, 2000.

GOMES, O. **Direitos Reais**. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GONÇALVES, V. F. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito Federal. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**,

v. 1, n. 5, 2011; p. 9-32

LIPORONI, A. S.; BENITE, O. M. **Posse e Domínio, Aspectos Pertinentes da Perícia Judicial**. São Paulo, Leud, 2005.

MARQUES, B. F. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001.

PEREIRA, C.M da S. **Instituições de Direito Civil: posse, propriedade, direitos reais de fruição, garantia e aquisição**. 12. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996; p.130.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei Estadual nº 12.235**, de 26 de julho de 2002 – Dispõe sobre o Patrimônio Fundiário do Estado de Pernambuco, sua administração, utilização, discriminação, alienação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.sad.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=2980e5f2-b91b-4d46-bb22-96280350f06e&groupId=11927>. Acesso em: 10 set. 2014.

SALLES, V. A. de P. **Direito Registral Imobiliário**, São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVEIRA, I. C. **A MIRA**. Santa Catarina: Luana, Ano XXIV, n. 170, 2014; p. 68.

TIGGEMANN, A. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação). Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/532/3/20712223_Aline%20Tiggemann.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.