

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDP  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DA PROPRIEDADE, AGRONEGÓCIO E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**ALINE TIGGEMANN STROCHON**

**A POSSE AGRÁRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

**BRASÍLIA-DF**

**2015**

**ALINE TIGGEMANN STROCHON**

**A POSSE AGRÁRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão da especialização em Direito da Propriedade, Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasiliense de Direito Público – Escola do Direito de Brasília.  
Orientador: Prof. Silvio Suzart dos Santos.

**BRASÍLIA**

2015

**ALINE TIGGEMANN STROCHON**

**A POSSE AGRÁRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS  
PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão da especialização em Direito da Propriedade, Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasiliense de Direito Público – Escola do Direito de Brasília.  
Orientador: Prof. Silvio Suzart dos Santos.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015

**Banca Examinadora**

---

Silvio Suzart dos Santos  
Orientador

---

Examinador

---

Examinador

A todos os produtores rurais do Distrito Federal, os quais, apesar das dificuldades, exercem a profissão com muito zelo, amor e dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pelo cuidado e amor todos os dias dispensados.

Ao meu amado esposo, aos meus queridos pais e a todos os meus familiares, por serem a base da minha vida.

Ao meu orientador Silvío Suzart dos Santos e ao professor Fabrício Ramos Ferreira.

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

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal refletir sobre a importância da posse agrária no processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. Para tanto, é feita uma análise de todo o processo histórico de transferência da capital federal para a região Centro-Oeste, do processo de ocupação do Distrito Federal, com a vinda de produtores rurais de diversas regiões do país com o objetivo de criação de um “cinturão verde” em torno de Brasília e da tentativa de desapropriação das áreas que abrigariam o Distrito Federal, com vistas a torná-las públicas. No entanto, por uma série de motivos, tal desapropriação não ocorreu de maneira completa, o que gerou ao Distrito Federal uma complexa estrutura fundiária. Dentro dessa estrutura fundiária, estão as áreas públicas rurais que foram objeto de contratos de arrendamento e concessões de uso. O presente trabalho busca apresentar todo o processo de regularização dessas áreas com a análise da legislação pertinente ao assunto. Por fim, analisa-se o instituto da posse e de sua função social, relacionando-o à regularização das áreas rurais do Distrito Federal, buscando demonstrar-se que a posse agrária afeta o processo de regularização dessas áreas pelo fato de que ela, diferentemente da posse civil, caracteriza-se por uma posse enriquecida pelo trabalho, a qual busca o atendimento das necessidades básicas do ser humano e da sociedade em geral.

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

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. ANÁLISE DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>10</b>
1.1 TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL PARA O CENTRO-OESTE BRASILEIRO E A OCUPAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL.....	10
1.2 DESAPROPRIAÇÃO DAS DÉCADAS DE 50 E 60 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL .....	15
<b>2. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>19</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DA TERRACAP E DAS ÁREAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL .....	19
2.2 OS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO E CONCESSÕES DE USO E A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO DISTRITAL Nº 19.248/98 .....	23
2.3 REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL POR MEIO DE ALIENAÇÃO E OU CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO .....	25
<b>3. A POSSE AGRÁRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>33</b>
3.1 ORIGENS E AS TEORIAS CLÁSSICAS E SOCIOLÓGICAS DA POSSE .....	33
3.2 POSSE EM ÁREAS PÚBLICAS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A UTILIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS PELOS PARTICULARES .....	39
3.3 FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE E O CONCEITO DE POSSE AGRÁRIA.....	42
3.4 A POSSE AGRÁRIA NA REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL .....	45
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>



## INTRODUÇÃO

O tema analisado no presente trabalho decorre do interesse em se discutir o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a posse agrária afeta o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal?

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

O primeiro capítulo da monografia também objetiva explicar o porquê da necessidade de criação de um “cinturão verde” em torno de Brasília e o porquê do incentivo do Governo aos produtores rurais das mais diversas regiões do país para que viessem explorar o Planalto Central. Além disso, é feita uma análise da desapropriação efetuada nas décadas de 50 e 60 das áreas que comporiam o quadrilátero que abrigaria o Distrito Federal. Tal desapropriação tinha por escopo tornar públicas todas as áreas que circundariam a nova capital. No entanto, por uma série de motivos elencados no capítulo, a desapropriação ocorreu de maneira incompleta e parcial, o que acabou gerando uma intensa desordem fundiária e refletindo em vários aspectos da atual situação do Distrito Federal, o qual possui em seu território atual terras particulares, terras devolutas, terras públicas, sendo que algumas dessas terras públicas foram cedidas por contratos de arrendamento e/ou concessão de uso aos produtores rurais e terras públicas e particulares em regime de propriedade comum adquiridas pela TERRACAP.

No capítulo dois, destaca-se uma das situações fundiárias existentes no Distrito Federal: a das áreas públicas rurais concedidas aos agricultores por meio de contratos de arrendamento e posteriores concessões de uso. Para tanto, o capítulo traz algumas considerações iniciais sobre a TERRACAP e sobre como se deu a criação e estruturação das áreas rurais do Distrito Federal. Após as considerações iniciais, faz-se uma análise de todo o processo legislativo e jurídico de regularização destas áreas, podendo-se perceber que, apesar

das leis e decretos já publicados visando à regularização, atualmente essa questão ainda não foi resolvida.

Por fim, no capítulo três, busca-se compreender o papel da posse agrária no processo de regularização das áreas rurais do Distrito Federal. Para tanto, são analisadas as origens e teorias da posse, a existência de posse em áreas públicas, os instrumentos jurídicos para utilização dos bens públicos pelos particulares e o conceito e importância da posse agrária, demonstrando-se que esta tem um papel fundamental no processo de regularização rural no DF.

## 1. ANÁLISE DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

### 1.1 Transferência da capital para o Centro-Oeste brasileiro e a ocupação do Distrito Federal

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup>**História cronológica do Centro-Oeste.** Disponível em <http://www.seplan.df.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

<sup>2</sup>**História de Brasília.** Disponível em <http://www.cultura.df.gov.br/>. Acesso em 15 out. 2014.

<sup>3</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/>Acesso em 15 out. 2014.

<sup>4</sup>**História de Brasília,** op. cit.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas à uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, a forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira eleição para presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.<sup>8</sup>”

Com o Estado Novo e a Constituição imposta pelo governo de Getúlio Vargas, a qual ficou conhecida como "A Polaca", ficou de fora do texto constitucional a transferência da capital para o interior. Em 1939, o engenheiro Coimbra Bueno sugere ao Presidente Getúlio Vargas a retomada da interiorização, o qual, em 1940, deu início à “Marcha Rumo ao Oeste”.

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

<sup>6</sup> **História cronológica do Centro-Oeste**. Disponível em <http://www.seplan.df.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

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

A ideia de transferência da capital foi corroborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual se posicionou a favor da transferência, alegando que ela deveria acontecer por motivos de segurança nacional<sup>9</sup>.

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

“ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

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

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

Conforme o histórico já traçado, o processo de migração para a região Centro-Oeste do Brasil teve seu início antes mesmo da transferência da capital, ainda no governo de Getúlio Vargas, quando este realizou a “Marcha para o Oeste”. Até aquele momento, a maioria da

<sup>9</sup>**História cronológica do Centro-Oeste.** Disponível em <http://www.seplan.df.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

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

<sup>11</sup>**História cronológica do Centro-Oeste**, op. cit.

<sup>12</sup>**História de Brasília.** Disponível em <http://www.cultura.df.gov.br/>. Acesso em 15 out. 2014.

população brasileira se encontrava na área litorânea do país. O interior do Brasil era pouco explorado e habitado, e havia a necessidade de povoá-lo, especialmente as áreas que hoje abrigam os estados do Goiás, do Mato Grosso, do Amazonas e do Acre. Com a proposta de mudança da capital federal para o centro do país, a possibilidade de povoamento do interior do Brasil e geração de desenvolvimento e segurança nacional adquiriram contornos reais<sup>13</sup>.

Afirmou Juscelino Kubitschek:

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

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

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

A cidade de Brasília foi projetada para ter a forma de um avião. As Asas Sul e Norte seriam reservadas às áreas residenciais. O centro seria destinado a abrigar a administração federal e o Governo do Distrito Federal. Na praça dos Três Poderes estaria a sede dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Ministérios. A cidade abrigaria prédios de até

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

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

<sup>15</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/>. Acesso em 15 out. 2014.

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

seis andares e ruas divididas em quadras arborizadas sem muros ou cercas<sup>17</sup>. As quadras serviriam para acomodar os candangos que ajudaram a construir Brasília, bem como suas famílias.

Tal planejamento, no entanto, não se concretizou. Os candangos acabaram se instalando nas áreas periféricas da cidade de Brasília, o que gerou a criação das cidades-satélites (atualmente denominadas de Regiões Administrativas), antes do planejado, sem que houvesse qualquer intervenção ou controle pela Administração Pública no sentido de um plano de urbanização<sup>18</sup>. As cidades-satélites se tornaram núcleos periféricos ao redor do Plano Piloto, criando-se, assim, paralelamente ao projeto inicial de Brasília, novos núcleos habitacionais, conforme entendimento de Hélio Andrade de Silva<sup>19</sup>:

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

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

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

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

<sup>18</sup>SAVI, Aline Alves. **A licitação dos lotes vazios e dos lotes comerciais nos “condomínios irregulares” do Distrito Federal**. 2010. 56 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>19</sup>SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/> Acesso em 15 out. 2014.

<sup>20</sup>PAIXÃO, op. cit.

<sup>21</sup>PAIXÃO, DarlethLousan do Nascimento. **Propriedade e função social**: a venda direta como solução possível de regularização da ocupação desordenada de terras públicas no Distrito Federal. 2007. 73 f. Monografia (graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2007.

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

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

## **1.2 Desapropriação das décadas de 50 e 60 e suas consequências para a situação fundiária do Distrito Federal**

Analisar a situação fundiária de um território implica ir além dos aspectos jurídicos referentes à titularidade da terra para incluir a avaliação histórica dos fatos que impactam o uso do solo, a propriedade imobiliária, os conflitos fundiários e as estratégias de solução desses conflitos nos âmbitos dos poderes Judiciário e Executivo. Essa análise se torna mais importante quando se trata de um território no qual predomina o regime jurídico da propriedade pública do solo, como é o caso do Distrito Federal, cuja ocupação vem sofrendo, ao longo dos anos, uma grande desordem fundiária, principalmente no que se refere à incerteza em relação à propriedade e aos limites territoriais das fazendas que compõem essa região do país<sup>23</sup>.

O grande número de pessoas que veio ao Distrito Federal para trabalhar nas obras de construção de Brasília significava um aumento da demanda por alimentos. A nova capital foi construída em um local até então inóspito e distante dos centros produtivos. Os únicos alimentos que abasteciam os primeiros habitantes da nova capital tinham que vir de outros estados, como São Paulo, o que prejudicava a qualidade da comida e encarecia o preço dos alimentos. Objetivando resolver esse problema e garantir alimentação barata e de qualidade, o governo passou a incentivar a vinda de produtores rurais de outros Estados para

---

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

<sup>23</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.



desenvolverem suas atividades produtivas e produzirem alimentos à população da nova capital. Na área rural do Distrito Federal, o governo estabeleceu um “cinturão verde” que possibilitou o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros para a população<sup>24</sup>.

A estratégia encontrada para a implantação de um plano urbanístico e para a consolidação de projetos agropecuários que pudessem assegurar alimentos de qualidade, mais baratos e que garantissem abastecimento seguro e permanente para a população foi a realização de uma desapropriação de todas as áreas que circundavam o local que abrigaria a capital do país e o Distrito Federal<sup>25</sup>. A ideia inicial da desapropriação das terras que compunham o quadrilátero do Distrito Federal era evitar a especulação imobiliária e promover o abastecimento da população com produtos agropecuários básicos. Inicialmente, com o objetivo de implantação de um processo de produção de produtos agrícolas de forma integrada e eficiente para abastecimento da população urbana, e em razão das distintas vocações zonais do território, foram parcelados e dimensionados diversos núcleos rurais com tamanhos adequados a cada tipo de solo e exploração agropecuária pretendida.

Esse processo de desapropriação teve início antes mesmo da inauguração da nova capital. Quando da definição da área do quadrilátero que corresponderia ao Distrito Federal, o Governo iniciou o processo de desapropriação de todas as fazendas que existiam no local. O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Grilagem de Terras (documento técnico que sintetiza os aspectos históricos e o diagnóstico acerca da situação fundiária do Distrito Federal) assevera que para a realização da desapropriação foi instituída a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital, presidida por Altamiro de Moura Pacheco, com os objetivos de desapropriar as fazendas inscritas na área de 14.400km<sup>2</sup> que comporiam a base física do Distrito Federal e realizar um estudo histórico e jurídico da cadeia dominial das fazendas situadas na região<sup>26</sup>.

A Comissão, quando do início de suas atividades, defrontou-se com um grande movimento especulativo em torno dos preços das terras na região, inclusive com notícia de loteamentos registrados anteriormente à implantação da capital, bem como com a dificuldade de obtenção de informações consistentes sobre os limites das propriedades tombadas nos registros dos imóveis. Além disso, as pesquisas realizadas pela Comissão revelaram a

---

<sup>24</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/Acesso> em 05 nov. 2014.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF**. Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

presença de terras devolutas e ausência de documentação por parte dos ocupantes, o que prejudicou o levantamento de registros imobiliários<sup>27</sup>.

Esse cenário gerou imensos transtornos para a desapropriação das terras do Distrito Federal, pois o projeto de realização de uma desapropriação completa do quadrilátero que abrigaria o Distrito Federal não se concretizou.

Entre outras razões, a desapropriação ocorreu de maneira incompleta pela urgência de se instalar a nova capital na data estipulada por Juscelino Kubitschek, a precariedade dos registros imobiliários dos imóveis a serem desapropriados e a intensa especulação imobiliária ocorrida na região<sup>28</sup>.

No ano de 1958, somente 170 (cento e setenta) fazendas haviam sido efetivamente desapropriadas para a implantação do Distrito Federal, sendo que as que guardavam maior proximidade com o Plano Piloto de Brasília foram as que receberam prioridade no processo de desapropriação. Após a inauguração da nova capital, especialmente na década de 1960, o Governo tentou dar continuidade ao processo de desapropriação dos imóveis particulares no DF. Esse período, porém, foi marcado por grande restrição orçamentária, fruto dos gastos com a construção da capital, o que ocasionou a diminuição do ritmo das desapropriações realizadas. Essa situação perdurou pelas décadas seguintes e impossibilitou o projeto de tornar efetivamente públicas todas as terras do Distrito Federal<sup>29</sup>.

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

Apesar do objetivo inicial do Governo Federal em efetuar a total desapropriação das terras no DF, estudos realizados pela TERRACAP em 1996 identificaram, aproximadamente, 51,4% das terras integralmente desapropriadas, 33,3% de terras particulares, 8,5% de terras desapropriadas parcialmente (aquelas que foram desapropriadas sem que houvesse definição clara das parcelas que são públicas e das parcelas que são privadas) e 6,8% de terras ainda em processo judicial de desapropriação<sup>30</sup>.

O incompleto processo de desapropriação ocorrido nas décadas de 50 e 60 do século XX, a falta de discriminação correta das terras do Distrito Federal e da definição dos limites entre o público e o privado, bem como a indefinição das fazendas e das áreas que compõem o

---

<sup>27</sup>**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup>**Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal. Parte 1: demarcação de imóveis.** Disponível em <http://marte.dpi.inpe.br/>. Acesso em 05 nov. 2014.

Distrito Federal fez com que este adquirisse uma estrutura fundiária que o diferenciou de todos os demais Estados do país.

Segundo informações contidas no documento técnico do PDOT-2009, a situação fundiária do Distrito Federal compreende terras de naturezas jurídicas diversas, quais sejam<sup>31</sup>:

- 1) **Terras particulares**, registradas em Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal em nome de particular que possui escritura da área;
- 2) **Terras Devolutas**, cuja propriedade é desconhecida, não estando em domínio particular por qualquer título legítimo e que não foram objeto de procedimento discriminatório;
- 3) **Terras Públicas**, as quais foram agregadas ao patrimônio público por desapropriação ou doação, cabendo salientar que algumas dessas terras públicas foram cedidas por contratos de arrendamento e/ou concessão de uso aos produtores rurais.
- 4) **Terras Públicas e Particulares em Regime de Propriedade Comum** adquiridas pela TERRACAP, nas quais o Poder Público desapropriou parcialmente a gleba sem definir os limites da propriedade pública ou privada.

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

---

<sup>31</sup>**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

## **2. O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL**

### **2.1 Considerações iniciais acerca da TERRACAP e das áreas rurais do Distrito Federal**

O incompleto processo de desapropriação e a indefinição dos limites territoriais das fazendas que compõem o Distrito Federal são as principais razões da problemática existente em torno dos conflitos fundiários na região. Esses conflitos têm, quase sempre, a

TERRACAP(Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal) como ator principal, pelo fato desta ser proprietária da maior parcela das fazendas que integram o estoque total de terras do Distrito Federal.

A TERRACAP foi criada em 12 de dezembro de 1972 pela Lei nº 5.861, sucedendo a NOVACAP e assumindo direitos e obrigações desta na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal<sup>32</sup>.

A TERRACAP é uma empresa pública que integra o Complexo Administrativo do DF, tendo como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Ela é regida pela Lei nº 6.404/76 (lei das sociedades por ações), sendo que 51% do seu capital social pertencem ao DF e 49% pertencem à União<sup>33</sup>.

No ano de 1997, a TERRACAP foi transformada em Agência de Desenvolvimento, a fim de subsidiar políticas públicas para o crescimento econômico e social do Distrito Federal. Em 2011, consolidou-se o papel de Agência de Desenvolvimento por meio da Lei Distrital nº 4.586, dando a ela maior capacidade para execução das políticas de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal<sup>34</sup>.

A TERRACAP tem um papel fundamental para a análise do processo de regularização das áreas públicas do Distrito Federal, pelo fato de ser a proprietária da maioria das terras localizadas no Estado e por ser a responsável em conduzir o processo regulatório.

Conforme o exposto no Capítulo 1, apesar do seu caráter urbano, a implantação da capital federal no Planalto Central já contemplava, desde antes da sua inauguração, um planejamento voltado à produção e abastecimento agrícola à sua população, com o objetivo de garantir alimentos de qualidade à nova capital do país<sup>35</sup>.

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

---

<sup>32</sup> **Competências da TERRACAP.** Disponível em <http://www.terracap.df.gov.br>. Acesso em 15 out. 2014.

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

Federal que garantisse à população o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros de forma permanente e com qualidade<sup>36</sup>.

Com esse objetivo, o Governo do Distrito Federal incentivou a vinda de produtores rurais de outras regiões do país para que produzissem alimentos de qualidade em torno de Brasília e para que tornassem a produção agrícola forte e competitiva. Assim, vários produtores rurais vieram, juntamente com suas famílias, em busca de melhores condições de vida na nova capital federal e imbuídos do compromisso de produzir alimentos para a população de Brasília e entorno. O programa de incentivo para a criação de uma região agrícola no Distrito Federal previu um sistema de arrendamento das terras rurais para os produtores que aqui se instalassem<sup>37</sup>.

Em relação ao estágio inicial de ocupação das terras públicas rurais do Distrito Federal, é pertinente transcrever a fala de Tavares<sup>38</sup>:

O processo de ocupação das áreas rurais do Distrito Federal teve início no final da década de 50, quando o Departamento de Terras e Agricultura (DTA), vinculado à NOVACAP, foi incumbido de promover a demarcação de 30.000 hectares para alocar, por arrendamento, os agricultores que chegavam à nova capital. Essa área foi dividida em Núcleos Rurais e Colônias Agrícolas, situados nas proximidades de cursos d'água perenes, subdivididos em lotes de 35 a 50 hectares, para a agricultura, e podendo atingir a 100 hectares, para a pecuária. A fim de corrigir as distorções ocorridas no início do processo de ocupação das áreas rurais, iniciou-se, em 1974, um processo de seleção dos arrendatários, sendo-lhes exigido um Plano de Ocupação, coordenado pelos técnicos da Fundação Zoobotânica do DF. Nessa ocasião, foram encaminhadas para Brasília 20 famílias de agricultores experimentados provenientes do Rio Grande do Sul, que implantaram, com a Secretaria de Agricultura e Produção, o Projeto Integrado de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD/DF), cujos resultados continuam até hoje em pleno desenvolvimento. A partir do acesso dos produtores rurais, arrendatários de terras no DF, ao crédito agrícola e à assistência técnica rural, iniciou-se uma nova mentalidade de produção econômica em escala, que, atualmente, para diversos tipos de culturas, têm produtividade acima da média nacional.

Nesse sentido, o texto de Marcos Giesteira, intitulado “Brasília 50 anos”, publicado na revista *Globo Rural*<sup>39</sup>, descreve que o Distrito Federal alcança produtividade 226,88% acima da média nacional no feijão irrigado, 151,48% no feijão das águas e 98,82% no milho sequeiro/irrigado. Nas três culturas, é o primeiro colocado em rendimento do Brasil. Entre as hortaliças, o morango alcança produtividade 87,72% maior que no resto do país.

O ordenamento territorial proposto pelo PDOT/2009 mostra que as áreas rurais do Distrito Federal totalizam aproximadamente 397.000 (trezentos e noventa e sete mil) hectares,

<sup>36</sup> SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/> Acesso em 05 nov. 2014.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília Agrícola: sua história**. Brasília, Grafis Clara, 1995.

<sup>39</sup> **Brasília 50 anos**. Revista *Globo Rural*. Disponível em <http://revistagloborural.globo.com>. Acesso em 10 jun de 2015.

o que corresponde a 68% de toda a área do Distrito Federal e estão distribuídas em Zonas Rurais de Uso Diversificado e Zonas Rurais de Uso Controlado<sup>40</sup>:

A Zona Rural de Uso Diversificado é aquela com atividade agropecuária consolidada, onde predomina a agricultura comercial. Ela abriga, predominantemente, propriedades que ocupam glebas com maior área de terra, situadas na bacia do rio Preto e voltadas para a prática da pecuária e do plantio de culturas de sequeiro e irrigadas. Nelas, verifica-se uma alta produtividade agrícola, em geral superior à média nacional. Tal situação é fruto da boa aptidão agrícola dos solos, aliada à tecnificação das lavouras e ao acesso aos serviços de extensão rural e de pesquisas realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). A Zona Rural de Uso Controlado é composta, predominantemente, por glebas em que são desenvolvidas atividades agropastoris, sujeitas às restrições e condicionantes impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela sua importância no que toca à preservação e à proteção dos mananciais. Essa Zona compreende as demais áreas rurais do DF e apresenta um padrão de ocupação mais diversificado, predominando as chácaras e as pequenas propriedades, voltadas à prática hortifrutigranjeira, da pecuária e lazer. Nessa Zona, as condições de aptidão agrícola não são tão favoráveis quanto à anterior e muitas das áreas situadas em seu interior apresentam alta sensibilidade ambiental, relacionada com áreas de proteção de mananciais e com maior potencial de risco de erosão.

A ocupação das áreas rurais do Distrito Federal ocorreu por meio da implantação de núcleos rurais e colônias agrícolas, além de programas de assentamento agropecuário. Conforme dados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF)<sup>41</sup>, o Distrito Federal possui 17.915 (dezessete mil novecentos e quinze) imóveis rurais, distribuídos em uma área de aproximadamente 397.000 (trezentos e noventa e sete mil) hectares, dos quais aproximadamente 320.830 (trezentos e vinte mil e oitocentos e trinta) hectares são considerados agricultáveis.

As terras rurais do Distrito Federal encontram-se divididas nas seguintes categorias, cujos dados, segundo a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), não sofrem alteração desde 1999: 57 áreas isoladas; 20 colônias agrícolas; 15 núcleos rurais; 02 combinados agro-urbanos e 01 Projeto de Assentamento Dirigido, o PAD/DF. Nas áreas isoladas, predominam terras que variam de 100 ha a 300 ha. Essas áreas são ocupadas por meio de arrendamento e compreendem 32% do total de terras arrendadas. Já as Colônias Agrícolas são parcelas com dimensões menores e que possuem área média de 7,43 ha. Os Núcleos Rurais representam 35,3% do total da área parcelada no DF, com área média de 70 ha. Correspondem a 36,82% da área total arrendada no Distrito Federal. Por fim,

<sup>40</sup> **Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

o Projeto de Assentamento Dirigido do Distrito Federal (PAD/DF), comporta 114 arrendatários do DF, detém 34.564 ha, equivalente a 21% do total de terras arrendadas<sup>42</sup>.

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

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

Art. 25. Tornar-se-ão indivisíveis os lotes de terras urbanos do futuro Distrito Federal, desde que alienados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Fica expressamente proibida a alienação das demais áreas de terras do mencionado Distrito a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.  
*Parágrafo único.* A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil organizará os planos que assegurem o aproveitamento econômico dos imóveis rurais, executando-os diretamente ou apenas mediante arrendamento.

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

No entanto, o Decreto distrital nº 19.248/98, de natureza autônoma, estipulou que os imóveis rurais do Distrito Federal não seriam mais utilizados mediante contratos de arrendamento<sup>43</sup>, mas sim por meio do sistema de concessão de uso, pelo prazo de 50 anos, podendo ser renovados, conforme o artigo 7º do Decreto: “Os imóveis públicos rurais, observadas as disposições legais vigentes, serão utilizados pelo sistema de Concessão de Uso, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, permitida a renovação”.

O referido decreto vigorou até o ano de 2007, quando o Tribunal de Contas do Distrito Federal declarou, por meio da Decisão 6779/07, ilegais os contratos, renovações e transferências das terras públicas rurais, conforme trecho da decisão abaixo transcrito:

<sup>42</sup>**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

<sup>43</sup>**Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural.** Disponível em <http://www.sa.df.gov.br/>. Acesso em: 19 jan. 2015.



O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] III) determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal que, no prazo de noventa dias, cumpra as determinações consubstanciadas nos itens indicados a seguir ou, alternativamente, se assim o desejar, preste ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações que entender pertinentes: [...] b) com base no artigo 45 da Lei Complementar nº 1/94, adote medidas com vistas ao exato cumprimento da Lei de Licitações, tendo em conta que: b.1) **os contratos de terras públicas rurais celebrados sem licitação**, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, **são ilegais** (§§ 17 a 37.a e 158); b.2) **as renovações dos contratos de terras rurais públicas, celebradas sem licitação**, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, **são ilegais** (§§ 38 a 49.a); b.3) **todas as transferências dos contratos de terras rurais públicas são ilegais, pois os contratos são celebrados “intuitu personae”** (§§ 50 a 60.a) [...].

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

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

Em suas razões, alega o Requerente que os decretos impugnados, de natureza autônoma, ao tratarem da concessão de uso de terras públicas rurais do Distrito Federal violaram as disposições da Lei Orgânica que exigem lei formal e específica para o tratamento da matéria, a ser discutida e aprovada no âmbito da Câmara Legislativa Distrital. Diz, ainda, que os Diplomas Legais incorrem em vício material porque permitiram a alienação, via concessão de uso, de áreas públicas e particulares, sem a licitação necessária. Ao final, pediu a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *extuncce erga omnes*, a inconstitucionalidade dos Decretos ns. 19.248/98 e 22.436/01<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Brasil. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04**. Conselho especial. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator desembargador: Ministro Edson Alfredo Smaniotta. Brasília, 30 de janeiro de 2007. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.jus.br>. Acesso em: 19 jan. 2015.

O TJDF se posicionou afirmando que se o tratamento da matéria foi feito via Decreto, é visível a constatação de vício formal por não ter sido obedecida a cláusula de reserva legal estrita, não podendo, assim, um decreto produzir efeitos válidos quando a matéria é reservada à lei.

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

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

1. O tema concernente à concessão de uso de terras públicas rurais no Distrito Federal submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, o tratamento por outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fonte normativa que se revele estranha, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo. 2. Evidenciada a inconstitucionalidade formal dos Decretos nº 19.248, de 19 de maio de 1998 e nº 22.436, de 02 de outubro de 2.001 (que estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal), frente aos artigos 47, 48, 49, 58, VI, 60, XXVIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, julga-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade. (Acórdão n. 274164, 20060020043114ADI, Relator EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, julgado em 30/01/2007, DJ 10/09/2007 p. 98)<sup>45</sup>.

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

### **2.3 Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal por meio de alienação e ou concessão de direito real de uso**

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

---

<sup>45</sup>Ibidem.

Quando vieram para o Distrito Federal, os produtores vieram imbuídos da responsabilidade de formação de um “cinturão verde” em torno da nova capital do país. Muitos desses produtores foram convidados pelo governo para ocupar as áreas rurais e incentivados a fixar moradia no Distrito Federal com vistas à produção de alimentos e desenvolvimento da agricultura no Planalto Central. Assim, desde a criação de Brasília, os agricultores que aqui se instalaram por meio de contratos de arrendamento e concessões de uso têm cumprido o objetivo pelo qual foram chamados, qual seja, a produção de alimentos e execução da política agrária do Distrito Federal, cumprindo a função social da terra que ocupam<sup>46</sup>.

Mesmo sabendo que a terra que iriam ocupar no Distrito Federal era pública, que não possuíam nenhum título da área rural que lhe assegurasse propriedade e que o imóvel poderia nunca vir a ser seu, os produtores continuaram explorando a terra, de forma a contribuir para a geração de alimentos, emprego e desenvolvimento da região Centro-Oeste. Houve incorporação de novas tecnologias nas áreas rurais, desenvolvimento do agronegócio e da agricultura familiar, transformação de terras rurais até então improdutivas em terras produtivas e com altos índices de produtividade, garantia de produção de alimentos para a população e proteção das áreas rurais contra especulações imobiliárias e ocupações irregulares<sup>47</sup>.

Assim, quando tinham contratos de arrendamento e de concessões de uso sobre a terra, os agricultores se sentiam protegidos, pois sabiam que podiam usufruir da área rural que ocupavam pelo seu trabalho e para o seu sustento, podendo obter empréstimos bancários e financiamentos agrícolas junto aos bancos e instituições financeiras, pois podiam dar os títulos de terra que possuíam em garantia, o que assegurava a esses produtores a certeza de que podiam desenvolver suas atividades produtivas e aumentar a sua produção<sup>48</sup>.

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

Desta forma, após longos anos de trabalho nas terras que ocupavam, de melhoramentos e benfeitorias realizados e dinheiro investido, os agricultores do Distrito

---

<sup>46</sup> **Regularização das terras rurais do DF**. Disponível em <http://www.rolleberg40.com.br>. Acesso em: 30 jan. de 2015.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

Federal estavam diante de uma complicada situação, pois, de uma hora para outra, decidiu-se que as terras que ocupavam deveriam passar por processo licitatório que permitiria a participação de qualquer interessado na exploração das áreas rurais.

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

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

Frente a essa situação, o na época deputado Rodrigo Rollemberg apresentou emenda à Medida Provisória 460/2009, permitindo a regularização das áreas rurais do Distrito Federal, por meio de alienação ou concessão de direito real do uso aos legítimos ocupantes das terras, desde que as estivessem ocupando há mais de cinco anos e com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva. Previa, ainda, que caso o produtor rural modificasse a destinação rural da terra, perderia a sua titularidade<sup>49</sup>.

A emenda foi discutida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, havendo, na época, grande mobilização dos produtores rurais do Distrito Federal, os quais lutavam por uma regularização justa das terras que ocupavam.

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

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

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

§ 2º Ao valor de referência para alienação previsto no § 1º serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder

---

<sup>49</sup> **Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rollemberg40.com.br>. Acesso em: 30 jan. de 2015.

público, salvo em áreas onde as ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 3º (VETADO)

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

§ 5º (VETADO)

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

Em 2013, já no governo Agnelo Queiroz, foi publicado um novo decreto para dispor sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal: o decreto distrital nº 34.931, de 06 de dezembro de 2013.

Esse decreto estipula, entre outros aspectos, que a regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal ocorrerá mediante concessão de uso ou concessão de direito real de uso, com opção de compra ou alienação, diretamente aos seus legítimos ocupantes. Prevê também que enquanto a gleba ocupada não estiver individualizada como unidade imobiliária devidamente registrada no correspondente cartório, será firmado Contrato de Concessão de Uso, as quais serão onerosas e terão vigência de 30 (trinta) anos, renováveis por igual período. Além disso, o decreto estipula que individualizada a unidade imobiliária com registro cartorial da gleba regularizada mediante contrato de Concessão de Uso, a concedente firmará o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com opção de compra.

Cabe lembrar também que, antes da publicação da Lei 12.024/09 e dos Decretos nº 31.084/09 e nº 34.931/13, houve, no ano de 2001, uma tentativa de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal. Na época, a Câmara Legislativa do DF sancionou a Lei nº 2.689/01, que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à TERRACAP. Segundo essa lei, compete à TERRACAP a responsabilidade de alienar os imóveis rurais sob a forma de venda direta ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública, sendo que o produtor rural concessionário ou arrendatário que estiver produzindo em terras rurais do Distrito Federal poderá adquirir o domínio das terras, dispensada a licitação e mediante o pagamento do valor da terra nua<sup>50</sup>.

Essa lei, no entanto, foi questionada pelo Partido dos Trabalhadores, por meio da ADI 2416. O Partido defendia que ao autorizar a venda direta e a dispensa de licitação, a lei nº

<sup>50</sup>**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em [www.zee-df.com.br](http://www.zee-df.com.br). Acesso em: 19 jan. 2015.

2.689/01 ofenderia o artigo 22, inciso XXVII, e o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, os quais dispõem sobre princípio da impessoalidade e sobre a competência privativa da União para editar normas gerais de licitação.

No ano de 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI parcialmente procedente, autorizando-se, assim, a venda direta, dispensada licitação, aos atuais ocupantes das áreas públicas, conforme ementa transcrita a seguir:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente<sup>51</sup>.**

Pode-se perceber que o caminho percorrido para a regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal foi longo. Foram muitas discussões, leis e decretos aprovados para satisfazer a necessidade de regularização dessas áreas, e, apesar da existência de tantas leis e decretos que preveem a regularização rural, atualmente esta ainda não se concretizou. Conforme as palavras da Diretoria da Aloterra (Associação dos Legítimos Ocupantes de Terras Rurais do Distrito Federal), em requerimento enviado ao Governador do estado no dia 29 de maio de 2015:

Grande parte dos imóveis do DF está desprovida do competente registro imobiliário, assim, não possuem matrículas individualizadas, fato este que atinge diretamente o ocupante e explorador da área rural que se vê privado de documentação hábil que lhe garanta o direito constitucional à propriedade e acesso aos incentivos governamentais para o setor. Muito embora exista legislação que disponha sobre a legitimação de posse de áreas públicas, bem como sobre a venda direta aos seus ocupantes já ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, o Governo do Distrito

<sup>51</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.416**. Plenário. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Eros Grau. Relator do acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 12 de dezembro de 2012. Disponível em [redir.stf.jus.br](http://redir.stf.jus.br). Acesso em: 26 mai. 2015.

Federal ainda não alcançou êxito na concretização da demanda que se faz cada vez mais urgente, mantendo a insegurança jurídica que persiste há décadas<sup>52</sup>.

Devido à demora na regularização das áreas rurais, vários produtores rurais estiveram presentes na Audiência Pública realizada no auditório da Câmara Legislativa Distrital no dia 28 de maio de 2015. A audiência teve como objetivo principal discutir e deliberar sobre a Escrituração das Terras Públicas Rurais do DF. A Aloterra (Associação dos Legítimos Ocupantes de Terras Rurais do Distrito Federal), já citada anteriormente, foi uma das entidades representativas do setor rural que esteve presente. Essa associação tem lutado na defesa dos interesses dos seus associados e da classe produtora familiar e empresarial do DF. O seu presidente tem afirmado que “a legitimação de posse através de certificado é o caminho para se alcançar a escrituração, e que a Associação continuará lutando por esta bandeira”<sup>53</sup>.

Pertinente é, neste momento, definir a legitimação de posse. Ela foi instituída pela Lei de Terras e é um ato administrativo, através do qual o Poder Público reconhece ao particular sua condição de legitimidade, outorgando o formal domínio pleno, sendo de natureza administrativa, obrigatória e gratuita.

A legitimação de posse está regulamentada pela Lei n.º 6.383 de 1976, que em seu artigo 29 assim dispõe:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

Cabe diferenciar a legitimação de posse da regularização de posse. L. Lima Stefanini<sup>54</sup> atribui o seguinte conceito à regularização de posse:

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

A maioria dos agraristas entende que a principal diferença entre o processo de legitimação de posse e o de regularização de posse está na extensão da área a ser legitimada.

<sup>52</sup> Aloterra – Associação dos legítimos ocupantes das terras rurais do DF. Documento de apresentação e proposições da Aloterra para as questões fundiárias rurais do DF. Disponível em <http://aloterradf.org>. Acesso em 02 jun. de 2015.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 95.

Para alguns, se a área for menor do que 100 (cem) hectares, cabe a legitimação da posse. Se for superior, o processo cabível é o de regularização de posse.

Retomando o processo de regularização, na audiência pública do dia 28/05/2015, a Aloterra defendeu que depois de cumpridas as exigências do Provimento nº 2<sup>55</sup>, o passo mais correto para os ocupantes das áreas públicas seria um procedimento cartorário imediato, sem a necessidade de concessão de direito real de uso por mais 20 ou 30 anos, conforme o que está previsto no decreto distrital nº 34.931/06. Além disso, a Associação defendeu que os contratos de concessão de uso e/ou de concessão de direito real de uso foram redigidos com cláusulas que comprometem o exercício do direito de compra pelo produtor, além de permitirem a retomada do imóvel pelo poder público a qualquer momento. Argumentou também que pelo fato do preço a ser fixado pela compra do imóvel ser definido somente pela TERRACAP, este deve ter um teto definido.

No requerimento enviado ao Governador do Distrito Federal, a Aloterra afirma que anseia, entre outros, pelo reconhecimento do exercício de posse pelos produtores exploradores de áreas com características rurais por meio do Instituto da Legitimação de Posse, a venda direta e imediata dos imóveis rurais àqueles que pleitearem a compra e a revisão do teor dos Contratos de Concessão de Uso “precários” de imóvel rural e de Direito Real de Uso já assinados a fim de adequá-los aos ditames legais<sup>56</sup>.

Essas reivindicações da Associação, se concedidas, podem vir a tornar o processo de regularização das áreas rurais mais ágil e transparente. No entanto, cabe mencionar as palavras do presidente da Federação de Agricultura e Pecuária do Distrito Federal, Sr. Renato Simplício, o qual afirmou, durante a Audiência Pública realizada na Câmara Legislativa Distrital, que acredita que a regularização das áreas rurais ainda não aconteceu por existir complexidade burocrática, falta de pessoal capacitado na questão e, ainda, por morosidade do Governo do Distrito Federal.

O fato é que essa questão não pode ser abandonada. Os agricultores do Distrito Federal, nos últimos anos, desenvolveram seu papel de produtores de alimentos, mantiveram a destinação rural das terras que ocupam, garantiram qualidade de vida e alimentação à população de Brasília e entorno e protegeram as áreas públicas que ocupam de especulações

---

<sup>55</sup>Em 19 de abril de 2010, o Gabinete da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios editou o Provimento nº 2 (o qual foi alterado pelo Provimento nº 9, de 24 de julho de 2013), prevendo uma série de requisitos a serem cumpridos para a retificação de matrículas dos imóveis no Distrito Federal.

<sup>56</sup>**Aloterra – Associação dos legítimos ocupantes das terras rurais do DF. Documento de apresentação e proposições da Aloterra para as questões fundiárias rurais do DF.** Disponível em <http://aloterradf.org>. Acesso em 02 jun. de 2015



imobiliárias e parcelamentos irregulares. Conforme já citado, Tavares<sup>57</sup> afirma que o acesso dos produtores rurais do Distrito Federal ao crédito agrícola e à assistência técnica rural fez com que a agricultura do DF alcançasse produtividade acima da média nacional, o que corrobora a capacidade e eficiência dos produtores rurais do Estado.

A publicação das leis e decretos mencionados no presente capítulo vem para satisfazer um anseio e uma reivindicação histórica dos produtores rurais do Distrito Federal de regularização das áreas rurais. A aprovação desses instrumentos legais assegura segurança jurídica aos agricultores do Distrito Federal, pois permite acesso ao crédito e garantia de que continuarão a ter a terra que ocupam para o seu sustento e trabalho. Mas é necessário que haja um engajamento de todos os envolvidos para que essas leis e decretos sejam, de fato, aplicados, gerando, assim, segurança jurídica aos produtores rurais por meio da regularização das suas posses agrárias.

---

<sup>57</sup>TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva. **Brasília agrícola**: sua história. Brasília: Grafis Clara, 1995.

### 3. A POSSE AGRÁRIA NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL

#### 3.1 Origens e as teorias clássicas e sociológicas da posse

O poder físico exercido pelo homem sobre as coisas, bem como a sua necessidade de se apropriar de bens têm, historicamente, justificado a origem da posse<sup>58</sup>. Não é possível, entretanto, estabelecer uma data específica para o surgimento desse instituto jurídico, pois o período que antecede ao direito clássico não é totalmente conhecido pelos juristas pelo fato das informações dessa época serem escassas e conflitantes<sup>59</sup>. Apenas com o surgimento da escrita e com o advento da história é que houve a possibilidade de se aferir as instituições jurídicas existentes, pois esses marcos históricos possibilitaram o fornecimento de subsídios e de informações seguras<sup>60</sup>.

Os primeiros estudos a respeito da posse foram realizados em Roma. Assim, afirma-se que em Roma se gerou e se desenvolveu esse instituto. Todavia, a causa que lhe deu origem é um dos grandes problemas estudados pela História do Direito e parece estar longe de uma solução pacífica<sup>61</sup>.

Apesar de a posse ter surgido em Roma, o direito romano não reconheceu apenas uma única concepção desse instituto, o qual apresentou diversas nuances conforme evoluía<sup>62</sup>. Nesse sentido, três grandes fases merecem destaque: a pré-clássica ou antiga, a clássica e a justinianéia. Ressalta-se o fato já mencionado de que a noção de posse não se manteve, durante esse período, inalterável e permanente<sup>63</sup>.

Na fase pré-clássica, a posse era baseada na conjugação de dois elementos objetivos: um material, assim considerado por existir uma imediata relação entre sujeito e objeto, e outro jurídico, por conta da causa *possessionis*<sup>64</sup>. Nessa fase, a posse era uma senhoria de fato sobre uma coisa com relação à qual o concedente tinha a senhoria de direito. Essa senhoria de fato não se transformava em senhoria de direito, tinha caráter revogável e deveria ser exercida com a intenção de ter a coisa para si<sup>65</sup>.

<sup>58</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>59</sup>FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 14.

<sup>60</sup>LOPES, Ana Carolina Seixas. **Função social da propriedade rural e a tutela processual da posse**. 2009. 76 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

<sup>61</sup>RODRIGUES, Manuel. **A posse: estudo de direito civil Português**. 4. ed. Portugal: Coimbra, 1996.

<sup>62</sup>ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

<sup>63</sup>FACHIN, op. cit.

<sup>64</sup>ALVES, op. cit.

<sup>65</sup>ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 61.

No período clássico, a noção de posse permaneceu centrada no elemento material, mas houve o acréscimo de um elemento intencional, o *animus possidendi*. Já na fase justinianéia, o conceito de posse se altera e passa a ser o exercício do direito de propriedade ou de qualquer outro direito real, que se associa a um estado de direito<sup>66</sup>.

O nascimento da posse, no período romano, esteve associado a um conteúdo econômico privado, por que esse instituto era dotado de exclusividade e pessoalidade, ao contrário do que se verificava no uso, o qual tinha um caráter social e comunitário<sup>67</sup>.

Importante salientar que o estudo da posse no mundo moderno não se pauta apenas no Direito romano, pois ela foi influenciada também pelo Direito germânico medieval e pelo Direito canônico. A posse, portanto, é fruto da união de elementos históricos heterogêneos, os quais se misturaram por motivos étnicos (costumes de povos bárbaros que foram levados para o Império Romano do Ocidente), culturais (acolhida do Direito romano na Europa) e religiosos (direito laico que sofreu influência do direito canônico)<sup>68</sup>.

Os romanos, apesar de terem analisado o instituto da posse, não investigaram a sua natureza jurídica nem sistematizaram regras sobre a matéria<sup>69</sup>. No entanto, diversas teorias buscaram, a partir do direito romano, justificar a necessidade de proteção da posse. Dentre essas teorias, merece destaque a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de Ihering, as quais definem, a seu modo, as figuras do possuidor e do detentor, além de justificarem a essência da proteção possessória e identificarem os limites da tutela da posse<sup>70</sup>.

Segundo Fachin, não há autor da cultura jurídica moderna que, ao tratar do instituto da posse, não analise a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de Ihering referentes a tal instituto<sup>71</sup>.

Savigny, em 1803, elaborou o livro que por si só serviu para imortalizá-lo: O Tratado da Posse (*Das Recht des Besitzes*). Seu objetivo com a obra era apresentar a teoria da posse como ela era vista em Roma<sup>72</sup>. O escritor, em sua tentativa de reconstrução do direito romano, desenvolveu uma teoria que obteve grande efeito e repercussão na maioria das legislações do século XIX<sup>73</sup>.

<sup>66</sup> ALVES, José Carlos Moreira. **Posse: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 12.

<sup>67</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988 p. 23.

<sup>68</sup> ALVES, op. cit.

<sup>69</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 17.

<sup>70</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>71</sup> FACHIN, op. cit., p. 14.

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

<sup>73</sup> RODRIGUES, op. cit.

Para a teoria subjetiva, a posse é o poder de dispor fisicamente da coisa, com a intenção de considerá-la sua e defendê-la contra a intervenção de terceiros<sup>74</sup>. Na concepção de Savigny, a posse é composta por dois elementos constitutivos: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é o elemento material representado pelo poder físico sobre a coisa. Já o *animus* é o elemento volitivo que consiste na intenção do possuidor de exercer o direito como se proprietário fosse. Para Savigny, não basta deter a coisa, ou seja, não basta o elemento material, é necessário haver o propósito de ter a coisa para si, isto é, o *animus possidendi*<sup>75</sup>.

Segundo a teoria de Savigny, os dois elementos (material e volitivo), são indispensáveis para que a posse seja caracterizada. Se faltar o *corpus*, inexistirá relação de fato entre a pessoa e o bem, e se faltar o *animus* não haverá posse, mas mera detenção<sup>76</sup>. Nesse sentido, entendia Savigny que se uma pessoa tivesse apenas o *corpus*, sem o *animus*, seria considerada mera detentora do bem e não poderia, por consequência, invocar a proteção possessória. Assim, para a teoria subjetiva, é considerado possuidor somente aquele que possui o *corpus* e o *animus*<sup>77</sup>. Justamente por atribuir tamanha ênfase ao aspecto psicológico e ao elemento volitivo do *animus*, a teoria de Savigny ficou conhecida como teoria subjetiva<sup>78</sup>.

Sustenta Savigny que em situações nas quais a pessoa possua o contato físico com a coisa sem o *animus*, haverá mera detenção. É o caso, por exemplo, do locatário, do comodatário, do usufrutuário e do arrendatário. Para Savigny, essas pessoas, por terem a carência do elemento volitivo, são meras detentoras que não fazem jus à proteção possessória<sup>79</sup>. Nesse ponto, a teoria de Savigny recebeu veemente crítica com a alegação de que o direito moderno não pode negar proteção possessória ao locatário, ao comodatário ou a qualquer das pessoas citadas anteriormente<sup>80</sup>.

Assim, buscando estender a proteção possessória a essas figuras, Savigny construiu a teoria da posse derivada, a qual consistia na transferência dos direitos possessórios, e não do direito de propriedade, e aplicável, por exemplo, ao credor pignoratício e ao depositário de coisa litigiosa, para que pudessem conservar a coisa que lhes fora confiada<sup>81</sup>.

Sobre o assunto, Arnaldo Rizzardo<sup>82</sup> defende:

<sup>74</sup>RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 17.

<sup>75</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 23.

<sup>76</sup>RODRIGUES, op. cit., p. 18.

<sup>77</sup>MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 17.

<sup>78</sup>FARIAS, op. cit.

<sup>79</sup>Ibidem, p. 28.

<sup>80</sup>GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>81</sup>Ibidem.

<sup>82</sup>Apud GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

Apesar das críticas que sofreu, a teoria subjetiva teve seu mérito e importância, pois possibilitou reduzir o fenômeno da posse a um mínimo básico de autonomia frente à propriedade, projetando-se autonomia ao instituto da posse pelo fato do uso dos bens adquirir relevância jurídica fora da estrutura da propriedade privada<sup>83</sup>.

Ihering, por sua vez, viveu no período de transição entre o método histórico-natural e o positivismo, no qual a Europa vivenciava o triunfo do individualismo, do liberalismo e o início das codificações. Nessa época, Ihering confrontou os representantes da denominada Escola Histórica, da qual Savigny foi expoente<sup>84</sup>.

Ihering dirigiu a Savigny veemente crítica pelo fato de acreditar que a noção de *corpus* já incorporava a de *animus*, razão pela qual a distinção que se fazia entre ambas era irrelevante<sup>85</sup>. Assim, a teoria de Ihering é denominada por ele mesmo de objetiva, pois não concede ao *animus* a importância que lhe conferia a teoria subjetiva<sup>86</sup>.

A teoria objetiva de Ihering afirma que para a caracterização da posse basta o *corpus*. Entretanto, tal expressão não significa contato físico com a coisa, mas sim conduta de dono, a qual se revela na forma com a qual o proprietário age em face da coisa, tendo em vista sua função econômica<sup>87</sup>. A posse, portanto, é reconhecida por sua destinação econômica, independentemente qualquer manifestação ou ato do possuidor. Dessa forma, é suficiente, para a teoria objetiva, que o possuidor se comporte em relação à coisa como se comportaria o proprietário em relação ao que é seu. Assim sendo, não importa a possibilidade de apreensão imediata da coisa, mas o fato do possuidor agir como agiria o proprietário, concedendo destinação econômica ao bem, tenha ou não o possuidor o *animus domini*. Dessa maneira, ao se dispensar o *animus*, a teoria objetiva estende à condição de possuidores aqueles que seriam considerados meros detentores pela teoria de Savigny<sup>88</sup>.

<sup>83</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>84</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da ocupação imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 26.

<sup>85</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**: direito das coisas. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 18.

<sup>86</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>88</sup>FARIAS, op. cit.

A teoria de Ihering é tida como um avanço em relação à teoria de Savigny, pois ao abrir mão da exigência do *animus domini*, amplia-se o rol dos possuidores, concedendo àqueles antes considerados meros detentores proteção possessória direta e imediata<sup>89</sup>.

Entretanto, a maior crítica que se faz à teoria objetiva decorre do fato de Ihering subordinar a posse à propriedade, acabando com a sua autonomia e reduzindo a posse a um direito mínimo, como mera exteriorização do direito de propriedade<sup>90</sup>.

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>91</sup>, ao analisar o contexto atual e as teorias de Savigny e Ihering, afirmam:

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

Assim, apesar da importância das teorias de Savigny e de Ihering, é inegável o fato de que atualmente não é possível compartilhar apenas dessas teorias para explicar a posse, pois estas, além de insuficientes para expressar a densidade dos direitos fundamentais nas relações privadas, são divorciadas da realidade do Brasil<sup>92</sup>.

Nesse sentido, afirma Marco Aurélio Bezerra de Melo<sup>93</sup> que a posse deve ser encarada pelos operadores do direito como uma situação jurídica capaz de garantir a dignidade da pessoa humana e o direito constitucionalmente assegurado à moradia. Dessa forma, a posse não pode ser analisada sem a necessária adequação à realidade social e econômica do Brasil.

Nesse contexto, as denominadas teorias sociológicas, preconizadas por Silvio Perozzi, Raymond Saleilles e Antonio Hernandez Gil, têm trazido ao estudo da posse novos rumos, fazendo-a adquirir autonomia em face à propriedade. Essas novas teorias constituem um importante instrumento jurídico de fortalecimento da posse por enfatizarem o seu caráter econômico e a sua função social<sup>94</sup>. Além disso, as teorias sociológicas procuram demonstrar que a posse não é um apêndice ou uma mera aparência da propriedade. Pelo contrário, essas teorias buscam reinterpretar a posse conforme os valores sociais nela considerando-a um

<sup>89</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

<sup>90</sup>Ibidem, p. 31.

<sup>91</sup>Ibidem, p. 31.

<sup>92</sup>Ibidem, p. 36.

<sup>93</sup>MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 23.

<sup>94</sup>GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

fenômeno de relevante interesse social, com autonomia em relação à propriedade e aos direitos reais<sup>95</sup>.

Perozzi, em 1906, formulou a teoria social da posse, caracterizada pelo comportamento passivo dos sujeitos integrantes da coletividade com relação ao fato. Para essa teoria, a posse prescinde do *corpus* e do *animus* e é resultado do fator social, dependente da abstenção de terceiros<sup>96</sup>. O sociólogo em questão sustenta que a posse é um fenômeno social baseado na moralidade e no costume<sup>97</sup>.

Já a teoria da apropriação econômica de Saleilles preconiza a independência da posse em relação ao direito real. Isso se deve ao fato de que a posse, nessa teoria, manifesta-se por um juízo de valor segundo a consciência social considerada economicamente. Saleilles afirma que o critério que deve ser utilizado para distinguir posse de detenção é o da observação dos fatos sociais, e não o da intervenção direta do legislador para dizer em que casos não há posse, como afirmava a teoria de Ihering. Sendo assim, haverá posse onde há relação de fato para estabelecer a independência econômica do possuidor<sup>98</sup>.

Hernandez Gil, por sua vez, defende que a função social é pressuposto e fim das instituições reguladas pelo direito. Assim, afirma que as coordenadas da ação prática humana, que são a necessidade e o trabalho, passam pela posse<sup>99</sup>. Para a doutrina de Hernandez Gil, a posse tem que se analisada como instituição jurídica de maior densidade social, fundamentado-a no uso e no trabalho dos bens. Dessa forma, portanto, frente à função social, a posse deixa de ser simples aliada da propriedade privada e expoente da liberdade individual, porque a pessoa, ainda que seja livre, tem outras necessidades<sup>100</sup>.

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>101</sup> afirmam que, para as teorias de Savigny e de Ihering, “a pessoa era considerada apenas o ser abstrato e neutralizado que ocupava um dos pólos de uma relação jurídica patrimonial, centralizada na ideia da autonomia da vontade”. Esse conceito, no entanto, em nada se parece com o que se visualiza atualmente.

Dessa forma, procurando demonstrar que a posse não é um apêndice da propriedade, ou a sua mera aparência ou sombra, as teorias sociológicas da posse reinterpretem a posse, de acordo com os valores sociais nela impregnados, por meio da utilização concreta da coisa, tomando a posse como um direito subjetivo dotado de estrutura peculiar e dotado de

<sup>95</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 36.

<sup>96</sup>GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

<sup>97</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 76.

<sup>98</sup>GONÇALVES, op. cit., p. 38.

<sup>99</sup> ARAUJO, op. cit., p. 76.

<sup>100</sup>Ibidem.

<sup>101</sup>FARIAS, op. cit.

autonomia. Assim, as teorias sociológicas possibilitam enxergar a pessoa como ser humano em seu contexto, valorizando-se os atributos de sua personalidade e sua dignidade<sup>102</sup>.

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

O objeto da posse tem sido limitado, tradicionalmente, aos bens que estão dentro do comércio jurídico privado. Nesse sentido, os bens insuscetíveis de apropriação e os legalmente inalienáveis não poderiam ser objeto de posse. Assim, por serem insuscetíveis de apropriação e inalienáveis, os bens públicos não poderiam ser objeto de posse<sup>103</sup>.

Diversos autores têm acolhido a impossibilidade do exercício da posse sobre bens públicos. A base legal é o art. 520, III, do Código Civil de 1916. Tal dispositivo previa a perda da posse em razão da colocação dos bens fora do comércio. Logo, esses bens não poderiam ser objeto de posse. Assim, o poder de fato sobre um bem público não caracterizaria posse, mas mera detenção<sup>104</sup>.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>105</sup> afirmam que detenção “é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento jurídico vigente. [...] alguém possui poder fático sobre a coisa sem que a conduta alcance repercussão jurídica”. Assim, tanto na posse quanto na detenção há atuação material sobre a coisa, todavia, não são concedidos efeitos possessórios aos que atuam pela via da detenção, sendo inviável obter a proteção em face do poder público quando se tratar de bens públicos.

Nessa direção, o art. 100 do Código Civil de 2002 estabelece que, em se tratando de bens fora do comércio, não é possível a apropriação, pela usucapião, de bens públicos pelo particular, pois há vínculo jurídico da coisa a uma finalidade pública (seja uso da coletividade ou emprego em atividade estatal), a qual possui superioridade absoluta sobre qualquer situação jurídica privada.<sup>106</sup> Dessa forma, o particular que ocupa bem público de uso comum do povo ou bem público de uso especial não possui o direito à causa possessória em face do Poder Público, pois, por ser mero detentor, não há a viabilidade de se alegar esbulho, turbação ou ameaça frente a atos de auto-executoriedade praticados pela administração<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>103</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 106.

<sup>105</sup> FARIAS, op. cit.

<sup>106</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>107</sup> Ibidem, p. 80.



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

MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, ADMINISTRADA PELA 'TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA'. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916). Precedentes do STJ. Recurso especial conhecido e provido (fl. 332)<sup>108</sup>.

Assim, conforme entendimento do STJ e de grande parte da doutrina, não há caracterização da posse dos bens públicos de uso comum do povo e dos bens públicos de uso especial, pelo fato destes bens serem regidos por normas de direito público, estando, dessa forma, excluídos do comércio privado<sup>109</sup>. Dessa forma, em relação a esses bens públicos, não existe a possibilidade de caracterizar quem os ocupa como posseiro, mas apenas como mero detentor.

No entanto, é admitida posse por particulares sobre os bens públicos dominicais ou patrimoniais, que são utilizados pelo Estado à moda do particular, sem destinação pública e alienáveis. Esses bens são inseridos no comércio jurídico de Direito Privado e podem ser objeto de posse autônoma e de contratos protegidos pelo Código Civil, tais como locação, arrendamento e enfiteuse. Assim, caso o poder público desclassifique a coisa como sendo pública, retirando sua destinação de uso comum ou especial, convertendo-a em bem dominical pela desafetação, restará viável a proteção possessória de particulares sobre a coisa<sup>110</sup>.

Percebe-se, portanto, que o critério utilizado para averiguar se há detenção ou posse não é o estrutural, mas o funcional, pois é a afetação do bem a uma finalidade pública que determinará se ele pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular<sup>111</sup>.

Cumprido ressaltar, entretanto, que nos casos de instrumentos jurídicos de direito administrativo, como a autorização, permissão e concessão de uso, há posse do particular sobre o bem público, como bem destaca Eduardo Espínola<sup>112</sup>:

Deve-se aqui observar, em primeiro lugar, que a coisa sobre a qual ou em relação a qual se pode exercer a atividade do possuidor deve estar no comércio. As coisas

<sup>108</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 489.732 / DF**. Quarta turma. Embargante: Valdemiro Lopes de Souza. Embargado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Barros Monteiro. Brasília, 01 de setembro de 2005.

<sup>109</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 472.

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

<sup>111</sup> FARIAS, op. cit., p. 80.

<sup>112</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

públicas e de uso comum são evidentemente excluídas dessa atividade individual exclusiva. Entretanto, não é absoluto o alcance dessa regra, porquanto se reconhece que o Estado pode recorrer à proteção possessória em relação aos bens do domínio público. Assim, também, por outro lado, aqueles que obtiverem uma concessão sobre um bem de domínio público podem valer-se da ação possessória para se manterem contra as turbações de terceiros.

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

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

Para a utilização exclusiva do particular sobre o bem público, deve ocorrer manifestação de vontade formal da Administração Pública, por declaração universal ou contrato, de forma onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou não, sendo que haverá entre a Administração e o particular uma relação de direito público, com todas as suas características inerentes, tais como a supremacia do interesse público sobre o particular, a permitir, por exemplo, a extinção unilateral da outorga pela Administração<sup>113</sup>.

As principais formas administrativas para a transferência do uso dos bens públicos aos particulares são a autorização, a permissão e a concessão de uso e de direito real de uso.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>114</sup>, a autorização de uso é:

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

A permissão de uso, assim como a autorização, também é ato precário, discricionário e unilateral. Entretanto, na autorização de uso o interesse do particular prevalece, enquanto na permissão de uso o Poder Público também possui interesse na utilização do bem pelo particular. Ademais, a permissão se formaliza mediante decreto e a autorização mediante portaria<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 476.

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

<sup>115</sup> JUNIOR, José Cretella. **Dos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

A concessão de uso, por sua vez, ocorre quando a Administração, por meio de um contrato, outorga ao particular a utilização do bem público por um determinado período de tempo, observadas as exigências da lei. A concessão se diferencia dos demais instrumentos jurídicos por não ser precária, na medida em que possui a estabilidade relacionada aos contratos administrativos, tendo como consequência o surgimento de direitos para o concessionário na forma do contrato<sup>116</sup>.

Normalmente, na concessão de uso, são exigidos investimentos do particular, razão pela qual é necessária a garantia de estabilidade do pelo prazo contratual. O contrato de concessão pode vir a ser rescindido unilateralmente pela Administração, por interesse público, antes do prazo. Todavia, caso ocorra essa rescisão, ela dará ensejo à indenização do particular pelos prejuízos sofridos<sup>117</sup>.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>118</sup> afirma que:

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

A concessão de uso, entretanto, não se confunde com a concessão de direito real de uso, estabelecida no artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/1967, que é um contrato público ou particular entre a Administração e um terceiro interessado, pelo qual é transferido o uso oneroso ou gratuito de terreno público como direito real para utilização de acordo com as finalidades especificadas.

Na concessão de direito real de uso, ocorre a transferência de direito real, com todas as características pertinentes, como aderência à coisa, direito de sequela, oponibilidade *erga omnes* e proteção por ação real, diferentemente da concessão de uso, em que a relação jurídica é de natureza meramente obrigacional. Além disso, a concessão de direito real de uso tem o atributo da exclusividade, não podendo o poder público firmar, sobre o mesmo bem, mais de um contrato com pessoas distintas<sup>119</sup>.

### 3.3 Função social da posse e o conceito de posse agrária

A função social da posse é um tema clássico na doutrina. O sistema jurídico sofreu grandes abalos no decorrer do século XX, especialmente com a crise do positivismo jurídico, o qual passava a noção de que o direito é imune às transformações sociais. Atualmente, entretanto, não há mais um interesse tão evidente em buscar conceitos de institutos, mas sim

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

<sup>117</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 478.

<sup>118</sup> Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>119</sup> ARAUJO, op. cit.

em direcionar esses institutos jurídicos para a coletividade, a fim de alcançar a solidariedade e o bem comum<sup>120</sup>.

Ao analisar a função social da posse, é inevitável citar, concomitantemente, a função social da propriedade. Sabe-se que o instituto da propriedade, resultado de construção jurídica de muitos séculos, recebeu, atualmente, um caráter relativo, inspirado no princípio da função social. Esse caráter relativo modernamente atribuído à propriedade contrapõe-se ao caráter que perdurou durante muito tempo de inviolabilidade absoluta, fruto de ideias fundadas no individualismo<sup>121</sup>.

Zavascki<sup>122</sup>, em sua análise sobre posse e propriedade, afirma que o princípio da função social está mais relacionado ao fenômeno possessório do que ao direito de propriedade. Nesse sentido, Luiz Edson Fachin<sup>123</sup> defende que a função social é mais clara na posse do que na propriedade. Assim, a posse, diante do ordenamento civil-constitucional, adquire uma estrutura renovada, não sendo mais possível confinar esse instituto dentro de uma proteção à propriedade. Nessa direção, esclarece Joel Dias Figueira Junior<sup>124</sup>:

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

Essa nova visão conceitual implica na necessidade de despatrimonializar e repersonalizar a posse. Nesse sentido, adverte Ana Rita Vieira de Albuquerque<sup>125</sup>:

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

Com a constitucionalização do direito civil, percebe-se que para que seja determinada a função social da posse caberá a verificação da concretização dos valores constitucionais e

<sup>120</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

<sup>121</sup>ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.

<sup>122</sup>Ibidem.

<sup>123</sup>FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva dausucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 19.

<sup>124</sup>Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 87.

<sup>125</sup>Apud FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 37.

direitos fundamentais, tais como o direito ao trabalho, à moradia, à convivência familiar e a dignidade da pessoa humana<sup>126</sup>.

Assim, o ordenamento civil-constitucional, ao determinar que a função social da posse deverá assegurar valores constitucionais como o direito ao trabalho e a dignidade da pessoa humana, passa a fornecer uma notável proteção à denominada posse qualificada, posse-trabalho ou posse agrária, que é a posse exercida a título de moradia e enriquecida pelo trabalho ou por investimentos.

Surge, então, um novo conceito de posse, distinta da que decorre da tradição romanista, a qual não faz diferença entre a posse simples, ou improdutiva, da posse acompanhada de obras e serviços realizados nos bens possuídos. A principal característica da posse agrária é o fato de que ela não se trata de uma posse qualquer, mas sim de uma posse que se mantém pelo trabalho<sup>127</sup>.

Antônio José de Matos Neto<sup>128</sup> atribui o seguinte conceito à posse agrária:

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

Nessa direção, e depois de analisar com maior profundidade os elementos constitutivos da posse agrária, o professor Getúlio Targino Lima<sup>129</sup> deu seu próprio conceito à posse agrária:

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

Ainda segundo o professor Getúlio Targino Lima, o objeto da posse agrária é todo o conjunto de bens agrários sobre e com os quais o possuidor exerça a atividade agrária, objetivando levar a coisa ao atingimento de sua finalidade natural, com os melhoramentos e aperfeiçoamentos que a inteligência e atuação humanas possam lhe dar, para conduzir ao bem-estar e progresso social e econômico do possuidor, resgatando-lhe a qualidade de ser humano, com direito à vida com dignidade. O professor ainda afirma que, sem dúvida, uma das grandes finalidades da posse agrária é a fixação do homem a terra, a qual se dá,

<sup>126</sup> ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 92.

<sup>127</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>128</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

<sup>129</sup> Apud MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

basicamente, pelo acesso à propriedade sobre o imóvel, quer pela legitimação, pela regularização ou pela preferência para a aquisição.

Cabe salientar no presente trabalho que, segundo Janaína Macedo Coelho<sup>130</sup>, embora não seja uma posição pacífica entre os doutrinadores, a posse gera efeitos, tendo consequências jurídicas. Entre as várias consequências, pode-se salientar o direito à usucapião, o direito à legitimação, o direito à regularização, o direito à preferência na aquisição da propriedade sobre o imóvel, o direito à indenização, o direito à retenção e o direito à defesa.

Janaína Macedo Coelho afirma que o que caracteriza o Direito Agrário são as atividades agrárias, realçando-se que a posse agrária tem como objeto não apenas o imóvel rural, mas todo o complexo de bens agrários que permitem a realização daquelas, buscando atingir a sua finalidade derradeira: a função produtiva.

Percebe-se, portanto, que a posse agrária, baseada no trabalho, possui grande repercussão para a edificação da cidadania e para o atendimento das necessidades básicas do ser humano, assegurando proteção à dignidade da pessoa humana e cumprimento da função social.

### 3.4 A posse agrária na regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal

A regularização fundiária no Distrito Federal vem sendo objeto de ação governamental há muitos anos, mas só recentemente, quando o problema se tornou crucial para o desenvolvimento urbano e rural da capital federal, ela passou a ser política pública prioritária<sup>131</sup>.

A regularização faz parte de uma política fundiária que objetiva garantir não apenas direitos fundamentais, mas também investir na própria autonomia e bem-estar econômico de famílias que poderão obter empréstimos bancários a juros baixos para empreender e iniciar atividades produtivas, oferecendo como caução os direitos reais sobre imóveis públicos<sup>132</sup>.

Promover a regularização fundiária contribui muito para o desenvolvimento de um país, pois permite o acesso ao sistema formal de crédito, incentiva o investimento no setor produtivo, gera capital e renda para a população e transforma o imóvel em ativo financeiro.

<sup>130</sup>COELHO, Janaína Macedo. **A posse agrária sobre bem imóvel**. Revista Jurídica, n. 9, Jan. – Jun. - 2004, Anápolis/GO, UniEvangélica.

<sup>131</sup>**Zonamento ecológico econômico do DF**. Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.

<sup>132</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 52.

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

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

Segundo Benedito Ferreira Marques, a posse agrária não se trata de uma posse qualquer, mas sim de uma posse que se mantém pelo trabalho.<sup>133</sup> Nesse sentido, aquele que trabalha a terra, mesmo tendo somente a sua posse, tem o direito de fazer a terra produzir, objetivando seu sustento bem como o da sociedade. Mais do que isso, tem direito de permanecer na terra que cultivou e melhorou com seu trabalho, com a sua posse agrária. Nessa direção é o entendimento de Fernando Sodero<sup>134</sup>, ao afirmar que a terra deve pertencer a quem a trabalha, a quem dela consegue seu sustento de forma profissional.

Assim, o trabalho possui grande preponderância para o Direito à propriedade. Afirma Ismael Marinho Falcão<sup>135</sup>: “O elemento trabalho é preponderante no Direito Agrário, como sustentáculo do direito à propriedade, posto que sem ele o homem não pode gozar dos bens que a terra é capaz de produzir e, muito menos, da excelência da própria posse”.

É pelo trabalho, portanto, e não simplesmente pelo título, que o homem conquistará o direito de propriedade sobre a terra que ocupa. Atingir a função social de um imóvel rural só ocorre se houver trabalho efetivo daquele que ocupa a terra, pois “o trabalho é um título de propriedade e o elemento fundamental para caracterização da função social da terra e materialização da posse agrária<sup>136</sup>”. Nesse sentido, estabelecem Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>137</sup>:

<sup>133</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>134</sup> SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo, 1968.

<sup>135</sup> FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito Agrário Brasileiro**. Bauru-São Paulo: Edipro, 1995.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

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

As resoluções da TERRACAP que estabeleceram normas sobre a regularização das áreas rurais do Distrito Federal também levaram em consideração o trabalho do homem como instrumento de promoção social e dignidade da pessoa humana, ao estabelecer que é dever do Estado, em decorrência de lei, implementar todas as condições para fixar o homem no campo, valorizando seu trabalho como instrumento de promoção social.

Por fim, pode-se afirmar que a posse agrária tem um papel importante no processo de ocupação e regularização das áreas rurais do Distrito Federal. Mais do que isso, pode afirmar que em um território como o DF, no qual predomina o regime jurídico da propriedade pública do solo, o Poder Público, ao estimular e garantir a regularização das áreas públicas, está cumprindo um dos mais importantes princípios do Direito Agrário, que é o da despublicização de suas terras, transferindo-as para particulares para que nelas produzam e trabalhem<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 88.



## CONCLUSÃO

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

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

Em face do incompleto processo de desapropriação e da complexa estrutura fundiária do Distrito Federal, o presente trabalho teve por objetivo a análise de uma situação jurídica específica do estado, qual seja, as áreas públicas rurais que foram objeto de contratos de arrendamento e concessão de uso e que nos últimos anos têm sido objeto de regularização e qual é a importância da posse agrária neste processo.

Quando os produtores rurais foram incentivados a vir para Brasília, cidade concebida para ser uma terra fluente de leite e mel, conforme o sonho profético do Padre Dom Bosco muitos anos antes da criação da capital no Planalto Central, eles tinham convicção de que a terra que ocupariam tratava-se de área pública. No entanto, esse fato em nada impediu que esses agricultores saíssem das regiões em que moravam e viessem com suas famílias para o Distrito Federal. Assim, vários produtores vieram para a nova capital federal imbuídos do

compromisso de produzir alimentos para a população de Brasília e entorno e motivados pelo desejo de melhores condições de vida.

Quando chegaram ao Distrito Federal, os primeiros agricultores, mesmo não possuindo o título da terra que lhe garantisse propriedade sobre ela, continuaram trabalhando na sua área rural, produzindo alimentos à população, gerando empregos e desenvolvimento ao até então inexplorado Planalto Central e investindo tempo e dinheiro.

Com os contratos de arrendamento e posteriores concessões de uso, os produtores conseguiam empréstimos bancários e financiamentos agrícolas junto aos bancos e instituições financeiras, pois podiam dar os títulos que possuíam sobre as terras em garantia, o que assegurava a esses produtores o desenvolvimento de suas atividades agrícolas e aumento da sua produção.

No entanto, quando esses produtores ficaram sem nenhum tipo de contrato que lhe resguardasse, enfrentaram grande insegurança jurídica. A maior preocupação dos agricultores do Distrito Federal era o fato de que após anos de dedicação, cultivo da terra, incorporação de tecnologias e benfeitorias, as terras das quais tiravam seu sustento e com as quais produziam alimentos para abastecer a população, seria licitada sem nem sequer ser assegurado direito de preferência aos atuais ocupantes das terras.

Diante desse cenário, os produtores e lideranças do setor lutaram pela regularização das suas áreas rurais. Atualmente, apesar dos grandes avanços experimentados com a publicação de decretos e leis, pode-se perceber que a regularização ainda não aconteceu de maneira efetiva. É preciso que haja um engajamento de todos os envolvidos para que as leis e decretos publicados sejam, de fato, aplicados, gerando, assim, segurança jurídica aos produtores rurais por meio da regularização das suas posses agrárias.

Ao analisar esse processo de regularização, pode-se concluir que a posse agrária tem grande importância e preponderância, pois o elo entre os produtores do Distrito Federal e a terra que ocupam não é o título que possuem sobre ela, mas o trabalho que desenvolvem sobre a terra. Assim, restou comprovada a preponderância da posse, em especial da posse agrária, sobre a propriedade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. **Posse**: evolução histórica. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ALOTERRA – Associação dos legítimos ocupantes das terras rurais do DF. **Documento de apresentação e proposições da Aloterra para as questões fundiárias rurais do DF**. Disponível em <http://aloterradf.org>. Acesso em 02 jun. de 2015.

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

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

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2006.002.004.311-04**. Conselho especial. Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator desembargador: Ministro Edson Alfredo Smaniotto. Brasília, 30 de janeiro de 2007. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.jus.br>. Acesso em: 19 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.416**. Plenário. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Eros Grau. Relator do acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 12 de dezembro de 2012. Disponível em [redir.stf.jus.br](http://redir.stf.jus.br). Acesso em: 26 mai. 2015.

**Brasília 50 anos**. Revista Globo Rural. Disponível em <http://revistagloborural.globo.com>. Acesso em 10 jun. de 2015.

COELHO, Janaína Macedo. **A posse agrária sobre bem imóvel**. Revista Jurídica, n. 9, Jan. – Jun. - 2004, Anápolis/GO, UniEvangelica.

**Competências da TERRACAP**. Disponível em <http://www.terracap.df.gov.br>. Acesso em 15 out. 2014.

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

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

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

**História cronológica do Centro-Oeste**. Disponível em <http://www.seplan.df.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2014.

**História de Brasília**. Disponível em <http://www.cultura.df.gov.br/>. Acesso em 15 out. 2014.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

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

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

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

**Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal. Parte 1: demarcação de imóveis.** Disponível em <http://marte.dpi.inpe.br/>. Acesso em 05 nov. 2014.

**Regularização das terras rurais do DF.** Disponível em <http://www.rolleberg40.com.br>. Acesso em: 30 jan. de 2015.

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

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

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

SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/> Acesso em 15 out. 2014.

**Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural.** Disponível em <http://www.sa.df.gov.br/>. Acesso em: 19 jan. 2015.

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

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

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

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

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

**Zoneamento ecológico econômico do DF.** Disponível em <http://www.zee-df.com.br/produtos.html>. Acesso em 05 nov. 2014.