



INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO

ELZA KOVALSKI ZALUSKI

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
VENDA DIRETA DE IMÓVEIS PÚBLICOS RURAIS.**

BRASÍLIA-DF

2015

ELZA KOVALSKI ZALUSKI

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
VENDA DIRETA DE IMÓVEIS PÚBLICOS RURAIS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Pós-graduação em Direito da Propriedade, Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Prof^a. Orientadora: Camila Bottaro Sales.

BRASÍLIA-DF

2015

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

ELZA KOVALSKI ZALUSKI

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
VENDA DIRETA DE IMÓVEIS PÚBLICOS RURAIS.**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr. Janete Ximenes

Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Brasília-DF, 20 de setembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais,

que me ensinaram a trilhar o caminho do bem e sempre me apoiaram nos momentos de dificuldade.

Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Aos professores da pós-graduação em geral, por terem me conduzido a mais uma porta para o verdadeiro conhecimento.

Quero registrar também um agradecimento muito especial à professora Dra. Camila Bottaro Sales, essa profissional da minha mais elevada estima, minha orientadora e fiel companheira de discussões, a qual, além de tudo, encontrou disposição e paciência para, reconheço, cumprir esta árdua tarefa de me orientar nesta caminhada. Sem ela, este trabalho não seria possível.

RESUMO

O presente trabalho tem como foco principal o estudo direcionado à regularização fundiária do Distrito Federal, principalmente das áreas públicas com características rurais, independentemente de sua localização.

Consubstanciada no princípio constitucional da Função Socioambiental da Propriedade e sua aplicabilidade aos imóveis públicos, analisaremos as ocupações dos imóveis públicos com características rurais e a legislação pertinente, bem como, a posição do Governo do Distrito Federal, suas ações e as reações sociais observadas.

Refletiremos sobre institutos jurídicos legais inerentes a alienação dos imóveis públicos aos particulares, sua aplicabilidade, os procedimentos administrativos adotados na esfera executiva, bem como a visão dos juristas sobre a dispensa de licitação para alienação de imóveis públicos.

Concluiremos este trabalho com uma visão sobre a possibilidade, ou não, da regularização dos imóveis públicos rurais pela venda direta ou pelo instituto da Legitimação de Posse ou Concessão de Direito Real de Uso com opção de compra.

PALAVRAS-CHAVES: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA; FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE; CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO; LEGITIMAÇÃO DE POSSE; VENDA DIRETA.

ABSTRACT

This monograph focuses primarily on the study directed to the land regulation of the Federal District in Brazil, mainly in public governmental areas with rural characteristics, regardless of their location.

Embodied in the constitutional principle of the Environmental and Social Function of the Property and its applicability to the public properties it will be analyzed the occupations of public properties with rural characteristics and its relevant legislation, as well as the Federal District Government's position, its actions and the social reactions that they have been observed.

It will be considered the legal institutes inherent in sales of public properties to individuals, their applicability, administrative procedures adopted in the executive branch, and the views of lawyers about bidding waiver for disposal of public properties.

This job will be concluded with a view on the possibility or not about the regulation of rural public land through direct sale or via Legitimacy Possession Institute or Concession of the Right of Use with option to purchase.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>11</u>
<u>1CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA NOVA CAPITAL.....</u>	<u>15</u>
<u>1.1A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO.....</u>	<u>15</u>
<u>1.2A DESAPROPRIAÇÃO DAS FAZENDAS.....</u>	<u>16</u>
<u>1.3A FALSIDADE DE DOCUMENTOS.....</u>	<u>20</u>
<u>1.4A REALIDADE ATUAL.....</u>	<u>21</u>
<u>1.4.1OCUPAÇÕES IRREGULARES.....</u>	<u>22</u>
<u>1.4.2OCUPAÇÕES INICIALMENTE PERMITIDAS.....</u>	<u>23</u>
<u>2CAPÍTULO II – INSEGURANÇA JURÍDICA.....</u>	<u>26</u>
<u>2.1NULIDADE DOS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO.....</u>	<u>26</u>
<u>2.2RETOMADA DOS IMÓVEIS PELO PODER PÚBLICO.....</u>	<u>28</u>
<u>2.2.1DESRESPEITO ÀS OCUPAÇÕES ANTERIORMENTE PERMITIDAS.....</u>	<u>29</u>
<u>2.2.2NOVAS OCUPAÇÕES - PROJETOS HABITACIONAIS.....</u>	<u>35</u>
<u>3CAPÍTULO III - DA PROPRIEDADE.....</u>	<u>38</u>
<u>3.1FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....</u>	<u>40</u>
<u>3.1.1FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA.....</u>	<u>43</u>
<u>3.1.2A FUNÇÃO SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</u>	<u>56</u>
<u>3.2DIFERENÇA ENTRE INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE SOCIAL.....</u>	<u>59</u>
<u>3.3DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMPUTADO AO ESTADO.....</u>	<u>62</u>
<u>3.4DAS DIFERENTES FORMAS DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS PÚBLICOS.....</u>	<u>64</u>
<u>3.4.1BENS PÚBLICOS E PRIVADOS.....</u>	<u>65</u>
<u>3.4.2CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS.....</u>	<u>67</u>
<u>3.4.2.1Quanto à titularidade:.....</u>	<u>67</u>

3.4.2.2	Quanto à destinação e afetação:	68
3.4.2.2.1	Bens de Uso Comum do Povo ou do Domínio Público:	68
3.4.2.2.2	Bens de Uso Especial ou do Patrimônio Administrativo:	68
3.4.2.2.3	Bens Dominiais ou Patrimoniais Disponíveis:	68
3.4.2.3	Quanto à disponibilidade:	69
3.4.2.3.1	Bens indisponíveis por natureza:	69
3.4.2.3.2	Bens patrimoniais indisponíveis:	69
3.4.2.3.3	Bens patrimoniais disponíveis:	69
3.4.2.4	Quanto a Utilização:	70
3.4.2.4.1	Uso comum:	70
3.4.2.4.2	Uso Especial:	70
3.5	DAS FORMAS DE UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS:	71
3.5.1	Autorização de Uso:	71
3.5.2	Permissão de Uso:	72
3.5.3	Concessão de Uso:	72
3.5.4	Cessão de Uso:	72
3.5.5	Concessão de Direito Real de Uso ou Domínio Pleno:	73
3.5.6	Aforamento:	74
3.6	DAS FORMAS DE ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS:	74
3.6.1	Venda:	74
3.6.2	Doação:	75
3.6.3	Dação em Pagamento:	75
3.6.4	Permuta:	75
3.6.5	Investidura:	75
3.6.6	Concessão de Domínio:	76
3.6.7	Legitimação de Posse:	76
3.7	DA LICITAÇÃO	77
4	CAPÍTULO IV - VISÃO DOS JURISTAS:	79

4.1 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	79
4.2 DA DISPENSA DE LICITAÇÃO.....	82
5 CAPÍTULO V - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - ÁREA RURAL	88
5.1 VENDA DIRETA.....	90
5.1.1 APLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO	93
5.1.1.1 LEI DISTRITAL 2.689/2001	93
5.1.1.2 LEI FEDERAL 12.024/2009.....	94
5.2 DOS REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE COMPRA.....	96
5.3 DA LIMITAÇÃO DO DIREITO DE COMPRA.....	97
5.4 DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS.....	104
5.4.1 DA NULIDADE DO CERTIFICADO DE LEGÍTIMO OCUPANTE.....	105
5.5 DOS INSTITUTOS ADOTADOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	109
5.5.1 DO CONTRATO DE DIREITO REAL DE USO.....	109
5.5.1.1 Concessão de uso.....	112
5.5.1.2 Concessão de direito real de uso.....	113
5.6 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE.....	120
5.6.1 POSSIBILIDADE DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE NOS IMÓVEIS PÚBLICOS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL.....	126
5.6.2 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	130
5.7 DO ATO VINCULADO.....	132
CONCLUSÃO.....	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139

INTRODUÇÃO

É do conhecimento dos cidadãos que a atuação do Estado deve se dar na propriedade pública e pode se dar na propriedade privada. Contudo, em ambas as situações, tal atuação deve ser norteada por uma série de princípios inerentes a Administração Pública expressos no caput do seu artigo 37 da Constituição da República¹, sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios não menos importantes estão implícitos no ordenamento jurídico, como a continuidade do serviço público, a segurança jurídica, a razoabilidade, a proporcionalidade e a indisponibilidade de seus interesses.

De forma igualitária aos princípios condutores da boa administração, está o atendimento ao interesse público e social, que obriga a atuação da administração sempre objetivando o bem comum, sendo esta a função da administração pública. Nesse contexto, o princípio da função social da propriedade tem papel de extrema relevância.

O estudo pormenorizado da aplicabilidade da função social da propriedade aos imóveis públicos fundamentará a possibilidade ou não de sua alienação diretamente aos seus ocupantes como uma das formas de sanar as imensas lacunas que permeiam a ocupação de vasta área rural inserida no polígono do Distrito Federal.

Quando da transferência da capital da República para o interior do Brasil, a função social da propriedade ainda não detinha a importância que possui nos dias atuais. Muito embora o objetivo divulgado para a implantação da capital no centro-oeste goiano tenha sido a expansão da ocupação territorial, hodiernamente, podemos dizer que o objetivo realmente alcançado foi, advirta-se, de maneira geral e abrangente, o cumprimento da função social do território nacional.

A ideia de interiorização da capital do Brasil surgiu ainda no período colonial, sendo o Planalto Central a região estabelecida pela Constituição de 1891 para

¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 12 de março de 2015.

recebê-la. Missões foram enviadas e, depois de longo estudo, definiu-se o quadrilátero que acolheria a nova capital do Brasil, Brasília.

A transferência se concretizou no governo do presidente Juscelino Kubitschek que, na data de 18 de abril de 1956, na cidade de Anápolis–GO, assinou uma mensagem enviada ao Congresso Nacional, apresentando medidas para a mudança da Capital Federal.

Os limites da área destinada ao Distrito Federal² (5.789km²) identificados pela Missão Cruls³ foram destacados do Estado de Goiás pelo Decreto nº 480/1955 de 30 de abril de 1955⁴, editado por esse Governo, a título de áreas de necessidade e utilidade públicas e de conveniência ao interesse Social. Foi criada a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal, para o estudo histórico e jurídico da cadeia dominial das fazendas situadas no DF.

Contudo, a rapidez com que se deu a desapropriação das fazendas gerou problemas e insegurança que perduram até os dias atuais, e é possível encontrar áreas desapropriadas que continuam registradas em nome de particulares, ou que ainda não foram discriminadas, confundindo-se com áreas públicas.

As áreas consideradas públicas que integram o quadrilátero do Distrito Federal pertencem à União, à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, e ao Governo do Distrito Federal. Sua exploração por particulares se dá, em grande parte, de forma precária, por meio de instrumento jurídico inconsistente, como a Concessão de Uso, Permissão, dentre outras, igualmente frágeis - isso quando existentes - sendo que também concorre para o cenário a exploração de vasta área pública, sem autorização expressa da Administração Pública.

A ausência de políticas públicas efetivas, a fim de garantir a segurança jurídica no cumprimento da função social da propriedade, tornou a questão fundiária caótica no Distrito Federal uma vez que, ao deter o domínio das terras

²BRASIL. Decreto 480/1955

³Planalto Central do Brasil-Coleção Documentos Brasileiros-Livraria José Olympio Editora-1957.

⁴BRASIL. Decreto 480/1955 de 30 de abril de 1955. Declara de necessidade e utilidade pública e de conveniência ao interesse social a área destinada à localização da Nova Capital Federal. Disponível em http://www.gabinetecivil.go.gov.br/historia/distrito_federal/decreto_480.pdf. Acesso em 2 de julho de 2015.

desapropriadas e não adotar medidas para sua correta exploração e ocupação, o Poder Público franqueou diversas invasões e a conseqüente urbanização desenfreada da nova Capital da República.

A fragilidade com que o assunto foi tratado originou reflexos tenebrosos para a atualidade. Assim, considerando a possibilidade de debate sobre a questão fundiária no Distrito Federal, o presente estudo tem como objetivo analisar legislações recentes, observando sua adequação para a implantação de sistemas e programas, a fim de reorganizar a exploração do território distrital, de forma a garantir o cumprimento da função social da propriedade com segurança jurídica e tranquilidade ao homem do campo.

Para tanto, este trabalho foi desenvolvido em cinco capítulos, considerando sempre posicionamentos doutrinários respeitados em relação à temática, às normas jurídicas aplicáveis e aos entendimentos jurisprudenciais em casos concretos pertinentes à matéria.

No primeiro capítulo busca-se demonstrar, por meio de um contexto histórico, a ocupação do território distrital com a exploração ordenada e sustentável culminando no cumprimento da função social, em contraponto à ocupação desordenada, implicitamente permitida pelo Poder Público, diante da omissão em fiscalizar.

Na sequência, o segundo capítulo discorre sobre a insegurança jurídica das ocupações ocasionadas, senão pela omissão do Poder Público, por suas ações que lançaram as ocupações regulares - incentivadas inicialmente pelo governo local - num vazio jurídico comparado àquele existente na época da colonização do Brasil.

O terceiro capítulo, por sua vez, traz a discussão sobre a aplicabilidade do cumprimento da função social da propriedade aos bens públicos. Objetiva esclarecer os limites impostos ao estado no cumprimento da função social da propriedade, demonstrando a natureza jurídica de cada imóvel conforme sua classificação.

O quarto capítulo terá como objetivo elencar e discutir as decisões judiciais que envolvem a matéria, especialmente no que tange à necessária obediência à lei de licitações ou a possibilidade de sua dispensa.

Por conseguinte, no capítulo cinco debater-se-á a regularização fundiária do Distrito Federal, analisando a legislação correlata à matéria, suas limitações, os

institutos jurídicos aplicáveis, bem como os procedimentos administrativos adotados, sua validade jurídica e o respeito ao espírito da lei.

O sexto capítulo, por sua vez, objetiva discutir as diversas possibilidades de regularização fundiária dos imóveis públicos rurais do Distrito Federal. Aponta os instrumentos jurídicos capazes de garantir a segurança jurídica às instituições públicas e aos particulares, bem como a preservação da meio ambiente e do bem comum.

Finalmente, no sétimo e último capítulo, serão sintetizadas algumas conclusões decorrentes deste estudo.

1 CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA NOVA CAPITAL

Diante da perspectiva de mudança da nova Capital da República para o Planalto Central, iniciou-se uma série de estudos para encontrar a localização que melhor atendesse aos objetivos iniciais. Depois de encontrar uma longa extensão de terras onde a água era abundante e o horizonte parecia não ter fim, foi necessário delimitá-la e demarcá-la de acordo com as diretrizes inicialmente aprovadas.

1.1 A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO

A Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, liderada por Luiz Cruls⁵, entre os anos de 1892 e 1893, realizou expedição ao interior do Brasil e identificou e demarcou quadrilátero de 14.400km², no centro do estado de Goiás, abrangendo os municípios de Planaltina, Luziânia e Formosa. Posteriormente, com a conclusão dos trabalhos a extensão destinada ao novo Distrito Federal foi reduzida para 5.789km².

Equipe formada por diversos profissionais elaboraram estudos sobre a topografia, fauna, flora e clima, além da hidrografia, vindo a concluir que o ambiente era bastante favorável, mesmo tendo um período de estiagem. A localização central também foi relevante uma vez que possibilitava a expansão da zona agrícola para o interior do Brasil, levando o desenvolvimento para outros entes da federação.

Os estudos realizados à época previam uma população para o Distrito Federal de cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Segundo estudo realizado pelo IBGE⁶, atualmente o Distrito Federal conta com 2.852.372 habitantes,

⁵ALEIXO, J. C. B.; Missão Cruls. In: Missão Cruls: uma trajetória para o futuro. Brasília, Ed. Animatógrafo, 2010.

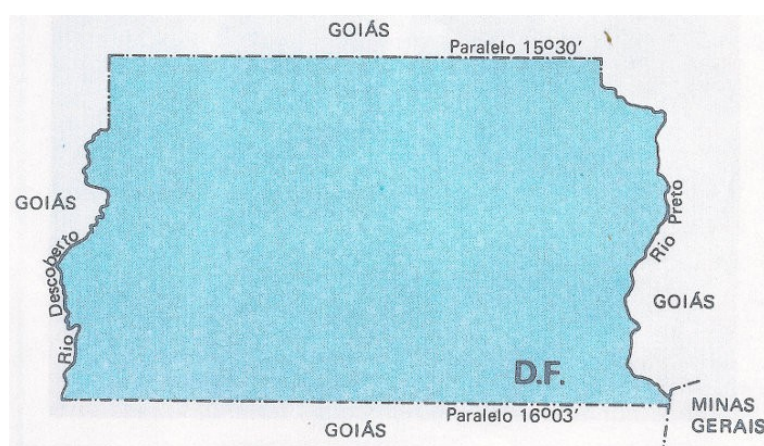
⁶IBGE. Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/população/estimativa2014. Acessado em 18 de abril de 2015.

superando em muito as expectativas anteriores. Os dados são referentes a 1º de julho de 2014.

Decidido os limites do quadrilátero e a definitiva implantação da Capital da República, deu-se início a desapropriação das fazendas que integravam a área destacada.

1.2 A DESAPROPRIAÇÃO DAS FAZENDAS

Foi criada, em 1953⁷, uma Comissão de Localização da Nova Capital posteriormente transformada, pela presidência da República, em "Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal"⁸, sob o comando de Dr. Altamiro de Moura Pacheco, que encomendou novo levantamento por aerofotogrametria da área do Plano Piloto, mais detalhado, para elaboração de cartas na escala 1:1.000. A delimitação do novo Distrito Federal utilizou em suas laterais as divisas naturais conservando a realidade dos fatos. O mapa da nova capital restou assim desenhado:



⁷BRASIL. Decreto nº 32.976, de 8 de Junho de 1953. Cria a "Comissão de Localização da Nova Capital Federal" e dá outras providências. DOU de 19/06/1953. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 02 de maio de 2015.

⁸ BRASIL. Decreto Nº. 38.281, de 9 de Dezembro de 1955. Transforma a Comissão de Localização da Nova Capital Federal em Comissão de Planejamento da Construção e da Mudança da Capital Federal e dá outras providências. DOU de 13/12/1955. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 02 de maio de 2015.

Figura 1 - Mapa da construção de Brasília. Arquivo Público do Distrito Federal.

No ano de 1955 o Congresso Nacional aprovou a destinação de 120 milhões de cruzeiros no orçamento de 1956 para as despesas de desapropriação das fazendas que integravam o polígono da nova capital.

Em dezembro de 1955, em solenidade no Palácio das Esmeraldas, em Goiânia, é assinada a desapropriação da Fazenda Bananal, onde seria construído o Plano Piloto.



Figura 1.a - Arquivo Público do Distrito Federal.



Figura 1.b - Arquivo Público do Distrito Federal.



Figura 1.c - Arquivo Público do Distrito Federal.



Figura 2 - Mapas da construção de Brasília. Arquivo Público do Distrito Federal.

Em 19 de setembro de 1956, a Lei nº 2.874⁹, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, delimitou a área do Distrito Federal e, nomeando-a de “Brasília”, autorizou a construção da cidade, a transferência da sede do Governo e criou uma sociedade denominada Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, com os objetivos de planejar e executar o serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, além de adquirir,

⁹BRASIL. Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. DOU de 20.9.1956. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 25 de março de 2015.

permutar, alienar, locar, e arrendar imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional necessários para construção da nova Capital¹⁰.

Iniciou-se um trabalho com vistas a identificar a natureza jurídica das ocupações das fazendas situadas nos municípios de Luziânia, Planaltina e Formosa. Foi necessária então, pesquisa cartorária a fim de levantar a cadeia dominial de cada fazenda, para que se efetuasse a desapropriação e a respectiva indenização.

As tarefas foram realizadas em tempo recorde e chegaram a termo no ano de 1958, concluindo que, além de haver terras devolutas¹¹, ainda existiam áreas cujos ocupantes não detinham a documentação comprobatória de sua propriedade.

Diante da dificuldade em amearhar a documentação registrária, bem como comprovar sua veracidade, associada à urgência determinada para desapropriação do quadrilátero escolhido, percebe-se que o processo desapropriatório ocorreu sem a observância dos requisitos legais mínimos.

Menciona-se como exemplo a desapropriação ocorrida na Fazenda denominada Buriti-Tiçã, cuja escritura de desapropriação não delimita exatamente o imóvel desapropriado, trazendo a citação como *“uma parte no imóvel Buriti ou Tiçã com área de ‘mais ou menos’ 10 alqueires”* e, mais a frente, assim prossegue: *“que as ditas partes de terras, em comum com outros, estão dentro das seguintes delimitações”*¹², e as descreve como sendo da fazenda inteira.

A ausência da delimitação exata da área desapropriada na escritura pública gera confusão de área e, por conseguinte, de ocupação e exploração, além de ferir princípios básicos inerentes aos registros públicos, quais sejam, os princípios da especialidade e da continuidade dos registros.

¹⁰BRASIL. Lei nº 2.874, de 19 de Setembro de 1956. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 25 de março de 2015.

¹¹Terras devolutas são terrenos públicos, ou seja, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular, mesmo estando ocupadas. Diferenciam-se elas dos terrenos públicos por não estarem destinadas a algum tipo de uso público federal, estadual ou municipal, que não tenham sido legitimamente incorporadas ao domínio privado (Art. 5º do Decreto-Lei n.º 9.760/46).

¹²Texto extraído da Escritura Pública registrada no Tabelionato Boaventura, 2º Ofício de notas, Protesto e R.T.D. no LIVRO 04-A FOLHAS 042V/044V, juntado ao processo judicial nº 2005.01.1.139674-9.

1.3 A FALSIDADE DE DOCUMENTOS

A dificuldade encontrada para localizar registros que comprovassem a cadeia dominial das fazendas que integram o Distrito Federal deixou margem para que documentos fossem maliciosamente forjados.

Um caso notório ocorreu na vizinha cidade de Planaltina- GO, onde uma ação conjunta mobilizou o Ministério Público de Goiás - por meio do Centro de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), as Promotorias de Planaltina, Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT), Polícias Cíveis de Goiás e do DF, Polícia Militar de Goiás e o Poder Judiciário.

Restou apurado que as ações criminosas eram praticadas dentro do 1º Tabelionato de Notas e Ofício de Registro de Imóveis de Planaltina de Goiás, contando com a participação do tabelião responsável pelo cartório, um advogado e dois policiais militares, que agiam falsificando escrituras e cessões de direito público e particular, utilizando documentos falsos.

A operação resultou na prisão do tabelião e fechamento temporário do Cartório até a nomeação de um interventor.

Caso semelhante que envolve o Cartório de Planaltina-GO está sendo discutido no processo nº 10220-86.2014.4.01.3400¹³, em trâmite na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cujo objeto do pedido liminar é o bloqueio das matrículas nº 125.887, 125.888 e 125.889, todas do Cartório de Registro de Imóveis do 2º Ofício-DF, com finalidade de assegurar a verificação da veracidade dos documentos que embasaram as tais ações, dentre elas, a Escritura Pública de Divisão Amigável formalizada entre a TERRACAP e José Mariano da Rocha Filho, perante o Cartório do 1º Ofício de Notas e Protesto de Brasília-DF.

Assim como o caso supracitado, várias ações judiciais estão em trâmite, nas quais se verifica farta documentação, apontando para indícios de irregularidade nas desapropriações ocorridas nas décadas anteriores, bem como noutras realizadas recentemente. Denúncias foram apresentadas mostrando possíveis participações de

¹³TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. 1ª Vara Federal. Disponível em www.trf1.jus.br. Acesso em 14 de março de 2015.

agentes públicos, lotados em órgãos diretamente responsáveis pela regularização fundiária.

As irregularidades observadas colocam em dúvida todo o processo de desapropriação ocorrido no Distrito Federal, gerando a necessidade de se analisar cada caso em concreto, verificando a veracidade dos documentos que integram toda cadeia dominial e a legalidade do procedimento de desapropriação.

Tal fato torna a regularização fundiária extremamente penosa, conseqüentemente, demorada. Contudo, a fim de ressaltar direitos e manter a ordem social, os parâmetros legalmente instituídos devem ser rigorosamente seguidos, embora possa levar décadas para solucionar a questão definitivamente.

1.4 A REALIDADE ATUAL

Atualmente, o quadrilátero do Distrito Federal, com 5.779,999 Km², tem várias de suas áreas sendo objeto de ações judiciais, onde são discutidas a posse, propriedade e localização.

Diante das dúvidas quanto à propriedade do imóvel, inúmeras são as ocupações irregulares, sendo que o Distrito Federal perde a cada dia parte de sua área verde, com a transformação de áreas rurais para áreas urbanas, seja pela ação de grileiros, seja pela ação da especulação imobiliária, ou pela iniciativa ou omissão dos órgãos gestores do Distrito Federal.

Praticamente todo território do Distrito Federal está ocupado de forma extremamente precária, por condomínios residenciais irregulares, ou por chácaras que exploram atividade rural ameaçada cotidianamente pela especulação imobiliária.

Embora objeto de diversas suspeitas sobre a legalidade das desapropriações, o Governo do Distrito Federal - GDF, alicerçado na 'verdade suprema' de que as terras são de propriedade da TERRACAP e do próprio GDF, procura adotar medidas com vistas a promover a regularização fundiária, alienando as áreas aos particulares por meio de contratos administrativos, seja por concessão de uso oneroso, seja por concessão de direito real de uso, ou ainda, por contrato específico.

Para se atingir o objetivo que este estudo pretende, necessita-se atentar para as diferentes situações de ocupação dos imóveis do Distrito Federal.

1.4.1 OCUPAÇÕES IRREGULARES

Muita embora o parcelamento irregular do solo seja crime conforme disposto no art. 50 da Lei nº 6.766/79¹⁴ e seus incisos, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, a omissão ou ingerência do Poder Público tem facilitado a ação de grileiros que se locupletam ilicitamente, promovendo a venda irregular de lotes por meio de documentos frágeis, como a cessão de direitos entre particulares, estabelecendo novas residências sem a observância das questões urbanísticas e ambientais.

Por meio de um grupo de trabalho instituído pelo GDF para desenvolvimento de estudos urbanísticos e de viabilidade para regularização, no ano de 2006, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação – SEDUH elaborou o trabalho intitulado Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal¹⁵, e identificou 513 parcelamentos irregulares implantados, sendo 379 urbanos e 134 rurais.

A consolidação destas ocupações irregulares em face de inércia do Poder Público tornou inviável a remoção e desconstituição do conjunto urbano informalmente consolidado e aguarda soluções que mais adiante serão apontadas.

Por sua vez, a área rural também sofre com ocupações irregulares, tanto aquelas iniciadas irregularmente, quanto aquelas tornadas irregulares por força de decisões judiciais ou administrativas. De um modo geral pode-se dizer que, das áreas rurais, somente 10% (dez) estão supostamente regularizadas por meio de contrato de uso oneroso de solo, tendo como embasamento legal a Lei Distrital nº

¹⁴BRASIL. Lei nº 6.766/79. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. DOU de 20.12.1979. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 05 de maio de 2015.

¹⁵SEDHAB. Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no DF. Disponível em <http://www.terracap.df.gov.br>. Acesso em 02 de maio de 2015.

2.689/2001¹⁶ e a Lei Federal nº 12.024/2009¹⁷. As demais continuam imersas em um limbo jurídico sem precedentes, gerando prejuízos e conflitos sociais no campo.

1.4.2 OCUPAÇÕES INICIALMENTE PERMITIDAS

Do mesmo modo, dentre as ocupações - hoje tidas como irregulares - existem aquelas que já foram objeto de Contrato de Arrendamento ou de Contrato de Concessão de Uso, devidamente autorizadas e patrocinadas pela Administração Pública.

Um bom exemplo disso são as ocupações das áreas rurais do Distrito Federal que, ainda antes da inauguração da nova capital, já eram objeto de contratos de arrendamento de áreas rurais firmado entre os particulares e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, com o objetivo de desenvolver a zona rural de maneira sustentável, fomentando as famílias que vieram a se instalar na região.

Os mencionados contratos de arrendamento eram oferecidos a produtores rurais de diversos estados brasileiros, para a instituição do chamado “cinturão verde” previsto por Lúcio Costa, com a promessa de incentivos na exploração agrícola, por meio de financiamentos públicos subsidiados, acompanhamento e assessoramento técnico necessários para a implantação e desenvolvimento agrário do Distrito Federal.

Assim originou-se a efetiva colonização rural do Distrito Federal, cuja atividade, até então, era explorada precariamente com a agropecuária nativa. Os grandes latifúndios no centro-oeste brasileiro propiciavam a exploração ineficiente

¹⁶DISTRITO FEDERAL. Lei nº. 2.689 de 19 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. DODF DE 21.02.2001. Disponível em www.sinj.df.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.

¹⁷BRASIL. Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. 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 a área há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei. DOU de 28.8.2009. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.

dos imóveis, realidade esta modificada com a divisão das grandes fazendas em glebas menores e a distribuição entre os produtores que dominavam a técnica de agricultura e pecuária em outros estados.

O primeiro programa de assentamento rural foi o Programa de Assentamento Rural Dirigido do Distrito Federal – PAD/DF, fundado em 8 de abril de 1977, por um grupo de agricultores originários do Rio Grande do Sul, convidados pelo governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Agricultura, para ocuparem as áreas compreendidas a nordeste do Distrito Federal, já alcançando a divisa do estado de Goiás, explorando-as com atividades agropastoris.

A organização para implantação do assentamento foi executada pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, órgão executivo da Secretaria de Agricultura, que foi responsável pela primeira preparação do solo, como desmatamento e gradagem, para que os produtores iniciassem o primeiro plantio. Os recursos foram disponibilizados por instituições financeiras e quitados pelos produtores rurais ao longo dos anos, com o fruto do trabalho destes.

Os produtores rurais formaram então a primeira Cooperativa de Produtores Rurais daquela região, Cooperativa Agropecuária da Região do Distrito Federal, hoje conhecida como COOPA-DF¹⁸ que atualmente mantém em seu quadro 120 associados e ocupa uma área de 240 hectares, com escola, supermercado, armazéns e vila para os produtores, dentre outras benfeitorias.

Daquele momento, cada produtor, utilizando esforço próprio, prosseguiu com investimentos e adoção de novas tecnologias, apoiados pela Emater-DF¹⁹ e Embrapa²⁰, transformando o solo, até então infértil, em referência nacional na ocupação do cerrado, por sua alta produtividade e qualidade dos insumos ali cultivados.

O Contrato de Arrendamento era o documento oferecido pelo GDF para que os produtores rurais pudessem ocupar aqueles imóveis. Tais contratos tinham prazo determinado e a possibilidade de renovação, além de serem permeados por

¹⁸Cooperativa Agropecuária da Região do Distrito Federal – COOPA-DF. Transformando cerrado em campos férteis. Disponível em <http://www.coopadf.com.br>. Acesso em 02 de maio de 2015.

¹⁹EMATER/DF: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal.

²⁰EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

propaganda política eleitoral - de se tornarem definitivos com a alienação da propriedade por meio da venda direta aos seus ocupantes.

Ao longo dos anos, percebeu-se a fragilidade de tais documentos, que não proporcionavam nenhuma garantia aos produtores rurais em relação à aquisição das propriedades, que eram por eles exploradas. Iniciou-se então uma campanha para aquisição destas, cuja bandeira se tornou, durante muitos anos, moeda de troca eleitoral.

No mesmo passo, observou-se ainda o aumento da população que migrava para o Distrito Federal, muitas vezes patrocinada pelo Poder Público, a fim de garantir vitória nas eleições para cargos públicos. Esse mesmo Poder que patrocinava tais imigrações foi omissivo em promover o necessário ordenamento territorial, favorecendo o parcelamento irregular do solo, e a implantação de aglomerados urbanos que são uma calamidade – e que parecem não ter solução, além de carecerem da mais absoluta segurança jurídica, no que diz respeito à propriedade do imóvel ocupado.

O inchaço urbano promovido, ou admitido, pressiona cotidianamente as áreas rurais, sitiando-as e dificultando sua manutenção, além de fomentar a especulação imobiliária que enxerga no Distrito Federal um mercado bastante promissor.

Os ocupantes das áreas rurais remanescentes travam uma luta constante para terem o direito de propriedade garantido, enquanto, na contramão da história, os órgãos competentes lançam artifícios sobre legislações e decretos que, em vez de alcançarem os verdadeiros objetivos almejados pelos agricultores, tornam cada vez mais frágeis as ocupações rurais.

2 CAPÍTULO II – INSEGURANÇA JURÍDICA

A insegurança jurídica, no que concerne às ocupações, iniciou-se ainda na época da desapropriação das fazendas e perdura até hoje, não só pela falta de comprovação da propriedade, mas principalmente pela forma como os imóveis são distribuídos para serem ocupados.

O fato de a desapropriação ter ocorrido sem observância aos princípios basilares que norteiam o direito de propriedade - além de ser possível observar as diversas incongruências no pagamento das indenizações devidas - tornou impossível a adoção de medidas administrativas válidas para garantir a ocupação dos imóveis públicos por particulares.

O documento oferecido aos produtores rurais era bastante frágil e não lhes garantia a permanência no imóvel e sua correta exploração. O programa de desenvolvimento rural sofreu reveses ao longo dos anos. Conforme mudavam os gestores, também mudava o instrumento que permitia a exploração dos imóveis públicos rurais, culminando no atual limbo jurídico que permeia a ocupação de toda área rural do Distrito Federal.

2.1 NULIDADE DOS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO

Um dos instrumentos utilizados para permitir a ocupação e exploração de imóvel rural era o Contrato de Arrendamento firmado inicialmente pelo particular e a NOVACAP, posteriormente renovado pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal. A Agência de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal-TERRACAP, é que emite os instrumentos de concessão atualmente.

Os mencionados contratos de arrendamento, após decurso do prazo nele definido, eram passíveis de renovação, desde que o arrendatário cumprisse o que fora acordado no Plano de Utilização apresentado e devidamente aprovado pela Secretaria de Agricultura. Também era permitida a transferência dos Contratos de

Arrendamento para terceiros, desde que anuídos pelo arrendante. Tais renovações e transferências perduraram durante décadas.

Contudo, no ano de 2007, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, por meio da decisão nº 6779²¹, declarou ilegais os contratos de arrendamento de áreas rurais do Distrito Federal por não terem sido precedidos de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal²², declarou a inconstitucionalidade formal dos decretos nº 19.248²³, de 19 de maio de 1998, e nº 22.436²⁴, de 02 de outubro de 2001, que estabeleciam normas sobre a distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais do Distrito Federal, e embasavam grande parte daqueles contratos.

A decisão teve como fundamento o fato de que os decretos tratavam de matéria afeta a lei formal específica a ser discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, nos moldes da Lei Orgânica do Distrito Federal.

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

1. O tema concernente à concessão de uso de terras públicas rurais no Distrito Federal submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, o tratamento por outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fonte normativa que se revele estranha, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo.

2. Evidenciada a inconstitucionalidade formal dos Decretos nº 19.248, de 19 de maio de 1998 e nº 22.436, de 02 de outubro de 2.001 (que estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal), frente aos

²¹Auditoria de Regularidade. Verificação da regularidade dos arrendamentos de áreas rurais de propriedade da TERRACAP/SEAPA. Irregularidades. Audiência. Imputação de multa. Disponível em: www.tc.df.gov.br. Acesso em 03 de março de 2015.

²²Acórdão nº 274164, 20060020043114ADI, Relator: EDSON ALFREDO SMANIOTTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 30/01/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 10/09/2007. Pág.: 98. Disponível em: www.tjdft.jus.br. Acesso em 03 de março de 2015.

²³Estabelecem normas sobre distribuição, administração e utilização de terras públicas rurais no Distrito Federal. Disponível em: www.cl.df.gov.br. Acesso em 03 de março de 2015.

²⁴Idem.

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, Data de Julgamento: 30/01/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 10/09/2007. Pág.: 98).

Ressalte-se que, a essa altura, a grande maioria dos contratos de arrendamento estavam embasados nos mencionados decretos declarados inconstitucionais. Aqueles que vigoravam com outro embasamento legal, foram alvo da decisão nº 6.779/2007 do TCDF.

Desta feita, a grande maioria dos arrendatários hoje mantêm suas ocupações sob um limbo jurídico resultante das decisões supramencionadas e são considerados pelo Poder Público como invasores, que ignora todo o histórico de ocupação desses agricultores.

2.2 RETOMADA DOS IMÓVEIS PELO PODER PÚBLICO

O Poder Público do Distrito Federal, motivado talvez pela forte especulação imobiliária e pelos lucros provenientes desta prática iniciou discretamente, no ano de 2009, a retomada dos imóveis públicos rurais que foram objeto dos contratos de arrendamento declarados nulos, e que continuavam sendo explorados pelos arrendatários primitivos ou os seus descendentes.

A discreta retomada teve início com a discussão de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF, o qual foi aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da Lei Complementar nº 803/2009²⁵.

O novo PDOT/2009 modificou a localização de inúmeras áreas que efetivamente desenvolviam atividades rurais, de zona rural para zona urbana, além

²⁵BRASIL. Lei Complementar 803 de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. DODF 27.04.2009. Disponível em <http://www.sinj.df.gov.br>. Acesso em 03 de março de 2015.

de destiná-las, sem adoção da prudência necessária, para a implantação de novos setores habitacionais.

Destaque-se que as discussões que envolveram o PDOT/2009 foram alvo de investigação que eclodiu no escândalo da Caixa de Pandora²⁶, onde restou comprovado o envolvimento de políticos e construtoras em atos de corrupção, lavagem de dinheiro público e enriquecimento ilícito.

O novo PDOT, ao destinar inúmeras áreas rurais para implantação de setores habitacionais, legalizou de forma definitiva a retomada dos imóveis rurais, alicerçando-se no princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o privado.

2.2.1 DESRESPEITO ÀS OCUPAÇÕES ANTERIORMENTE PERMITIDAS

Fundamentado nas decisões do TCDF (decisão nº 6779/2007) e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF (ADI 2006.00.2.004311-4) - estes retiraram o único documento que tornava legal a ocupação dos imóveis rurais explorados pelos produtores - o Poder Público do Distrito Federal, por meio de seus diversos órgãos, pôs em prática o plano de retomar as áreas daqueles arrendatários, ignorando os anos de ocupação dessas terras, o direito de preferência na aquisição ou à indenização pelas benfeitorias agregadas aos imóveis, inclusive, melhoramentos e preservação da área pública.

Muito embora os contratos de arrendamento determinassem a indenização no caso de retomada do imóvel, o Poder Público entendeu que não mais caberia qualquer indenização aos arrendatários.

²⁶O Ministério Público do Distrito Federal abriu seis novas ações de improbidade administrativa contra políticos supostamente envolvidos no esquema de corrupção conhecido como 'mensalão do DEM'. As denúncias incluem o pedido de bloqueio dos bens dos acusados, na tentativa de garantir o ressarcimento de até R\$ 193 milhões aos cofres públicos. O Grupo de Atuação Especial e Combate ao Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público não divulgou o nome de todos os indiciados, mas o MP confirma o nome do ex-governador do Distrito Federal José Roberto Arruda na lista de réus dos novos processos. As ações se referem ao suposto esquema de desvio de dinheiro denunciado pela operação Caixa de Pandora em 2009. Investigações da Polícia Federal apontaram o envolvimento de deputados distritais, integrantes do governo do Distrito Federal, além do então governador Arruda e de seu vice, Paulo Octávio (sem partido, ex-DEM). Disponível em: <http://g1.globo.com/>. Acesso em 03 de março de 2015.

[...]

Deve ser anotado que o Termo de Transferência e Renovação nº. 271/2002, firmado entre a TERRACAP e o autor, em 22 de março de 2002, tendo como objeto a concessão de uso do imóvel rural número 24, situado no Núcleo Rural Vargem da Benção, com prazo de vigência de 50 anos, não é mais válido (fls. 48/51). Todos os termos de transferência das terras públicas foram declarados ilegais pela decisão 6779/2007 do TCDF e Acórdão 274164-TJDFT, em ADIN no processo 2006.00.2.004311-4, concedida com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, que declarou inconstitucionais os decretos nº 22.436/2001 e nº 19.248/1998. Este último era a base legal que dava sustentação ao Termo de Transferência e Renovação nº. 271/2001, situação que levou a torná-lo juridicamente ilegal²⁷.

[...]

A fim de esclarecer de maneira contundente as afirmações aqui expostas, ousa-se analisar o teor do Primeiro Contrato de Arrendamento de imóvel rural firmado no Distrito Federal, hoje objeto de projeto governamental para implantação de setor habitacional.

Trata-se do Contrato de Arrendamento n. 01²⁸ assinado originariamente pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e particular, na data de 29.01.1959, tendo como objeto a Chácara nº 24, situada no Núcleo Rural Vargem da Bêncão, às margens da Rodovia 060, no perímetro do Distrito Federal. O referido contrato foi objeto de renovação e transferências devidamente anuídas pelo órgão público responsável, dentro dos estritos ditames legais.

Em face desta autorização da Administração Pública do Distrito Federal, o prazo da regular ocupação do imóvel pelo Arrendatário venceria somente no dia 22.03.2052²⁹. Contudo, foi alvo das decisões de nulidade acima citadas, que acabou

²⁷Processo: 2012.01.1.199115-3 - Vara De Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal - TJDFT. Sentença publicada do DJ na data de 12.08.2014. Disponível em www.tjdft.jus.br. Acesso em 5 de março de 2015.

²⁸Contrato de Arrendamento n. 01, firmado entre Companhia Urbanizadora Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e Adonias Lima Ferreira, na data de 29 de janeiro de 1959, em Brasília, Futuro Distrito Federal.

²⁹Cláusula Segunda do Termo de Transferência e Renovação nº 271/2002.

por lançar o arrendatário na qualidade de invasor de terra pública e, ainda, encontra-se desprovido de documento que lhe permita a exploração do imóvel.

A fim de demonstrar as contradições entre o presente e o passado passamos a citar trechos importantes extraídos do primeiro contrato de arrendamento³⁰:

Primeiro - A “Arrendadora” entrega ao “arrendatário” o lote n. 24, com área de 473.600,00, situado no lugar denominado Núcleo Rural Vargem da Bênção, na zona rural do Novo Distrito Federal, constante da planta arquivada e do material de loteamento inscrito no Registro de imóveis de [...].

[...]

Terceiro – Obriga-se o “arrendatário” a cultivar o lote em questão, desenvolvendo em o mesmo a atividade de Floricultor e Horticultor, e envidar esforços visando p máximo aproveitamento da área que lhe é entregue, com objetivo de desenvolver a produção.

Quarto – [...]

§2º – A renovação será concedida pela “arrendadora” levando em consideração principalmente os melhoramentos e benfeitorias com que o arrendatário houver beneficiado o lote arrendado, tudo de conformidade com a planta e o memorial descritivo, previamente submetido à consideração e aprovação do órgão competente.

[...]

§ 4º – Cumprirá ao “arrendador” declarar, dentro de 60 (sessenta) dias, o recebimento da comunicação, se tem razão a opor à renovação do contrato, caso em que indenizará ao “arrendatário” o valor das benfeitorias, melhoramentos e acréscimos, existentes nos termos da Lei Civil, sendo o montante da indenização calculado pelo valor de custo dos mesmos.”

Ao longo das renovações do referido contrato de arrendamento, todas as cláusulas foram mantidas, sendo registrada a seguinte determinação no último Termo de Transferência e renovação n. 271/2002³¹, firmado entre as partes na data de 2 de março de 2002, com vigência até 21 de março de 2052:

“Cláusula Terceira: da Ratificação: Permanecem ratificadas e inalteradas todas as demais cláusulas e condições avençadas no

³⁰Contrato de Arrendamento n. 01, firmado entre Companhia Urbanizadora Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e Adonias Lima Ferreira, na data de 29 de janeiro de 1959, em Brasília, Futuro Distrito Federal.

³¹Termo de Transferência e Renovação n° 271/2002.

contrato transferido e renovado pelo presente TERMO DE TRANSFERENCIA E RENOVAÇÃO, desde que não contrariem as normas do Decreto n. 19.248, de 19 de maio de 1998, obrigando-se as partes a fielmente cumpri-lo.”

Não obstante às determinações contratuais, o Governo do Distrito Federal firmou compromisso com a União, no qual se comprometeu a oferecer determinado número de imóveis com a finalidade de receber novos setores habitacionais por meio do Programa “Minha Casa Minha Vida”, e destinou parte dos imóveis que foram objeto de contrato de arrendamento - sem observar a necessária indenização ou mesmo o direito de preferência na aquisição dos imóveis por seus ocupantes - para os referidos programas.

A justificativa para o não cumprimento das cláusulas contratuais tem como embasamento o fato de que os contratos foram declarados nulos (TJDFT) e ilegais (TCDF) em 2007, seguido pelo entendimento de que as ocupações não passam de mera detenção, o que retira dos arrendatários o direito à indenização pelas benfeitorias e acréscimos agregados ao solo. O poder judiciário afirma serem inaplicáveis os dispositivos do Código Civil, por se tratarem de contratos administrativos, conforme se vê no trecho da decisão abaixo transcrita.

[...]

Além disso, a pretensão de receber indenização por construções ou de reconhecer direito de retenção por benfeitorias não pode ser acolhido nesse tipo de demanda. Isso porque o direito de indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis, bem como o direito de retenção por seu valor, é assegurado ao possuidor de boa-fé, em razão de regras exclusivas do campo do Direito Civil.

E, no caso em tela, não se pode falar em boa-fé dos ocupantes que estão dentro do terreno objeto da reivindicação, de natureza pública e, portanto, submetidas às relações jurídicas que aí se formam aos ditames do Direito Administrativo, o qual não conhece da possibilidade de indenizar o mero detentor ou ocupante pelas benfeitorias incluídas na coisa pública e que ao Estado não servem não engrandecem o patrimônio. A indenização, em situações tais, não tem causa jurídica que a ampare, senão para atribuir ganho sem causa ao ocupante ou detentor que já se valeu da coisa pública ocupada ou detida, em detrimento da coletividade.

Os autores não têm posse sobre o imóvel. Também não há contrato vigente que preveja indenização por edificações no imóvel público³².

³²Processo:2012.01.1.200479-4 - Vara De Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal – TJDFT. Disponível em www.tjdft.jus.br. Acesso em 05 de março de 2015.

Do mesmo modo, alega o judiciário que as benfeitorias erigidas nos imóveis, objetos dos contratos de arrendamento, não foram precedidos do devido Alvará de Construção, conforme determina a Lei Distrital nº 2.105/98³³ (Código de Edificações do Distrito Federal). Ocorre que, à época da emissão dos referidos contratos de arrendamento (1959), sequer existia Código de Edificações no Distrito Federal, aliás, sequer existia Distrito Federal.

O procedimento adotado naquele tempo, e ainda hoje, para edificação em área rural, é aquele em que o produtor apresenta à Administradora um documento chamado Plano de Utilização - PU, no qual descreve a exploração que realiza e que pretende realizar no imóvel, bem como as benfeitorias edificadas ou cuja edificação se pretende edificar.

A Administradora analisa o mencionado PU e aprova ou não as descrições nele constantes. Se aprovado, o produtor pode construir e adotar todas as formas de exploração do imóvel conforme ali discriminado.

Quarto – [...]

§ 2º - A renovação será concedida pela “arrendadora”, levando em consideração principalmente os melhoramentos e benfeitorias com que o arrendatário houver beneficiado o lote arrendado, tudo em conformidade com a planta e o memorial descritivo, previamente submetido à consideração e aprovação do órgão competente³⁴.

Até então, muito embora exista Código de Edificações, diante da inércia do Poder Público em relação a emissão de Alvará para áreas rurais, o procedimento adotado é o mesmo, conforme será demonstrado adiante, quando serão analisados os instrumentos atuais utilizados pelo GDF para alienação dos imóveis rurais.

A Lei de Uso e Ocupação de Solo que define o gabarito e outros parâmetros para edificações, simplesmente inexistente, mesmo transcorridos mais de 55 anos da

³³ BRASIL. Lei Distrital nº 2.105, de 08 de outubro de 1998. Dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 10 de março de 2015.

³⁴ Contrato de Arrendamento nº 01. Op. cit.

construção da nova capital, o que impossibilita a emissão de Alvará de Construção, por simples ausência de parâmetros das construções.

Não obstante as “irregularidades” das edificações em áreas rurais serem provenientes da omissão do poder público, o judiciário, acolhendo pedido emanado pela administração pública, entende pela não aceitação de que as edificações foram devidamente autorizadas pelas autoridades competentes, quando analisaram e aprovaram o Plano de Utilização que acompanhava o contrato de arrendamento e ditava a utilização do imóvel nos moldes nele constantes, inclusive com a construção de benfeitorias.

(...)

Dessa forma, qualquer construção erigida na área ocorreu sem a devida autorização do Poder Público, ou das autoridades competentes, segundo exigência da Lei Distrital nº 2.105/98 (Código de Edificações do DF). Logo, benfeitorias não autorizadas não servem ao interesse jurídico do Poder Público, de modo que por este vértice não há que se falar em enriquecimento sem causa, sabendo-se que este é o fundamento da indenização ou retenção por benfeitorias que bem servem ao plano do Direito Civil, mas que não se apresenta consentâneo com o plano do Direito Administrativo ao regular as hipóteses e condições para ocupação de terrenos públicos.

Nem se pode alegar eventual tolerância do Poder Público na ocupação de terras de sua propriedade, como fator capaz de conduzir ao perdimento da posse advinda do direito de propriedade, ou justificar indenização/retenção.

Isso porque os atos de permissão e tolerância do Poder Público em relação aos seus imóveis, como já mencionado, não induzem posse, e sua detenção, sem a anuência da Administração, é de ser presumida má-fé, não gerando, portanto, direito à indenização pelas benfeitorias porventura realizadas. Considera-se injusta a posse que contrariar o domínio, não sendo assegurado ao possuidor direito de retenção sobre eventuais benfeitorias, na medida em que ausente a boa-fé³⁵.

(...)

Desta feita, podemos perceber uma forte tendência do Judiciário em não aceitar a tese da obrigação de o Estado indenizar os ocupantes das áreas rurais, mesmo os de boa-fé, por valorar ao extremo o interesse público sobre o privado, entendendo que, por não haver interesse do Estado em manter as benfeitorias

³⁵Processo: 2012.01.1.200479-4 - Vara De Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal – TJDF. Disponível em www.tjdft.jus.br. Acesso em 10 de março de 2015.

edificadas pelos ocupantes - por serem desnecessárias para a Administração, que estas somente oneram os cofres públicos que terão despesas para sua demolição.

A posição do Judiciário fere profundamente o princípio da dignidade da pessoa humana, além de ir de encontro aos anseios da população, que nada mais é que o próprio interesse público.

2.2.2 NOVAS OCUPAÇÕES - PROJETOS HABITACIONAIS

No ano de 2010 existiam no Brasil cerca de 57,3 milhões de domicílios considerados particulares e permanentes. Dez anos atrás (2001), eram 44,7 milhões. O aumento, de quase 28%, é mais que o dobro da expansão da população brasileira que, no mesmo período, cresceu 12,3%, de 169,8 milhões para 190,7 milhões. Os dados preliminares fazem parte do Censo Demográfico de 2010, que foram apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ³⁶.

Segundo dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN³⁷, citando o Censo Demográfico de 2010 – realizado pelo IBGE, que teve como referência o mês de julho, o Distrito Federal possui 2.852.372 habitantes com renda per capita de R\$ 1.367,90 em média residindo em seu território, e mais 3.531.031 habitantes com renda per capita de R\$ 1.126,63, residindo em área metropolitana, sendo que destes 960.871 habitantes, com renda per capita de R\$ 478,97, residem na periferia metropolitana.

O inchaço da periferia metropolitana, bem como o aumento populacional do Distrito Federal e a busca por melhores condições de vida, tem pressionado os

³⁶IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 25 de abril de 2015.

³⁷IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014. As estimativas de rendimento aqui apresentadas atendem ao disposto na Lei Complementar nº 143/2013, que estabelece os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e, em consequência, aos compromissos assumidos quanto à definição dos valores a serem repassados ao Tribunal de Contas da União (TCU) para o cálculo dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar *per capita*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>. Acesso em 03 de março de 2015.

gestores públicos no sentido de efetuarem investimentos em programas habitacionais com vistas a promover o acesso de todos a uma moradia digna.

Surgiu assim a Lei nº 11.977/09³⁸, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas definindo regularização como um “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³⁹”.

No entanto, não obstante as últimas ações governamentais e os incentivos destinados para implantação de programas habitacionais observa-se um déficit de áreas situadas em Zona Urbana passíveis de destinação para receber os novos setores habitacionais.

Neste intuito, como já dito anteriormente, promoveu-se a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial meio legal pelo qual várias áreas destinadas a agropecuária, forma transformadas em Zona Urbana e destinadas a receber os novos aglomerados urbanos, objeto de programas habitacionais, como já citado no presente trabalho.

No Distrito Federal, a revisão do PDOT foi permeada de irregularidades e, como já mencionado, alvo de escândalo conhecido como Caixa de Pandora, onde interesses particulares se confundiam com interesse público, resultando na Lei Complementar 803/2009⁴⁰, cujas determinações sofrem, frequentemente, demandas judiciais, seja por sua inconstitucionalidade, seja por ferir direitos adquiridos, ou direitos ambientais universalmente protegidos.

³⁸BRASIL. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 10 de março de 2015.

³⁹BRASIL. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 10 de março de 2015.

⁴⁰BRASIL. Lei Complementar 803 de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

A discussão que se trava diariamente no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, é um grande empecilho na implantação do programa governamental direcionado à moradia. Contudo, as demandas judiciais somente surgiram motivadas pelas diversas irregularidades observadas em licitações, estudos de impacto ambiental, abuso do Poder de Polícia na retomada dos imóveis, ilegalidades nos atos administrativos, dentre outras.

Provavelmente, uma nova revisão no PDOT, legalmente possível, embasada em princípios éticos e em estudos imparciais porá fim a inúmeras demandas e aclarará os caminhos para a implantação de políticas públicas capazes de proporcionar o cumprimento da função social da propriedade por meio de um desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado.

A solução dos conflitos nas áreas urbanas reflete diretamente nas áreas rurais, que tiveram sua destinação modificada, sem observância dos ditames legais, e submergiram na total insegurança frente a precariedade de suas ocupações, onde produtores rurais acometidos por um sentimento de desamparo socorrem-se de todos os meios para garantir a sua permanência nos imóveis ou a aquisição destas áreas que ocupam para moradia, e exploram profissionalmente por meio da agricultura, há décadas.

3 CAPÍTULO III - DA PROPRIEDADE

A Constituição da República brasileira de 1988⁴¹ estabelece em seu artigo 5º, caput e inciso XXII, ser garantido o direito de propriedade, citando-o como direito e garantia fundamental do cidadão.

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

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Ressalte-se que a norma citada encontra-se inserida no Título II, que trata Dos Direitos e Garantias Fundamentais e em seu Capítulo I dispõe sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Observa-se que, da forma como dispostas, a norma acima citada engloba direitos inerentes a pessoa sem fazer qualquer distinção entre pessoa física ou jurídica, alcançando tanto a esfera individual quanto coletiva.

Segundo o disposto no Código Civil⁴²:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

⁴¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 30 de março de 2015.

⁴²BRASIL. Lei 10.406/2002. Código Civil Brasileiro. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 24 de março de 2015.

Contudo, o direito de propriedade não é absoluto, conforme se vê primordialmente do disposto no inciso XXIII do artigo 5º da CRFB/88⁴³ determina:

Art. 5º -
(...)
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Portanto, o cumprimento de sua função social é que legitima a propriedade sobre o imóvel.

Prossegue o texto constitucional no mesmo sentido:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
I - soberania nacional;
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade;
IV - livre concorrência;
V - defesa do consumidor;
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII - busca do pleno emprego;
IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A visão do Estado em relação à propriedade foi modificando-se ao longo do tempo. Inicialmente considerado um direito individual absoluto, com o passar dos anos e a evolução dos conceitos sociais e valorização da dignidade da pessoa humana, a propriedade foi elevada a categoria de direito fundamental, tutelado pela Constituição, passando a ser limitado pela função social que lhe é imposta.

⁴³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 25 de abril de 2015.

Do mesmo modo, importante salientar que, estando no contexto dos direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição⁴⁴, a função social da propriedade é de aplicação imediata, nos termos do seu § 1º, o qual dispõe:

Art. 5º -
(...)
§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Desta feita, a Carta Magna assegura o direito de propriedade àqueles que cumprem sua função social sem deixar margem à discussão, devendo o Estado adotar medidas com objetivo de atender a necessidade pública em obediência às determinações constitucionais.

3.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A palavra função tem sua origem no termo latim 'functio'. Na língua portuguesa vários são seus significados, podendo ser comparado, em sua grande maioria com missão ou serventia ou ainda, a utilização com um propósito específico.

Conforme se extrai da enciclopédia jurídica Soibelman⁴⁵, função é a “atividade de um órgão ou serviço”. Estendida à sociedade, pode-se inferir que “função social” poderia ser definida como uma missão, uma incumbência, uma utilidade, que utilizadas concretamente teriam como finalidade beneficiar a coletividade. A partir daí é possível falar em “função social dos contratos”, “função social da propriedade”, “função social da família”, “função social da posse”, “função social do direito”.

O direito de propriedade que na Roma antiga era usufruída sem maiores limitações, passou a sofrer restrições com o passar do tempo, ajustando-se a um conceito de interesse público (Constituição de 1934), seguido pela noção do bem-

⁴⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 14 de abril de 2015.

⁴⁵Enciclopédia Jurídica Soibelman. Leib Soibelman. Disponível em: <http://www.elfez.com.br/>. Acesso em 02.05.2015.

estar (Constituição de 1946) e culminando na ideia de função social instituída na Constituição de 1988⁴⁶, a qual firmou a propriedade não apenas como direito fundamental, mas determinou em quais circunstâncias seria compreendido o cumprimento de sua função social, seja na área urbana, seja no meio rural.

Do mesmo modo, a preocupação do Constituinte com a função social da propriedade também pode ser constatada pelo teor dos arts. 182 e 186 da Carta Magna, ao preceituar que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como os critérios para o cumprimento da função social da propriedade rural.⁴⁷

Seguindo as ideias constitucionais, o Código Civil de 2002, por seu turno, destinou vários dispositivos a respeito do assunto, por exemplo, os seus arts. 421, 1.228 parágrafo primeiro e 2.035, parágrafo único⁴⁸, proporcionando harmonia na

⁴⁶Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;[...]

Art.170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;[...]

⁴⁷Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.[...]

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

⁴⁸Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

utilização da propriedade com os interesses sociais, mitigando a visão individualista da propriedade até então vigente.

Do mesmo modo, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)⁴⁹, ao regulamentar o art. 182 da Constituição, estabelece no art. 39 que:

(...) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

No entanto, é preciso esclarecer que a propriedade pública difere da propriedade privada principalmente pelos regimes jurídicos que as disciplinam. Segundo Sílvio Luís Ferreira da Rocha⁵⁰, são dois os principais pontos divergentes: o primeiro se observa no conteúdo excludente da propriedade privada em contrapartida do conteúdo incluído da propriedade pública. O segundo ponto divergente, segundo o autor, encontra-se na livre disposição do bem privado, enquanto o bem público somente pode ser alienado se alcançar interesse público.

Denota-se, no entanto, que ambas devem administrar sua propriedade com fito ao cumprimento de sua função social, que pode ser considerado, ao mesmo tempo, como um direito e uma obrigação imputados ao seu proprietário.

Ao citar Francisco Eduardo Loureiro, Sílvio Luís Ferreira da Rocha argumenta que

(...) a função social não pode ser encarada como algo exterior à propriedade, mas sim como elemento integrante de sua própria estrutura. Os limites legais são intrínsecos à propriedade. Fala-se não mais em atividade limitativa, mas sim em conformidade do legislador. (...) Como resume Pietro Perlingieri, 'a função social não deve ser entendida em oposição, ou ódio, à propriedade, mas à própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a determinado sujeito'⁵¹.

⁴⁹BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 29 de abril de 2015.

⁵⁰ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública.*, p. 68-69. Ed. Malheiros. Ed. 2005.

Argumenta Sílvio Leis Ferreira da Rocha⁵² que

A função social da propriedade apresenta-se como ideia valor da propriedade a fixar-lhe o conteúdo e a dirigir-lhe o exercício sempre a um fim social. A concretização dessa ideia valor pode ser feita de vários modos e encontra-se presente em diversos institutos jurídicos.

O ilustre doutrinador Orlando Gomes⁵³, observando a obra de *León Duguit, Les transformations du droit privé depuis le conde Napoleón*, de 1911, comenta:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deva responder.

Denota-se que a Constituição Federal, ao determinar o cumprimento da função social da propriedade, o fez de forma clara, tanto em relação aos bens privados, quanto em relação aos bens públicos. Assim, passaremos a analisar a aplicabilidade do cumprimento da função social da propriedade aos bens públicos.

3.1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA

⁵¹Idem, p. 73.

⁵²Ibidem, p. 78.

⁵³GOMES, Orlando. Direitos reais. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Tendo como meta verificar a possibilidade de alienação de imóveis públicos a particulares, entendemos necessária uma análise sobre o direito de propriedade e sua função social, especialmente sobre imóveis públicos, sobre o que passamos a discorrer. Nesse passo, constata-se que há duas correntes doutrinárias sobre o tema.

A primeira delas, consubstanciada na aplicabilidade do princípio da função social da propriedade aos bens público, fundamenta-se no fato de que a Carta Magna, bem como, a legislação infraconstitucional, não fazem distinção entre propriedade pública e privada no que tange a determinação de cumprimento da função social da propriedade.

Do mesmo modo, outro argumento utilizado é o fato de a atuação do poder público estar vinculado sempre ao interesse público, obrigando-o a promover a devida utilização dos bens públicos para o bem comum. Assim, permitir a subutilização de bem público em detrimento ao interesse comum não estaria adequado aos próprios princípios que regem a administração pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁴ argumenta que a Constituição brasileira adota expressamente o princípio da função social para a propriedade privada e de forma mais tímida, para a propriedade pública que, neste caso, se encontram inseridos de forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁵, após classificar e diferenciar os bens públicos em bens de uso comum, de uso especial e dominicais, sustenta a plena aplicabilidade do princípio da função social às propriedades públicas.

Prossegue afirmando que:

(...) a destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo e de uso especial, porque eles estão afetados a fins de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal⁵⁶.

⁵⁴Função Social da Propriedade Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 6 - abril/maio/junho. Salvador/Bahia. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIASYLVIA.pdf>. Acesso em 29 de abril de 2015.

⁵⁵Idem.

⁵⁶Ibidem.

Adotou o mesmo entendimento para os bens dominicais, concluindo pela compatibilidade da aplicação do princípio da função social da propriedade ao bem público.

Argumenta Silvio Luis Ferreira Da Rocha⁵⁷ que:

(...) a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade estar, de um modo ou de outro, voltado ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

Citando entendimento de Angel M. Lopez, o autor⁵⁸ argumenta que:

[...] na medida em que os fins dos bens públicos não entrem em conflito com o princípio da função social, cabe exigir dos entes públicos que acomodem a utilização de seus bens de domínio privado aos parâmetros da função social, mormente quando, através do exercício do direito de propriedade dos bens patrimoniais, o ente público desempenhe uma atividade pura e exclusiva de obtenção de rendas’.

Prossegue o autor⁵⁹

⁵⁷ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 122.

⁵⁸Idem, p. 123-124.

⁵⁹Ibidem. p. 124.

A nosso ver, os bens públicos também submetidos ao cumprimento de uma função social, pois servem de instrumento para realização, pela administração pública, dos fins a que está obrigada.

No que tange a função social dos bens dominicais, autor afirma que⁶⁰:

(...) o fato é que os bens do domínio privado do Estado, ou bens dominicais não estariam indelevelmente marcados ao atendimento de uma finalidade cogente que possa ser confundida com a realização de uma função social.

Prossegue citando Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶¹

No entanto, não se pode dizer que tais bens desempenhem, por sua própria natureza, uma função social, porquanto, se assim fosse deixariam de ser dominicais para entrar em uma das outras modalidades. (...) O Estado exerce sobre eles o direito real de propriedade muito semelhante ao do particular, razão pela qual, no silêncio da lei, são regidos por normas de direito privado.”

O Estatuto da Cidade⁶² ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/1988, no inciso I do art. 2º, consagrou o princípio da função social da cidade sem fazer distinção ao proprietário, dispondo que:

⁶⁰ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p.145.

⁶¹Idem.

⁶²BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 29 de abril de 2015.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O dispositivo legal segue no mesmo entendimento quando prescreve:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

Nesse sentido argumenta o administrativista José Afonso da Silva⁶³:

(...) com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas, de propiciar habitação (moradia), condições adequadas ao trabalho, recreação e de circulação humana.

Na mesma linha, arrazoa Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶⁴:

(...) A chamada cidade sustentável exige planos urbanísticos, leis de zoneamento, limitações administrativas, servidão administrativa, tombamento, concessão de direito real de uso e tantas outras medidas previstas no Estatuto da Cidade, muitas delas incidindo ou podendo incidir sobre o patrimônio público, em qualquer das

⁶³SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 73.

⁶⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 234.

modalidades de bens públicos, como ruas, praças, estradas, edifícios públicos.

A própria administração pública federal, por ato da Presidência da República, admitiu a aplicabilidade da função social da propriedade aos bens públicos ao editar a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de Setembro de 2001, dispondo sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 1º assim prescreve:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Ao conceder direito de uso da área àquele que esteja cumprindo a função social da propriedade, o chefe do executivo adota a ideia da aplicabilidade de tal princípio aos bens públicos, que muito embora não sejam suscetíveis de usucapião, são objeto de instituto assemelhado à usucapião especial prevista no artigo 183 da Constituição Federal.

Ademais, a inoccorrência de usucapião em imóvel público, não o isenta de cumprir a função social, conforme observa a defensora Pública Federal, Karine de Carvalho Guimarães⁶⁵, que citando Cristiana Fortini afirma:

A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social.

⁶⁵GUIMARÃES, Karine de Carvalho. A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos. Uma interpretação à luz da unidade constitucional. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/10948/a-funcao-social-da-propriedade-e-a-vedacao-de-usucapiao-sobre-bens-publicos>. Acesso em 29 de abril de 2015.

Segundo Silvio Luís Ferreira da Rocha⁶⁶:

Em se tratando de imóvel rural, devemos ter em mente o mandamento contido no art. 6º da Lei 8.629/93, que estatui que uma propriedade rural é produtiva quando, explorada economicamente e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. O grau de utilização da terra há de ser igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

Esclarece o citado autor em nota de rodapé⁶⁷ que:

Em face do princípio da função social da propriedade é possível sustentar diante de uma situação concreta a possibilidade de usucapião de bem público de uso comum, sobretudo nos casos em que ocorre aquilo que Enterría denomina de desafetação tácita, isto é, a perda das características de bem público de uso comum em decorrência de posse de terreiros, mansa, ininterrupta, por longíssimo tempo, cerca de trinta, quarenta anos.

O citado autor entende haver conflito de normas uma vez que as normas que estabelecem a função social da propriedade disciplinam um fim que, para ser alcançado, necessita, entre outros instrumentos, da usucapião vedado no parágrafo 3º do artigo 183 da CF⁶⁸, e no artigo 191 também da Carta Magna⁶⁹.

⁶⁶ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136.

⁶⁷ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p.138.

⁶⁸Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁶⁹Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Rocha aponta o seguinte entendimento para esclarecer o conflito acima mencionado e enaltecer a viabilidade de usucapião de bens públicos dominicais argumentando que é preciso fazer uma distinção da espécie normativa citadas nos arts. 5º, XXIII, 170,III, 182 e 186 da Constituição Federal e as normas contidas nos artigos 183, Parágrafo 3º, e 191, parágrafo único da Constituição ⁷⁰

As primeiras são princípios enquanto as segundas são regras⁷¹.

A norma-princípio ou princípio na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello é por definição “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.”

Prossegue seu entendimento afirmando que⁷²:

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁷⁰ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 149.

⁷¹De acordo com J. J. Gomes Canotilho, Direito Constitucional, p. 1.086-1.087, os critérios sugeridos para distinguir no âmbito do superconceito norma, entre regras e princípios, são: a) grau de abstração: os princípios são normas com um grau de abstração relativamente mais enquanto as regras possuem uma abstração relativamente reduzida; b) grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras, enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta; c) caráter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico; d) “proximidade” da ideia de direito: os princípios são *standards* juridicamente vinculantes radicados nas exigências de *justiça* ou na *ideia de direito*; as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional; e) natureza normogenética: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante.

⁷²ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p 50.

Os princípios irradiam efeitos e iluminam a compreensão de todas as outras regras que integram o ordenamento jurídico. Os princípios apresentam uma função interpretativa e integradora.

Conclui⁷³:

Enquanto princípio, a função social da propriedade é princípio-garantia (art. 5º, XXIII) e princípio político conformador da organização econômico-social do Estado (arts. 170,III, 182, § 2º e 186) e como tal fornece diretrizes de interpretação das outras normas constitucionais. Assim, as regras constitucionais que proíbe a usucapião de bens públicos (arts. 183,§ 3º, e 191, parágrafo único da Constituição Federal, devem ser interpretados e compreendidos à luz do princípio da função social da propriedade, que, como visto, informa, também, a propriedade pública.

Não obstante, discussão sobre a necessidade de cumprimento da função social da propriedade pelo ente público e a vedação a utilização da usucapião em área pública em face de inércia do ente estatal já chegou aos tribunais, sendo travada recentemente em ação judicial que tramitou perante o Tribunal de Justiça de Minas Gérias, cujo acórdão confirmou sentença que indeferiu pedido do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), que solicitava a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil metros quadrados, no Km 280 da BR-381, próximo ao trevo de Antônio Dias, no processo n. 194.10.011238-3⁷⁴ que tramitou na Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano.

O entendimento do magistrado⁷⁵, consubstanciado em parecer do Ministério Público foi no sentido de não ser adequado permitir que:

(...) num país onde milhões de pessoas ainda vivem à margem da sociedade, o Estado, por desídia ou omissão, possa manter-se

⁷³Idem. p. 151.

⁷⁴Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001 - Comarca de Coronel Fabriciano Disponível em www.tjmg.jus.br. Acesso em 04 de abril de 2015.

⁷⁵Idem.

proprietário de bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização para o interesse público, se desobrigando ao cumprimento da função social da propriedade.

No entendimento de Rocha⁷⁶, os princípios devem ser compreendidos e aplicados de forma harmonizada entre si, tendo em vista que o princípio da função social da propriedade coincide com o princípio da dignidade da pessoa humana que se encontram albergados pelo princípio da função social dos bens urbanos recaindo sobre o princípio da função social das cidades e do campo.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald⁷⁷, destacando a função social da posse, afirmam que:

(...) Atualmente, a ciência jurídica volta o olhar para a perspectiva da finalidade dos modelos jurídicos. Não há mais um interesse tão evidente em conceituar a estrutura dos institutos, mas em direcionar o seu papel e missão perante a coletividade, na incessante busca pela solidariedade e pelo bem comum. Enfim, a função social se dirige não só à propriedade, aos contratos e à família, mas à reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo-se aí a posse, como fato social, de enorme repercussão para a edificação da cidadania e das necessidades básicas do ser humano.

Na contramão do entendimento acima exarado, alguns doutrinadores⁷⁸ asseguram que tal obrigação não poder ser imposta ao ente estatal tendo em vista que o fundamento do direito de propriedade pública seria assegurar aos Estados os bens necessários para sua atuação em cumprimento aos interesses da sociedade.

Em trabalho acadêmico Nilma de Castro Abe⁷⁹ afirma que

(...) a propriedade pública é categoria distinta da propriedade privada:
i) pela inexistência de um regime jurídico unívoco de propriedade

⁷⁶ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 136.

⁷⁷Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald in Direitos Reais. p. 11.

⁷⁸FIORINI, Bartolomé A. Derecho Administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997, p.353

⁷⁹Notas Sobre a Inaplicabilidade à Função Social à Propriedade Pública. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.

pública, equivalente ao da propriedade privada, tendo em vista a diversidade de categorias de bens públicos que ensejam a adoção de regimes jurídicos diversos, decorrentes da natureza do bem e do interesse jurídico a ser protegido; ii) pela impossibilidade do uso exclusivo (exclusividade) pelo titular da propriedade pública, no caso, o Estado, porque uma parte dos bens públicos são vocacionados para o uso direto (bem de uso comum do povo) ou indireto (bem de uso especial) da coletividade; iii) pela distinção entre o titular do bem (ente público), o administrador do bem (agente públicos) e o beneficiário do bem (a coletividade); iv) pela impossibilidade de se retirar do campo do Direito Público a disciplina dos vínculos jurídicos existentes entre o Estado e as diversas categorias de seus bens; v) pela indisponibilidade dos interesses públicos postos na esfera de cada ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); vi) pela vigência plena, na atividade estatal, do caráter funcional desta, que abole qualquer possibilidade de se falar em autonomia privada ou regime de direito privado, mormente quanto aos bens públicos.

Outro fundamento utilizado para descaracterizar a aplicabilidade da função social aos bens públicos é a impossibilidade de aplicar sanções ao ente público, no caso de não cumprimento da função social.

Defende a mestre em direito administrativo⁸⁰ que não há como ser imputado ao estado as penalidades pelo não cumprimento da função social, como por exemplo, parcelamento ou edificação compulsórios porque isso traduziria invasão na autonomia de outro ente federativo (art. 18, CF), e o IPTU progressivo no tempo (arts. 5º a 8.º da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), em face da imunidade constitucional (art. 150, VI, a).

Prossegue⁸¹:

No meio rural, é patente a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos. Veja-se. Compete à União fiscalizar, através do INCRA, se os imóveis cumprem a função social (art. 184, CF e art. 22, da Lei 4.504, de 30.11.1964 – Estatuto da Terra). Caso constate que os imóveis do Distrito Federal, do Estado e do Município, não esteja

⁸⁰ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº 11, p. 135-154, jan./jun. 2008. Pública. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.

⁸¹Idem.

cumprindo a função social rural, cumpre indagar que sanções seriam cabíveis.

Entende a mestre que⁸²:

Em primeiro lugar, tais entes não estão obrigados a realizar prioritariamente uma atividade agrária, nos termos do art. 186 da Constituição e dos art.6.º, 7.º, 8.º e 9.º da Lei 8.629/93, pois eles têm o dever-poder de decidir a que usos afetarão seus imóveis, tendo em vista as exigências dos diversos interesses titularizados pelos mesmos no exercício das respectivas competências administrativas, tais como construir escolas, presídios, hospitais, escolas técnicas agrícolas, alienar, doar, criar reserva ambiental, etc. O dever de destinar os imóveis rurais a atividade agrária produtiva (agricultura, pecuária, agroindústria, extrativismo), atender à legislação trabalhista, ao dever de preservar o meio ambiente e aos demais elementos que consubstanciem a função social, é, pois, do particular.

Acredita-se que os entes públicos se veem obrigados a cumprir a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional que prevê inúmeros usos de interesse público; devem simplesmente cumprir os deveres de boa gestão, que são inúmeros, conforme será adiante tratado.

Conclui que⁸³:

A aplicação do instituto da função social à propriedade pública esbarra em diversos óbices neste ensaio abordados, revelando-se incompatível com o regime de Direito Público, de modo que a sua incidência implica num afastamento e enfraquecimento injustificados do regime jurídico público (princípio federativo, autonomia de administração dos entes federados, obediência à lei orçamentária, imunidade tributária, indisponibilidade do interesse público), o que não se coaduna com uma leitura sistemática dos ditames da Constituição Federal que regem a gestão dos bens públicos no Brasil.

⁸²ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº 11, p. 135-154, jan./jun. 2008. Pública. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.

⁸³Idem.

Ousa-se citar o conceito de função social de propriedade formulado pela própria autora⁸⁴ para concluirmos de forma diversa:

Consiste a função social da propriedade no dever de cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer às necessidades sociais preenchíveis pela espécie do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar esses interesses), de modo que, o bem deve cumprir a exata funcionalidade que dele se espera em proveito da coletividade.

Essa divergência resulta do sobrepujamento do conceito de propriedade pública como “patrimônio da Administração Pública”, para assentar o entendimento de que os bens públicos são “patrimônio de todos”, e, portanto, subordinam-se ao cumprimento de sua função social.

A função social imputada ao particular é explorar o imóvel, enquanto a função social da propriedade imputada ao ente público é determinar a exploração de acordo com a necessidade pública. Entenda-se necessidade pública neste caso, a exploração do imóvel propriamente dita – produção de bens e serviços, bem como, a destinação do resultado desta exploração - fornecer alimentos e serviços para a coletividade. Poder-se-ia acrescentar ainda, como obrigação estatal no cumprimento da função social relativo aos bens públicos, à aplicação de sanções no caso de descumprimento.

Não se trata de cumprimento da função social no sentido estrito, mas no seu sentido amplo, ou seja, não cabe ao Estado executar as atividades com vistas ao cumprimento da função social, contudo, compete ao Estado ordenar (no sentido de organização), determinar, implantar e fiscalizar a execução da função social da propriedade designada à exploração pelo particular, bem como aplicar as penalidades cabíveis no caso de descumprimento.

A Constituição Federal quando determina expressamente que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal”, conforme

⁸⁴ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº 11, p. 135-154, jan./jun. 2008. Pública. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.

diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182) e a função social da propriedade agrária (art. 186) delimita o cumprimento da função social da propriedade pelo Estado, determinando que este defina como o referido bem público deverá ser explorado.

Pode-se afirmar que a função social da propriedade pública rural estaria sendo cumprida mediante a exploração por particular com vistas a atender as necessidades da coletividade. Cite-se como exemplo uma propriedade rural que produza alimentos para atender a sociedade, erradicando a fome, tornando sustentáveis os aglomerados urbanos.

Do mesmo modo, a função social da propriedade pública urbana estaria cumprida com a destinação de imóvel público para implantação de programas voltados a moradias conforme previsto na constituição e no estatuto das cidades.

O estado estaria cumprindo a função social se assim agir. Por outro lado, estaria descumprindo o princípio da função social da propriedade caso se omitisse de legalizar a exploração do bem público, seja para fins de exploração agrícola, seja para fins de moradia, deixando o bem a mercê de grilagem e exploração incompatível com a política agrícola ou habitacional.

Entende-se que o Princípio da Função Social da Propriedade, por tratar-se de ordem geral, constitucional e, portanto, de efeito contra todos, alcança os bens públicos em qualquer de suas modalidades, uma vez que comporta utilização desses bens pela própria administração pública para cumprimento de suas funções tipicamente administrativas e atendimento aos interesses sociais de seus administrados (bens de uso especial e bens de uso comum), bem como, comporta a utilização por particulares (bens dominicais) engajados no cumprimento da exploração conforme determinado no Plano de Ordenamento Territorial.

3.1.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O dever no cumprimento da função social do bem público interage com a função social da administração pública, que tem como ponto fulcral atender

objetivamente seus administrados proporcionando bem-estar social por meio de políticas públicas capazes de, se não extirpar, ao menos diminuir as mazelas que assolam a sociedade.

Na concepção de José Afonso da Silva⁸⁵ é administração pública é

(...) o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas”.

No Estado Democrático de Direito, a função administrativa é a atividade desempenhada pelas pessoas estatais, por meio de seus agentes e em total obediência aos princípios que regem a administração pública insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal⁸⁶; a fim de atender as demandas sociais.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que⁸⁷

(...) a Administração exerce função: a função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como desincumbir-se do dever posto a seu cargo. Donde, quem os utiliza, maneja na verdade ‘deveres-poderes’, no interesse alheio”.

⁸⁵JOSÉ, Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2007. p. 655.

⁸⁶Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: CRFB/88.

⁸⁷MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 62

O termo função, no contexto da administração pública, foi examinado por Eros Grau⁸⁸, asseverando que:

[...] a Administração cumpre uma função na medida em que vinculada pelo dever de realizar determinados fins em benefício do interesse público. Daí porque se há de entender função como um dever-poder, e não mero poder-dever.”

A Administração cumpre sua função social quando regulamenta e fiscaliza a implantação de políticas públicas de interesses público e social para fins do bem comum e com isso, cumpre a função social dos bens que mantêm sob seu domínio.

⁸⁸RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 581.947 – RO STF - TRIBUNAL PLENO (DJE 27/08/2010). Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 30 de abril de 2015.

3.2 DIFERENÇA ENTRE INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE SOCIAL

Para entendermos a correta aplicação da função social da administração pública no que tange à propriedade, se faz necessária uma distinção entre interesse público e interesse social.

A Constituição Federal de 1988 procura distinguir os dois conceitos, sendo que o interesse público está demonstrado quando se invoca a figura do Estado para consolidação de um direito.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso⁸⁹,

(...) quando se lê ou se ouve a expressão 'interesse público', a presença do Estado se nos afigura em primeiro plano. É como se ao Estado coubesse não só a ordenação normativa do 'interesse público', mas também a soberana indicação de seu conteúdo.

Quando a Constituição prevê que *"a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público"*,⁹⁰ o faz referindo-se ao interesse da administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Do mesmo modo quando, no artigo 231, § 6º, CF/88, menciona expressamente o "relevante interesse público da União".

Noutro passo, a Constituição Federal passa a discorrer sobre interesse social quando trata da desapropriação disciplinada no art. 5º, XXIV⁹¹, determinando que esta deva ser feita por "interesse social", diferentemente daquela decretada "por

⁸⁹MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e legitimação para agir. 5. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 29.

⁹⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Art. 37, IX. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

⁹¹ Idem.

necessidade ou utilidade pública⁹²”, que pode ser interpretado por interesse público. O mesmo se dá no caso da desapropriação para fins de reforma agrária, quando o imóvel rural não esteja cumprindo sua função social.

É possível aferir que o interesse público está relacionado diretamente com a prestação do estado em comunhão com a satisfação do administrado, já que ao Estado compete promover a justiça, segurança e bem-estar social.

Para Ada Pellegrini Grinover⁹³ sociais são

(...) interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios.

Mancuso⁹⁴ entende que, num sentido amplo, o interesse social é:

(...) o que consulta à maioria da sociedade civil: o interesse que reflete o que esta sociedade entende por “bem comum”; o anseio de proteção à res publica; a tutela daqueles valores e bens mais elevados, os quais essa sociedade espontaneamente escolheu como sendo mais relevantes. Tomando-se o adjetivo “coletivo” num sentido amplo, poder-se-ia dizer que o interesse social equivale ao exercício coletivo dos interesses coletivos.

⁹² Idem. Art. 184 e § 2º.

⁹³GRINOVER, Ada Pellegrini. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. Revista de Processo, nº 97, janeiro-março de 2000, p. 9.

⁹⁴MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos – conceito e legitimação para agir. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 27.

Prossegue o referido autor⁹⁵ elaborando a distinção entre “interesse social” e “interesse público”:

“Interesse social”, no sentido amplo que ora nos concerne é o interesse que consulta à maioria da sociedade civil: o interesse que reflete o que esta sociedade entende por “bem comum”; o anseio de proteção à res publica; a tutela daqueles valores e bens mais elevados, os quais essa sociedade, espontaneamente, escolheu como sendo os mais relevantes.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli⁹⁶, os interesses se confundem:

(...) hoje a expressão interesse público tornou-se equívoca, quando passou a ser utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, e até os interesses coletivos, os interesses difusos etc.

Segundo João Emilio de Assis Reis⁹⁷

(...) se não se puder admitir que função social do bem público partindo do pressuposto de que interesse público e interesse social podem se concretizar em sentidos diferentes ou, não coincidentes, admitindo-se tratar-se da mesma coisa, o princípio da função social tem o condão de alargar o entendimento do que seja o interesse público ou finalidade pública no caso do regime dos bens públicos. O que não se pode admitir em hipótese nenhuma é algum tipo de imunidade do bem público ao comando constitucional da função social da propriedade.

⁹⁵Idem. p. 26.

⁹⁶MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 46.

⁹⁷REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br>. Acesso em 30 de abril de 2015.

Esta também é a opinião de Silvio Luís Ferreira da Rocha⁹⁸, para quem

(...) a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade estar, de um modo ou de outro, voltado ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

Diante das inúmeras demandas que assolam as Varas de Fazenda Pública e Varas ambientais nas quais são questionadas as condutas de um ente público em face da coletividade, que teoricamente agiu em nome do interesse público, é possível perceber que o conceito de “interesse público” diverge do conceito de “interesse social”.

Poder-se-ia afirmar que a Administração Pública cumpre sua função social agindo com supedâneo no interesse público, quando elabora diretrizes para implantação de políticas públicas gerais. Por sua vez, age fundamentada no interesse social, quando objetiva atender demandas específicas de uma coletividade, como, por exemplo, a instituição de programas habitacionais, de reforma agrária ou assentamentos rurais.

3.3 DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMPUTADO AO ESTADO

O Plano de Ordenamento Territorial, obrigatório pela Constituição Brasileira, para cidades com população superior a 20.000 habitantes, é o instrumento básico da

⁹⁸ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 127.

política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados e tem por função dirigir um planejamento integrado do espaço, contemplando uma ampla diversidade de elementos incluindo a exploração do território em harmonia com a preservação do meio ambiente.

Para o Distrito Federal, a Lei Orgânica⁹⁹ instituiu três instrumentos de uso e ocupação do seu território: Plano Diretor de Ordenamento Territorial -PDOT, Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS e Planos de Desenvolvimento Local - PDL.

A elaboração do PDOT, realizado com a participação popular por meio de audiências públicas, discrimina as áreas conforme características e políticas públicas de maneira bastante abrangente. Este instrumento é complementado por normas legais que pormenorizam a exploração inerente a cada área – LUOS e PDL, definindo sua exploração a fim de cumprir sua função social.

Portanto, podemos afirmar que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, conjuntamente com a legislação correlata, confere à sociedade civil a definição da função social a ser exercida por cada parte do território.

Assim, considerando que a elaboração do PDOT é de competência privativa do executivo, gestor máximo de *res pública*, compete a ele, ouvida a sociedade, a definição da destinação a ser dada aos imóveis públicos. Por sua vez, esta prerrogativa do Estado em dar a destinação conforme as características do bem público também lhe imputa o ônus de cumprir sua função social por meio de elaboração de políticas públicas.

Não havendo dúvida que o direito de propriedade garantido pelo artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal Brasileira de 1988, está condicionado ao atendimento da sua função social por disposição do inciso XXIII deste mesmo artigo, torna-se inquestionável que o cumprimento da função social deva se dar por seu proprietário, ou por quem lhe substitua por meio de contrato de arrendamento, parceria, concessão de direito real de uso, permissão, autorização, legitimação de posse, etc.

Como dito alhures, o cumprimento da função social da propriedade pública, não está adstrita ao seu exercício de forma direta pelo Ente Público, mas o obriga a

⁹⁹ BRASIL. Lei Orgânica Do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 10 de abril de 2015.

adotar medidas políticas que indiquem e permitam a melhor exploração da propriedade, sempre com fito a atender os anseios da coletividade.

No entanto, a omissão do Estado em promover políticas públicas que assegurem uma condição de vida digna, favorece as ações de particulares que pouco a pouco vão investindo em edificações e obras de melhoria nos terrenos públicos que ocupam irregularmente, socorrendo-se, posteriormente, de ações estatais e até judiciais, a fim de obter a implantação de serviços públicos como hospitais, creches, escolas, dentre outras, os quais o Estado se obriga a atender a fim de evitar dano maior.

Diante do histórico narrado no presente trabalho, podemos verificar uma total inversão de valores. Ao tempo que o Estado promove a oferta de serviços públicos em áreas ocupadas irregularmente, o mesmo Estado determina a demolição de benfeitorias e a desocupação de áreas em assentamentos anteriormente por ele autorizados, nutrindo expectativas de que o Poder Público corrobora com o incorreto e reprime o correto.

O cumprimento da função social da propriedade pelo estado deve se anteceder as necessidades de seus administrados. Diferente disso é promover a desordem, culminando em injustiça social resultante do caos administrativo instalado pela omissão estatal.

3.4 DAS DIFERENTES FORMAS DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS PÚBLICOS

Uma das formas possíveis para assegurar o efetivo cumprimento da função social da propriedade seria transferência desta para particulares. Provavelmente tenha sido este o espírito do Estatuto da Terra¹⁰⁰ quando assim dispôs:

¹⁰⁰BRASIL. Lei nº 4.504, De 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

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

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

Assim, para prosseguirmos no presente trabalho no sentido da possibilidade de alienação dos bens públicos aos particulares, cabe-nos dialogarmos sobre a diferenciação do instituto da alienação face ao instituto da utilização de imóvel público, por suas inúmeras modalidades.

Inicialmente vamos distinguir de forma bastante breve os bens públicos de bens privados e, posteriormente classificar aqueles com o objetivo de alcançarmos o verdadeiro alcance da cada instituto e sua aplicabilidade às áreas rurais do Distrito Federal.

3.4.1 BENS PÚBLICOS E PRIVADOS

Conforme conceito do Código Civil Brasileiro¹⁰¹,

Art. 98- São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Por exclusão é possível afirmar que os bens particulares são os aqueles que não pertencem às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, os que não pertencem ao Estado pertencerão à pessoa natural ou jurídica.

Francisco Amaral¹⁰², também usa o método da exclusão, expondo que

¹⁰¹BRASIL. Lei n. 10.406/2002. Código Civil. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 12 de maio de 2015.

¹⁰²AMARAL, Francisco. Direito Civil Introdução, 6ª edição, São Paulo: Renovar, 2006, p.334.

(...) bens particulares são os outros, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰³ bens públicos são

(...) todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁰⁴, bens públicos,

(...) em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.

No presente estudo, limitaremos nossa análise sobre aos bens públicos. Sobre estes, assim dispõe o Código Civil¹⁰⁵

Art. 99. São bens públicos:

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

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

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

¹⁰³MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.p. 79.

¹⁰⁴MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998.

¹⁰⁵BRASIL. Lei 10.406/2002. Código Civil. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15.05.2015.

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

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰⁶

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (...); os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; (...) Já se nota, por essas características, um ponto comum – a destinação pública – nas duas primeiras modalidades, e que as diferencia da terceira, sem destinação pública.

3.4.2 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

É possível classificar os bens públicos:

3.4.2.1 Quanto à titularidade:

Os bens públicos podem ser federais, estaduais ou municipais, conforme pertençam, respectivamente, à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, ou as suas autarquias ou fundações de direito público.

¹⁰⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, Ed. Atlas, 10 ed., São Paulo, 1998, p. 433-434.

3.4.2.2 Quanto à destinação e afetação:

3.4.2.2.1 Bens de Uso Comum do Povo ou do Domínio Público:

São destinados a utilização pública; pertencem a toda coletividade, em regra de forma gratuita, independentemente do consentimento individualizado por parte do poder público; sem uma destinação específica; (ex: mares, praças, rios, estradas, etc.).

3.4.2.2.2 Bens de Uso Especial ou do Patrimônio Administrativo:

São bens com uma destinação especial, porque se destinam a instrumentalizar o serviço público. Tem como finalidade servir à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral; (ex: máquinas, veículos, etc.).

3.4.2.2.3 Bens Dominiais ou Patrimoniais Disponíveis:

São todos os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito real ou pessoal dessas entidades. O estado pode utilizá-los com objetivo de auferir renda. Ex.: terras devolutas, terras sem destinação pública específica, terrenos da marinha, prédios públicos desativados etc. Os bens dominiais diferem-se dos demais pela possibilidade de serem utilizados para qualquer fim, dentro de uma finalidade pública, além de ser permitida sua alienação.

3.4.2.3 Quanto à disponibilidade:

3.4.2.3.1 Bens indisponíveis por natureza:

São bens de natureza não-patrimonial, insuscetíveis de alienação pelo poder público. Tem essa característica com objetivo de preservar a finalidade a que se destinam. Os bens de uso comum do povo, regra geral, são bens absolutamente indisponíveis.

3.4.2.3.2 Bens patrimoniais indisponíveis:

Embora tenham o caráter patrimonialidade, não podem ser alienados porque são utilizados efetivamente pelo Estado para uma específica finalidade pública, como os bens de uso especial, ou bens de uso comum susceptíveis de avaliação patrimonial, móveis ou imóveis, como: prédios de repartições públicas, veículos oficiais, hospitais etc.

3.4.2.3.3 Bens patrimoniais disponíveis:

Todos que possuem natureza patrimonial e, por não estar afetado a certa finalidade pública, podem ser alienados, na forma da lei; são os bens dominicais em geral. Como espécie de bens patrimoniais disponíveis, localizam-se os bens dominicais.

De acordo com o Código Civil ¹⁰⁷:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

3.4.2.4 Quanto a Utilização:

A utilização do bem público poderá se dar:

3.4.2.4.1 Uso comum:

É utilizado indistintamente por toda coletividade, de forma igualitária, de acordo com a destinação conferida ao bem. Independente de manifestação administrativa para sua utilização.

3.4.2.4.2 Uso Especial:

Este merece uma atenção mais aprimorada, pois devido ao seu caráter especial, destinação específica a determinadas pessoas para uso exclusivo, sua utilização depende de atos da administração pública.

¹⁰⁷BRASIL. Lei 10.406/2002. Código Civil. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de junho de 2015.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho¹⁰⁸:

(...) O uso especial dá ensejo a diferentes modalidades de instituto, uns sujeitos a regras especiais de direito público, como a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso, a concessão de direito real de uso e a cessão de uso, e outros regulados basicamente por normas de direito privado, como, por exemplo, a locação, o comodato e a enfiteuse.

Cada um desses institutos tem fisionomia própria, muito embora possuam algumas linhas idênticas, o que é facilmente explicável porque todos afinal estampam formas de utilização de bens públicos.

3.5 DAS FORMAS DE UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

São formas de uso especial:

3.5.1 Autorização de Uso:

É ato unilateral, gratuito ou oneroso, independente de lei, discricionário, sem forma especial, revogável precariamente pela Administração, e que não gera direitos para o particular. A autorização ou permissão, no magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰⁹ é o ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário.

¹⁰⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. A autorização de uso de bem público de natureza urbanística. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=586. Acesso em 14 de maio de 2015.

¹⁰⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 218.

3.5.2 Permissão de Uso¹¹⁰:

É um ato unilateral, discricionário e precário. Através da permissão de uso que é um ato negocial, a administração faculta ao particular a utilização individual de um bem público. Podem ser estabelecidas condições e pode, ainda, ser onerosa ou gratuita e por tempo certo e determinado. Mas é sempre modificável ou revogável unilateralmente pela Administração Pública. A regra é a revogação sem obrigação de indenização, salvo condições em contrário.

3.5.3 Concessão de Uso¹¹¹:

É um contrato através do qual o Poder Público concede a particular o direito de utilização exclusiva do bem de domínio público. O concessionário explorará o bem de acordo com sua destinação específica. As características fundamentais da concessão de uso são o seu caráter contratual e a estabilidade relativa do pacto, a qual gera direitos subjetivos e individuais para o concessionário. É facultado ao concessionário auferir lucros com a exploração do bem, como, por exemplo, na exploração de locais públicos para funcionamento de bares, quiosques para venda de cigarros, bebidas, etc.

3.5.4 Cessão de Uso¹¹²:

¹¹⁰Walter Gaspar, in 1000 perguntas de Direito Administrativo, LUMEN JURIS, 1995 – Rio de Janeiro.

¹¹¹Idem

¹¹²Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1996, p. 442

É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. (...) A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. (...) Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência de propriedade e, por isso, dispensa registros externos”.

3.5.5 Concessão de Direito Real de Uso ou Domínio Pleno¹¹³:

Esse instituto foi criado pelo Decreto-lei 271/67. É a transferência à particular, pela Administração, como direito real resolúvel, da posse de imóvel público para ser por ele utilizado ou explorado em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social por tempo certo e determinado. É transferível pelo particular por ato inter vivos ou causa mortis, a título gratuito ou oneroso. Diverge da simples concessão de uso pelo fato de que ao contrário daquela – na qual apenas se compõe do direito de natureza obrigacional – instaura um direito real. Possui, então, como características inerentes sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequela. Só em caso de desvirtuamento da finalidade da concessão o imóvel reverterá à Administração Pública. Portanto, poderá ficar ad eternum com o particular, seus cessionários ou sucessores. Formaliza-se através de escritura pública ou termo administrativo, sujeitos a registro

¹¹³Ver art. 7º, § 1º, do Decreto-lei nº 271/1967.

3.5.6 Aforamento¹¹⁴:

Não se confunde com a concessão de direito real de uso, que exige finalidade específica. É um instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil de imóvel de sua propriedade, mediante o pagamento de uma importância certa, invariável e anual, chamada foro ou pensão. Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, em que se confere ao titular do direito a plena posse, uso e gozo da coisa, sem fins específicos, com poderes, inclusive, de aliená-la e transmiti-la hereditariamente, desde que pague anualmente ao senhorio direto contribuição chamada de foro ou pensão anual.

3.6 DAS FORMAS DE ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Alienar é transferir a outrem, por ato voluntário, o domínio de alguma coisa. O artigo 100 do Código Civil de 2002 dispõe no sentido de que os bens de uso comum e uso especial são inalienáveis. No entanto, o artigo 101 do mesmo Código, informa que os bens públicos dominicais são passíveis de alienação, desde que observados os ditames legais.

Formas de Alienação consoante o disposto no Código Civil¹¹⁵:

3.6.1 Venda:

É contrato civil e exige os requisitos determinados pela Lei 8.666/93.

¹¹⁴BURLAMAQUE, Cynthia Alves. Direito Administrativo e o domínio público. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/> Acesso em 14 de maio de 2015.

¹¹⁵BRASIL. Lei 10.406/2002. Código Civil. Arts. 86, 445, 481 a 532 e 1.275, inciso I e parágrafo único do CC.

3.6.2 Doação:

Modernamente, a doação de terrenos públicos vem sendo substituída, com vantagens, pela concessão de direito real de uso.

3.6.3 Dação em Pagamento:

É contrato civil e exige os requisitos determinados pela Lei 8.666/93.

3.6.4 Permuta:

É contrato civil e deverão observar certas regras como lei autorizativa, a avaliação, o devido procedimento licitatório, bem como a fundamentação inerente ao interesse público.

3.6.5 Investidura¹¹⁶:

A alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea "a" do inciso II do art. 23 desta lei. É o contrário da desapropriação e exige prévia autorização legislativa e avaliação, e

¹¹⁶BRASIL. Lei 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Art.17, § 3. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

se formaliza através de escritura pública ou termo administrativo, sujeitos a registro imobiliário.

3.6.6 Concessão de Domínio¹¹⁷:

Difere da concessão de uso e de direito real de uso porque estes não transferem o domínio. São vendas ou doações de terras públicas que tiveram a sua origem nas concessões de sesmaria da Coroa. Atualmente só são utilizadas nas concessões de terras devolutas, consoante prevê a CF, artigo 188, § 1 - §1º “A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional”. Exige prévia autorização legislativa, avaliação e, ainda, prévia autorização do Congresso Nacional, quando a extensão da área for superior a 2500 ha. Quando feita entre entidades estatais, formaliza-se através de lei e independente de registro; quando feita a particulares, exige termo administrativo ou escritura pública, sujeitos à registro.

3.6.7 Legitimação de Posse¹¹⁸:

Embora não haja usucapião de bem público, pode haver o reconhecimento, por este, da conveniência de legitimar certas ocupações, convertendo-as em propriedade em favor dos ocupantes. É providência que se harmoniza com a função social da propriedade, um dos princípios da atividade econômica do Estado, prevista

¹¹⁷Burlamaque, Cynthia Alves. Direito Administrativo e o domínio público Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/> Acesso em 14 de maio de 2015.

¹¹⁸BRASIL. Lei n.6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União e Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

no artigo 170, III, da CF. Resumidamente, a legitimação de posse corresponde à transferência do domínio de terras devolutas ou outras áreas sem destinação pública específica a particulares, os quais, por longos anos, cultivaram-na, exploraram-na, cumprindo sua função socioambiental.

A legitimação de posse foi inserida na Lei de Licitações por meio da Lei 11.196/2005 e o título deve ser registrado.

Observadas as diferenças entre os institutos, passamos a análise da alienação por meio da venda direta ou da Legitimação de Posse dos imóveis públicos do Distrito Federal aos seus ocupantes sob a ótica da dispensa da licitação.

3.7 DA LICITAÇÃO

De acordo com a Lei 8.666/93¹¹⁹, a alienação de bens públicos depende de prévia avaliação, autorização legislativa no caso de bens de órgãos da Administração Direta e entidades autarquias e fundacionais e licitação na modalidade de concorrência.

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

¹¹⁹BRASIL. Lei 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005);
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007);
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

Perceptível, portanto, segundo a norma acima citada, a possibilidade de dispensa de licitação no caso de alienação dos imóveis públicos. A dispensa ou inexigibilidade de licitação de imóveis públicos já foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal. Assunto a ser discutido no próximo capítulo.

4 CAPÍTULO IV - VISÃO DOS JURISTAS

A possibilidade de regularização fundiária por meio de alienação direta aos ocupantes por meio da venda direta, legitimação de posse ou concessão de direito real de uso foi objeto de análise judicial. A conclusão dos juristas considerou a situação *sui generis* consolidada no Distrito Federal. O intuito foi preservar a paz fundiária evitando o surgimento de um caos social que poderia culminar em infundável litígio com consequências incalculáveis para toda sociedade.

4.1 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal teve, por duas vezes, a oportunidade de se manifestar sobre a possibilidade de alienação de imóveis públicos, localizados no Distrito Federal, aos seus ocupantes, sem a necessidade de realização da licitação pública.

A primeira delas ocorreu no julgamento da ADI 2.290/DF¹²⁰, proposta no ano de 2007 pelo Procurador Geral da República, requerendo a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º e seus parágrafos da Lei 9.262¹²¹ de 12.01.1996.

A norma impugnada autoriza a venda sem licitação das áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofrem processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública.

Dispõe a citada norma atacada¹²²:

¹²⁰ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203. Divulgado em 11-10-2013. Publicado em 14-10-2013. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

¹²¹BRASIL. Lei n. 9.262, de 12 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal. Disponível em www.planalto.gov.br.

¹²²BRASIL. Lei 9.262 de 12 de janeiro de 1996. Art. 3º. Dispõe sobre a administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

Art. 3º As áreas públicas ocupadas localizadas nos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderão ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º - A possibilidade de venda a que se refere o caput só se aplica às áreas passíveis de se transformarem em urbanas, e depois de atendidas as exigências da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 2º Poderá adquirir a propriedade dos lotes, nos termos do caput deste artigo, aquele que comprovar, perante a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, ter firmado compromisso de compra e venda de fração ideal do loteamento, prova esta que deverá ser feita mediante apresentação do contrato firmado com o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário, além da comprovação de que efetivamente pagou, ou está pagando, pelo terreno, através de cópias dos respectivos cheques e extratos bancários, ou comprovação de que tenha pago o terreno com algum bem que estava em sua esfera patrimonial.

§ 3º Quando o detentor da fração ideal não tiver quitado seu terreno, deverá comprovar, nos termos do parágrafo anterior, que iniciou o pagamento do mesmo anteriormente a 31 de dezembro de 1994.

(...)

§ 12. Para efeito das alienações previstas no art. 3º, serão desconsideradas nas avaliações as benfeitorias promovidas pelos efetivos ocupantes.

A Bacia de São Bartolomeu, por fazer parte de um grande manancial de água do Distrito Federal, dentre outros motivos, foi transformada em Área de Proteção Ambiental – APA – por meio da Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996, que em seu art. 1º estabelece que o Poder Executivo do Distrito Federal fica responsável pela administração e fiscalização da referida área criada pelo Decreto nº 88.940, de 7 de novembro de 1983.

Na ementa do Acórdão¹²³ é possível observar um panorama completo de seu conteúdo:

¹²³ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087. Divulgado em 23-08-2007. Publicado 24-08-2007. DJ 24-08-2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 de maio de 2015.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180).

Entendeu-se que a citada norma, seria uma solução possível e viável para resolver o caso das ocupações irregulares existentes na APA do São Bartolomeu.

Na oportunidade, assim se manifestou o Ministro Sepúlveda Pertence¹²⁴ sobre o caso:

É manifesto para mim que a ressalva inicial do inciso XXI do art. 37 não confere um cheque em branco ao legislador para dispensas a granel da licitação. Mas, editada a lei, o que cabe é submetê-la a um juízo de razoabilidade para eliminar a hipótese de um verdadeiro abuso do poder legislativo.

¹²⁴ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087. Divulgado em 23-08-2007. Publicado 24-08-2007. DJ 24-08-2007. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 de maio de 2015.

As considerações feitas pelos eminentes Colegas e as que adiantei em aparte me convencem disso; trata-se de uma lei excepcional para uma situação excepcional vivida no Distrito Federal, em função mesmo do histórico da implantação da Capital da República e de certos comportamentos, que prefiro não comentar, de administrações passadas.

A decisão que garantiu a venda daqueles imóveis públicos aos seus ocupantes sem a devida licitação restou substanciada na realidade social instalada há longa data na região. Buscou-se preservar a paz social diante da concreta situação fática posta sob análise.

4.2 DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

De outro modo, decisão assemelhada foi proferida pelo Excelso Supremo Tribunal, quando se discutiu a constitucionalidade da Lei Distrital n. 2.689/2001, que dispunha sobre a alienação direta de imóveis públicos rurais aos seus ocupantes.

Na oportunidade o acórdão¹²⁵ restou assim redigido:

Ementa: 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

¹²⁵ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203. Divulgado em 11-10-2013. Publicado em 14-10-2013. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

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.

(ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203 DIVULG 11-10-2013 PUBLIC 14-10-2013 EMENT VOL-02705-01 PP-00001).

Diferentemente da decisão anterior, aqui se tratou de áreas públicas rurais. Outra diferença de extrema relevância, foi que no caso anterior, o Pretório Excelso entendeu pela inexigibilidade de licitação, previsto no artigo 25 da Lei n. 8.666/1993.

No caso da ADI 2.416/2007, entendeu-se pela dispensa de licitação. Sobre esse entendimento é possível extrair do voto vista do Ministro Carlos Britto¹²⁶, o seguinte excerto:

(...) É que, a meu sentir, não há inviabilidade de competição, nos moldes delineados pelo art. 25 da Lei nº 8.666/93. Ora, o Distrito Federal é proprietário de extensa área de terra e pretende aliená-la, a fim de incrementar sua economia rural. Pergunta-se: há uma pluralidade de sujeitos potencialmente interessados? Poderão eles bem desempenhar a finalidade a que se destina a alienação? A resposta é afirmativa. Por que, então, inviável a competição?

Penso que o fato de extensas áreas rurais do Distrito Federal estarem presentemente ocupadas não conduz à inviabilidade do processo licitatório. Certo que o desalojamento dos atuais ocupantes prejudica o setor rural e a economia do Distrito Federal como um todo, mas isso não chega a caracterizar um estado de inviabilidade licitatória.

Prova disso é que, se o posseiro deixar de pagar o preço da terra (pagamento, este, que o art. 6º da Lei distrital nº 2.689/2001 faculta seja feito em quinze anos), o imóvel será ofertado a outros interessados, mediante licitação. Se o processo competitivo fosse inexigível pelo simples fato de alguém já ocupar imóvel público, os leilões de imóveis da Caixa Econômica Federal, ocupados por

¹²⁶ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203. Divulgado em 11-10-2013. Publicado em 14-10-2013. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

mutuários inadimplentes, por exemplo, seriam fadados ao insucesso. De inexigibilidade não se cuida, portanto.

Observou o Ministro¹²⁷ em seu voto que

(...) É que, embora inaplicável ao caso a alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93, a venda direta de que cuida a Lei distrital nº 2.689/2001 encontra suporte na alínea “g” do mesmo inciso. E que dispõe esse dispositivo legal, na matéria? Que fica dispensada a licitação “nos procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição”.

Explico melhor. Em primeiro lugar, não me passou despercebido o fato de a mencionada alínea “g” apenas haver sido incluída na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, posteriormente, portanto, à edição da lei impugnada, que é de 2001. Sucede que essa hipótese legal de dispensa de licitação já existia desde, pelo menos, 1976, sendo sua inclusão no art. 17 da Lei nº 8.666/93 apenas para fins expletivos ou de melhor sistematização normativa.

Depois disso, o art. 11 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), ordena que:

Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

§ 1º. Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional bem como a atividade dos órgãos de valorização regional.

Já o art. 29 da Lei nº 6.383, de 1976, assim dispõe, verbis:

¹²⁷ADI 2416, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/2012, DJe-203. Divulgado em 11-10-2013. Publicado em 14-10-2013. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

“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.

§ 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.”

De logo se percebe cuidar-se, agora sim, de terras rurais. Foi o Estatuto da Terra que, em 1964, deu poderes para que o antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária reconhecesse “as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual”. A Lei nº 6.383, de 1976, então, dando cumprimento ao Estatuto da Terra, fixou os requisitos para a legitimação da posse no âmbito federal e previu hipótese excludente de licitação (“o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua” - § 1º do art. 29 -, “Aos portadores de Licenças de Ocupação [...] será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua” - § 2º do art. 29).

Pois bem, o que fez a lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade foi tratar, no âmbito do Distrito Federal, justamente do processo de legitimação de posse de terras rurais. Processo, este, que, em nível federal, é regido pelo art. 29 da Lei nº 6.383/76. Dispositivo legal que, como não podia deixar de ser, é extensível aos demais entes da Federação como norma geral. Isto porque à lei federal é vedado criar hipótese de afastamento de licitação aplicável apenas a um dos entes federativos (no caso, à União). Ademais, o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) é claro ao assentar a possibilidade de legitimação de posse das terras estaduais e municipais, “respeitada a legislação local”.

Diante da aula magna ministrada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Aires Britto, não há como chegar a conclusão diversa daquele que entende pela aplicabilidade da alienação de forma direta ao ocupante, sem necessidade de procedimento licitatório, inclusive pelo instituto da Legitimação de Posse.

5 CAPÍTULO V - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - ÁREA RURAL

Depois de explanado sobre a aplicabilidade da função social da propriedade, da dispensa de licitação para alienação de imóveis públicos, embora considerando o não exaurimento da matéria, cumpre trazer a baila sua aplicação ao fato concreto, o que será proposto nas linhas seguintes.

Diante da análise já realizada sobre o assunto, é possível perceber que as ocupações nos aglomerados urbanos parece ter encontrado na lei nº 11.977/2009, a segurança jurídica necessária para a regularização fundiária almejada.

Na contramão da história, a área rural padece de dispositivos legais simplificados e de aplicabilidade imediata, conforme se vê das leis vigentes que tratam das diversas formas de alienação e que poderiam ser aplicadas para fins de regularização fundiária de imóveis públicos com características rurais situadas no Distrito Federal.

A ocupação das áreas rurais do Distrito Federal, como dito em capítulos anteriores, se deu por iniciativa dos governantes que perceberam a necessidade de se formar o cinturão verde a fim de abastecer, com alimentos aqui produzidos, a população que se queria instalar na nova cidade e assim tornar viável o projeto de mudança da Capital da República.

A agricultura e avicultura ocupam lugar de destaque na economia brasiliense. No cinturão verde localizado na Região Geoeconômica de Brasília, o uso de tecnologia avançada favorece a zona rural do DF fazendo com que alcance níveis recordes de produtividade na agropecuária, abastecendo a cidade e exportando alimentos para outros estados, contribuindo para o desenvolvimento econômico da Capital Federal.

Segundo informações extraídas da Revista Veja, em matéria publicada sob o título “Em se plantando tudo dá”¹²⁸

¹²⁸<http://vejabrasil.abril.com.br/brasil/materia/em-se-plantando-tudo-da-764>. Acessado em 21 de abril de 2015.

(...) os 392.000 hectares do meio agrário representam 69% das terras do Distrito Federal. Neles, 90 000 pessoas vivem da agricultura familiar em 19.000 terrenos com menos de 20 hectares. Esse contingente é responsável por 80% da criação de bens campestres no DF, o que resulta em autossuficiência para algumas áreas. No caso de pimentão, hortaliças folhosas e grãos, vamos além, ostentando a maior produtividade desses gêneros no país.

Não obstante a matéria jornalística, as informações são confirmadas pela Secretaria de Agricultura, dando conta que a região de Brazlândia é a sétima maior produtora de morangos do país. No Núcleo Rural Taquara, Região Administrativa de Planaltina, tem-se o cultivo de pimentão cuja produtividade é a maior do Brasil. No mesmo compasso, a região do PAD-DF é responsável pela produção de grãos, superando em muito a média nacional, tanto em produtividade quanto em qualidade¹²⁹.

Do mesmo modo, o Núcleo Rural Vargem Bonita¹³⁰ é uma comunidade rural localizada na região administrativa do Park Way, no Distrito Federal, responsável por 40% do abastecimento de legumes e verduras consumidos no Distrito Federal. É parte do cinturão verde criado por agricultores nipo-brasileiros, sendo que das 67 chácaras do local, os direitos de uso de 43 ainda pertencem com os colonos japoneses e seus descendentes desde o período de sua implantação, em 1959.

São 300 hectares de área cultivada, sendo 30 hectares de mandioca e 120 hectares de alface, que sozinha movimenta R\$ 1,1 milhão de reais por ano¹³¹. No entanto, tantas riquezas estão à beira da extinção por omissão dos gestores públicos fundada na ausência de projetos governamentais capazes de obstaculizar o avanço urbano sobre áreas rurais.

Outro motivo determinante para extinção das áreas rurais é o interesse imobiliário que desponta vorazmente na Capital Federal visando apenas o lucro financeiro, sem dispensar atenção à preservação do meio ambiente e as

¹²⁹Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal. Disponível em www.agricultura.df.gov.br. Acesso em 05 de maio de 2015.

¹³⁰FONTE: Emater-DF. Disponível em <http://vargembonita.spaceblog.com.br/>. Acesso em 05 de maio de 2015.

¹³¹Idem.

necessidades básicas do ser humano, como a alimentação e o direito ao exercício da profissão. Importante observar que o campo vive sem a cidade, contudo, a cidade jamais viverá sem o campo.

Vislumbra-se com uma maneira plausível à manutenção das áreas rurais, a alienação aos seus ocupantes que cumprem sua função social, contudo, as ações governamentais são adotadas a passos lentos no sentido de formalizar a ocupação por meio de alienação, seja definitiva ou precária. A inércia do Estado tem permitido o fracionamento do solo, as ocupações irregulares e a morte das áreas rurais, inclusive com seus recursos hídricos, cada vez mais escassos.

Os produtores rurais, totalmente descobertos de documento legal que lhe garanta segurança e permita a continuidade de suas ocupações, são considerados invasores pelo Poder Público, e perdem a credibilidade nos seus governantes a medida que não alcançam seu objetivo de manter, de maneira segura, sua permanência e de seus sucessores na propriedade explorada.

Hodiernamente, com fundamento em histórica e notória promessa pública de titularização dos imóveis públicos rurais aos seus ocupantes, o foco das discussões no âmbito rural tem sido a possibilidade de aquisição da propriedade ocupada por meio da compra direta, ou seja, prescindível a licitação.

Nesse sentido, o Governo do Distrito Federal tenta dar eficácia a legislações inerentes à questão da alienação por meio de venda direta ou outros institutos semelhantes. Nas seções seguintes, nos debruçaremos em uma análise sobre as medidas legais cabíveis a espécie, bem como sobre as ações e meios adotados pelo GDF na concretização do objetivo.

5.1 VENDA DIRETA

Uma das possibilidades mais concretas existentes hoje no Distrito Federal e almejado por todos os ocupantes de áreas rurais, é a venda direta dos imóveis públicos aos seus ocupantes que comprovem cumprir a função socioambiental da

propriedade, dispensada a licitação. A expectativa encontra-se embasada na Lei Distrital n. 2.689/2001¹³² e no artigo 18 Lei Federal 12.024/2009¹³³.

Ditam as citadas normas que o beneficiário das terras públicas do Distrito Federal que comprovar o exercício de atividade agrícola, pecuária, agroindustrial, turismo rural e ecológico, ou o reflorestamento como atividade principal, desde o ano de 2004, fará jus à aquisição da propriedade do imóvel ocupado.

Para entendermos melhor o espírito das leis analisaremos a exposição de motivos apresentada para a criação da lei.

Lei n. 2.689/2001 – Exposição de motivos¹³⁴:

Desde que desapropriadas pelo Poder Público com o advento de Brasília, as terras rurais do Distrito Federal vêm sendo predominantemente utilizadas sob a forma de arrendamento, modalidade de uso que não tem assegurado, como seria desejável, o aproveitamento racional e adequado da terra, nem o cumprimento dos demais requisitos constitucionais que conduzem a propriedade rural ao cumprimento de sua função social.

Quase contemporâneo de Brasília e avançando nos seus conceitos, o **ESTATUTO DA TERRA** estabeleceu que somente para fins especiais, tais como pesquisa, experimentação, fomento, assistência técnica e assemelhados se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, prescrevendo que, fora de tais hipóteses, a exploração de quaisquer imóveis rurais pelo Poder Público, direta ou indiretamente, terá caráter transitório, enquanto não haja viabilidade de transferi-los à propriedade privada.

¹³²BRASIL. Lei 2.689 de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

¹³³BRASIL. Lei Federal n. 12.024 de 27 de agosto de 2009. 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. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

¹³⁴Exposição de Motivos. Lei 2.689 de 19 de fevereiro de 2001. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

O atual Governo do Distrito Federal teve a percepção dessa realidade desde sua gestão anterior, quando encaminhou a esta ilustre Câmara Legislativa o projeto de que resultou a Lei n. 750, de 08 de setembro de 1994, igualmente autorizativo da alienação de suas terras públicas, mas o exclusivo procedimento licitatório nela previsto não permitiu se conciliassem os interesses concorrentes do Poder Público na condição de proprietário da terra nua, do arrendatário, na condição de legítimo proprietário das benfeitorias nela edificadas, e do eventual licitante, desestimulado pela dificuldade em administrar a dúplici oferta de estreitos limites da concorrência público.

Lei 12.024/2009 – Exposição de motivos¹³⁵.

Quem atua no setor fundiário sabe o que o título representa para o ocupante: segurança dominial, crédito bancário e melhoria de vida. A titulação provoca no individuo uma nova disposição para o trabalho revertendo, afinal, na busca de uma melhor qualidade de vida e maior produtividade da terra.

A importância da medida justifica-se pela necessidade de superar o obstáculo que a ausência de titulação de parte das ocupações existentes na região representa para um maior desenvolvimento econômico local e para a implementação de políticas de fomento da atividade rural em bases legais. A não titulação das áreas públicas rurais intensifica um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando, via de regra, a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.

Aqueles que querem a terra para nela continuar vivendo e trabalhando, terão a tranquilidade de que necessitam para viver sem sobressaltos e a garantia de acesso aos financiamentos públicos e privados e à assistência técnica dos órgãos do governo.

É oportuno observar, por fim, que de cada dez trabalhadores rurais, oito estão ocupados na agricultura familiar. Em 2006, dos alimentos que chegaram à mesa dos brasileiros, mais de 60% vieram das pequenas propriedades que, em bom número, não cumprem o marco legal.

Acredito que, com a aprovação da presente emenda, estaremos contribuindo para o resgate dessa dívida social para o trabalhador rural.

De fácil percepção que ambas as legislações tinham como justificativa a segurança jurídica do produtor; cumprimento da função social; coibição da grilagem;

¹³⁵Exposição de Motivos. Lei Federal nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 29 de maio de 2015.

preservação do meio ambiente e; manutenção do produtor nas áreas rurais produtivas do Distrito Federal.

Os dispositivos legais citados dispõem, de forma geral, sobre o procedimento a ser instaurado e o preço a ser imputado ao adquirente, além de elencar os requisitos a serem comprovados e as causas de rescisão contratual bem como a possibilidade de reversão de área ao patrimônio público.

5.1.1 APLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO

O surgimento do embasamento jurídico que possibilita a alienação por meio da venda direta merece dedicação dos agentes públicos na sua interpretação a fim de possibilitar sua aplicabilidade respeitando o verdadeiro espírito das normas.

5.1.1.1 LEI DISTRITAL 2.689/2001

A Lei Distrital nº 2.689/2001, dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes do Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

Em seu artigo primeiro autoriza o Distrito Federal e a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, a alienar e conceder o direito real de uso das terras públicas rurais de que são proprietários no território do Distrito Federal. Define como área rural as partes do território do Distrito Federal que não sejam caracterizadas como Zona Urbana de Dinamização, Urbana de Consolidação, Urbana de Uso Controlado e de Conservação Ambiental e Rural Remanescente.

Conforme disposto no artigo 5º da citada norma, as áreas a serem alienadas não poderão ter dimensão inferior a 2ha (dois hectares), módulo rural mínimo no Distrito Federal, nem superior a 300ha (trezentos hectares), ficando resguardadas as

dimensões constantes dos contratos de arrendamento e concessão de uso devidamente formalizado.

Provavelmente com intuito de coibir o parcelamento de solo a citada lei determina que a escritura de compra e venda seja gravada com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos.

A alienação das terras públicas rurais tem como prioridade quanto à sua destinação a regularização fundiária; o desenvolvimento de produção e atividade rural; o assentamento de trabalhadores rurais e; a proteção dos ecossistemas naturais.

De fato, por permitir a alienação de bem público sem a observância da licitação¹³⁶, a Lei Distrital n. 2.689/2001 teve sua constitucionalidade questionada em ADI proposta pelo Partido dos Trabalhadores no ano de 2007, sob n. ADI 2416/2007. Na oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal declarou possível a alienação dos imóveis rurais diretamente aos seus ocupantes sem a necessidade de serem precedidos de licitação conforme já relatado no presente trabalho.

Contudo, ultrapassados mais de 14 (quatorze) da vigência da Lei distrital 2.689\2001, ocorreram superveniência de novos dispositivos legais e alterações em outras legislações, especialmente a Lei federal 12.024\2009, que interagem diretamente com a ora discutida refletindo em sua compreensão e, por com seguinte, na sua aplicação.

5.1.1.2 LEI FEDERAL 12.024/2009

¹³⁶BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

O artigo 18 da Lei Federal 12.024/2009¹³⁷, define que 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.

Denota-se que no geral, a lei beneficia o produtor rural ao permitir a venda direta dos imóveis rurais aos seus ocupantes, no entanto, sua utilização no âmbito do Distrito Federal poderá ser questionada no Supremo Tribunal Federal.

É cediço que a previsão genérica e uniforme de institutos jurídico-urbanísticos para regularização fundiária se inclui na competência normativa da União, adstrita a normas gerais (art. 24, I, § 1º, CF).

A Lei Federal n. 12.024/2009¹³⁸ extrapolou esse âmbito ao tratar no art. 18º, da venda direta e da concessão de direito real de uso incidente sobre imóveis públicos dos Estados e dos Municípios, pois, regulou a utilização privativa de bens estaduais, matéria da alçada do Distrito Federal, compreendida na sua autonomia (art. 18, CF).

Diante da partilha de competências a União pode editar normas gerais, contudo, não lhe é permitido impor aos Estados e o Distrito Federal à outorga de concessão de seus bens, cuja administração é exclusiva, suprimindo a liberdade de escolha dos institutos jurídicos de uso privativo de bem público.

Diante disso a solução discutida seria a apresentação de projeto de lei a fim de adequá-la e harmonizá-la, não só com a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 2416/2012, mas especialmente para recepcionar a Lei Federal n. 12.024 de 27 de agosto de 2009 a nível distrital, a fim de preservar sua constitucionalidade em face de Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por oportuno, é importante destacar que da mesma forma que a Lei Distrital, a Lei Federal também coibi a alteração da destinação da área, imputando a perda do

¹³⁷BRASIL. Lei Federal nº 12.024 de 27 de agosto de 2009. 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. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

¹³⁸Idem.

título da terra, com a conseqüente reversão da área em favor do poder público, ao proprietário que alterar a destinação rural da área objeto da alienação, resguardando a preservação do meio ambiente.

5.2 DOS REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE COMPRA

Ultrapassadas as questões constitucionais e legais acima expostas, considerando a possibilidade de saneamento dos vícios apresentados, passemos a analisar a efetividade da venda direta e sua real implementação pelos órgãos públicos.

Diante da possibilidade legal de aquisição da propriedade de imóveis públicos sem a necessidade de alienação, e com a chancela do STF, a Lei Distrital n. 2.689/2001 determinou que o produtor rural se habilitasse a exercer seu direito de compra, seria necessário o cumprimento dos seguintes requisitos:

Art. 2º -

(...)

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

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

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

II – comprovar o uso produtivo e social da propriedade;

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

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

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

Nos termos da lei 12.024/2009, os requisitos a serem preenchidos estão citados no artigo 18, *in verbis*:

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.

Muito embora as normas legais possibilitem a venda direta, legislações e normas infra legais tem colocado limitações excessivas na concretização de tais objetivos. Os atos regulamentatórios como Decretos, Portarias e Resoluções que tratam do assunto merecem uma revisão aprofundada e adequação a fim de respeitar o verdadeiro espírito da lei.

5.3 DA LIMITAÇÃO DO DIREITO DE COMPRA

Embora a lei 2.689/2001 autorize a regularização fundiária de área rural por meio da venda direta, sua aplicabilidade tornou-se demasiadamente limitada pelo próprio texto legal acrescido de decisões correlatas ocorridas posteriormente, vejamos o disposto no § 1º do artigo 1º, *in verbis*:

§ 1º Considera-se área rural para os efeitos desta Lei as partes do território do Distrito Federal que não sejam caracterizadas como Zona Urbana de Dinamização, Urbana de Consolidação, Urbana de Uso Controlado e de Conservação Ambiental, Rural Remanescente, exceto, neste último caso, da Região Administrativa do Guará - RA X.

Do mesmo modo, observa-se outra limitação do direito de aquisição quando o § 1º do artigo 2º da Lei Distrital assim dispõe:

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

Utilizada a interpretação literal da norma, é possível afirmar que somente os produtores rurais que possuem contrato de arrendamento ou concessão de uso poderiam ser beneficiados com a aquisição de forma direta, dispensando-se a licitação.

Ocorre que, como dito ao longo do trabalho, os contratos de arrendamento e transferências firmados com base nos Decretos n. 19.248/1998 e nº 2.436/2001, foram declarados nulos por decisão do TJDF com *efeitos ex tunc*, ou seja, contrato nulo, contrato inexistente. Aqueles que ainda tinham outro embasamento legal foram sufragados pela decisão do TCDF n. 6779/2007 que os declarou ilegais, ou foram sufragados pelo término do prazo de vigência.

Diante dos fatos, no ano de 2011 a administração adotou procedimento para emissão de novos contratos com base na lei 12.024/2009, e depois da declaração de sua constitucionalidade pelo STF, utilizou também a Lei 2.689/2001.

Desta feita, segundo informações da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, somente 2.800 (duas mil e oitocentas) chácaras são objeto de processo administrativo com objetivo de obtenção do contrato de arrendamento, destes, somente 220 obtiveram o que administração intitulado de Contrato de Concessão de Uso Oneroso.

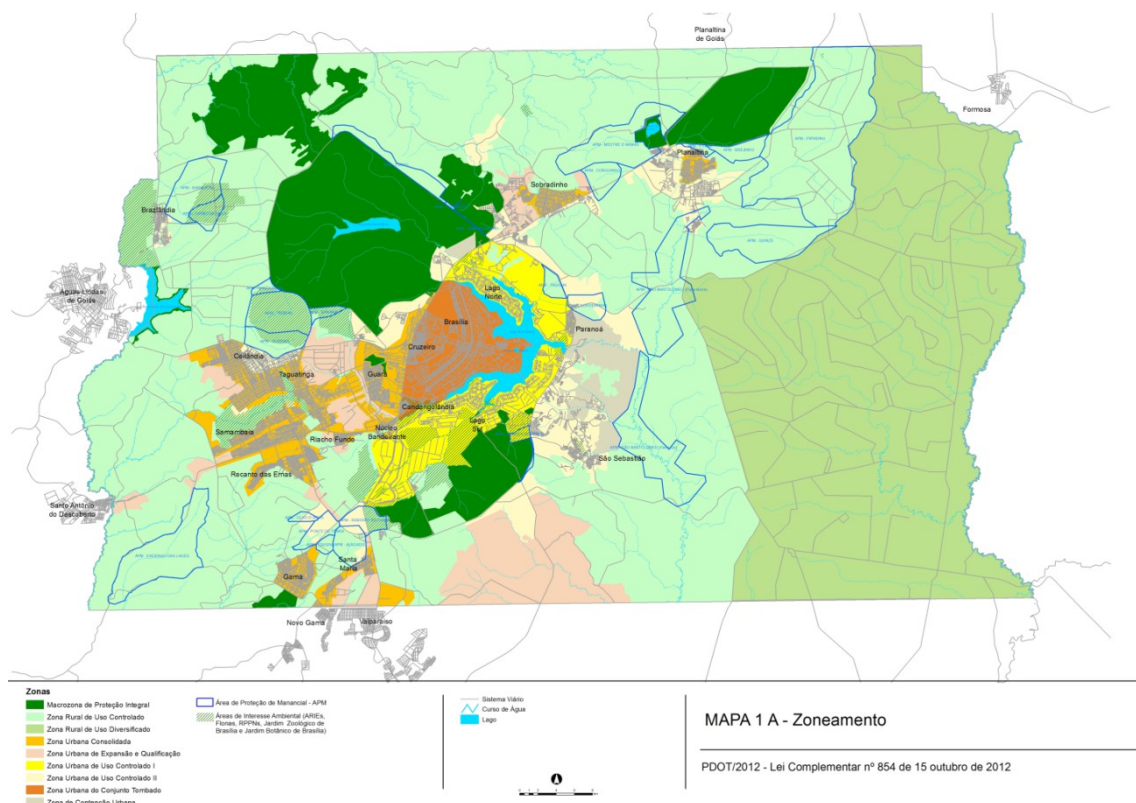
Assim, é possível afirmar que ainda existem inúmeras propriedades que não possuem qualquer tipo de documento que lhe possibilite ingressar com pedido de compra de seus imóveis.

Da mesma forma, observa-se outra limitação encontrada no texto se refere àquelas propriedades rurais que tiveram sua localização transmutada para zona urbana com a revisão do PDOT de 2009.

Conforme se verifica do mapa¹³⁹ de macrozoneamento contido na Lei Complementar 803/2009 - PDOT, o Governo do Distrito Federal, transformou parte

¹³⁹ Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH. Disponível em <http://www.sedhab.df.gov.br/mapas.html>. Acesso em 29 de maio de 2015.

da zona rural que contém muitas áreas com características rurais e desenvolvimento de atividades correlatas, em zona urbana. Este fato, além de gerar um conflito de normas, impede que estas áreas, mesmo que mantenham suas características rurais, possam ser regularizadas por meio da Lei n. 2.689/2001, pois já não fazem parte da zona rural ali exigida.



Mapa 1A - Macrozoneamento

No entanto, a possibilidade de regularização destas áreas com características rurais situadas nas novas zonas urbanas foi assegurada por meio do disposto no artigo 278 da Lei Complementar 803/2009¹⁴⁰. No entanto, a regularização ficou limitada a alienação por meio de contrato específico.

Art. 278. As glebas com características rurais inseridas em zona urbana poderão ser objeto de contrato específico.

¹⁴⁰BRASIL. Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

Embora já tenha sido publicado o Decreto n. 35.439, de 19 de maio de 2014, que dispõe sobre o Regimento Interno do Grupo de Trabalho de que trata o artigo 281supra, a elaboração do contrato específico ainda não é uma realidade.

Art. 281. A identificação das glebas que atendam aos critérios definidos no art. 280 será feita por Grupo de Trabalho a ser instituído pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

Noutro passo, verifica-se conflito de normas ao passo que a Lei Distrital dispõe que somente serão passíveis de alienação as áreas rurais que não estejam localizadas em zona urbana, a Lei Complementar 803/2009¹⁴¹ dispõe em seu parágrafo 7º do artigo 278 que:

Art. 278.

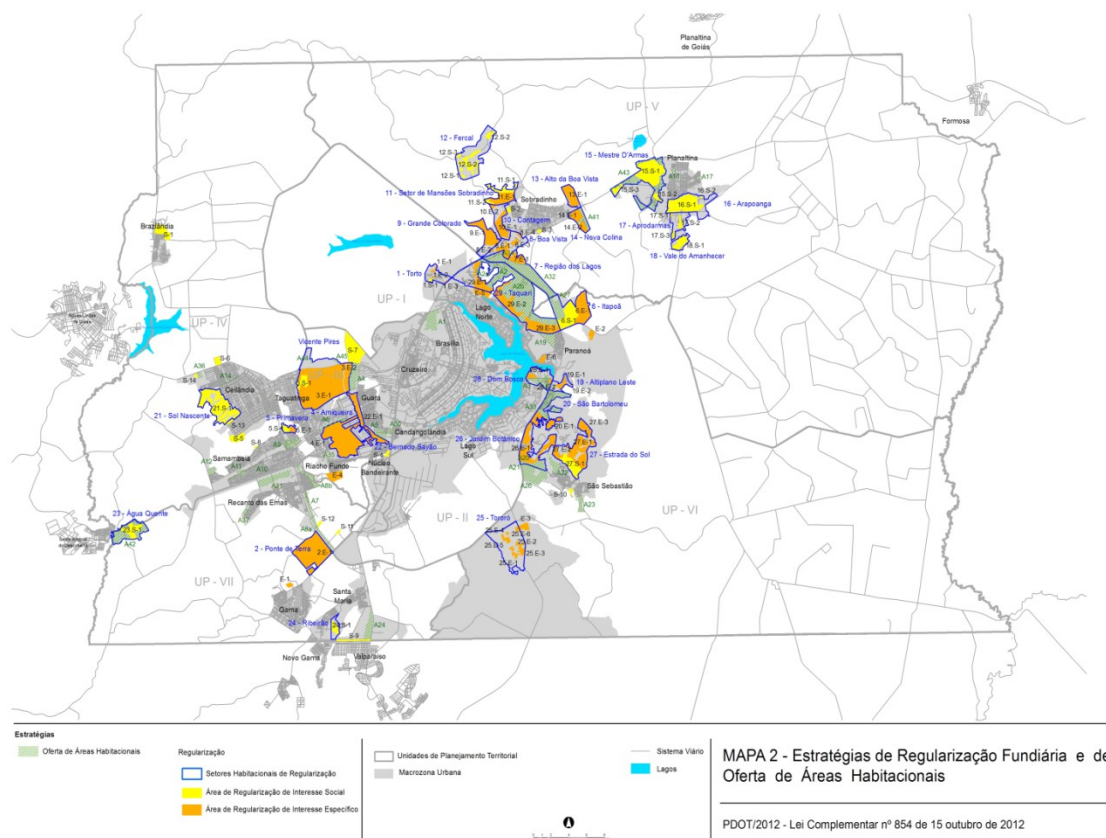
(...)

§ 7º Na hipótese de o Poder Público vir a alienar as áreas públicas com características rurais previstas neste artigo que possuam contrato específico, será garantido o direito de compra diretamente àqueles que sejam ocupantes e atendam aos critérios estabelecidos no art. 18 da Lei federal nº 12.024, de 27 de agosto de 2009.

Não obstante, parte destas áreas rurais transformadas em urbanas, embora mantenham sua vocação agropecuária, foram destinadas para implantação de setores habitacionais, conforme se verifica do mapa¹⁴² abaixo:

¹⁴¹BRASIL. Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

¹⁴²Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH. Disponível em <http://www.sedhab.df.gov.br/mapas.html>. Acesso em 29 de maio de 2015.



Mapa 2 - Regularização Fundiária e Oferta Áreas Habitacionais

A destinação das áreas para implantação de setores habitacionais extingue por completo a possibilidade de exploração ou aquisição da propriedade pelos atuais ocupantes, inclusive o direito ao contrato específico:

Art. 278.

(...)

§ 4º O contrato específico dependerá de prévia anuência do órgão responsável pela política de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal quanto à interferência com projetos urbanísticos e de regularização fundiária¹⁴³.

Diante das limitações apresentadas no texto legal somadas aos fatos supervenientes, a lei n. 2.689/2001 tornou-se inócua para solucionar a questão

¹⁴³BRASIL. Lei Complementar 803 de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Disponível em www.ci.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.

fundiária do Distrito Federal. A citada lei somente permite a venda a quem possua o mencionado contrato de arrendamento, que já não mais subsistem, além de não admitir a regularização de áreas com características rurais inseridas em zona urbana.

Desse modo, é possível concluir que o embasamento legal para alienação dos imóveis rurais em geral, inclusive aqueles com características rurais inseridos em zona urbana, seria o disposto no artigo 18 da Lei Federal 12.024/2009, e não na Lei Distrital n. 2.689/2001.

A Lei Federal n. 12.024/2009, que no geral dispõe sobre o Programa Minha Casa minha Vida, destina somente um artigo e três parágrafos para tratar das terras públicas rurais do Distrito Federal:

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

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

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

§ 3º (VETADO)

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

Contudo, é preciso trazer à baila a discussão sobre competência para legislar sobre áreas públicas de propriedade do Distrito Federal. Estaria lei federal usurpando a competência do Estado ao legislar sobre a alienação de seus bens?

Vejamos o que diz a Lei Orgânica do Distrito Federal sobre a alienação de imóveis:

Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que lei especificar.

§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.

Art. 49. A aquisição por compra ou permuta, bem como a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal dependerão de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, subordinada à comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação.

Assim, se consideramos que a lei federal trata da venda direta e não somente da dispensa de licitação, e é o que nos parece, há inconstitucionalidade do referido dispositivo.

Um entendimento que poderia ser adotado a fim de extinguir dúvidas sobre a abrangência da lei 12.024/2009, bem como sua constitucionalidade em face da Lei Orgânica do Distrito Federal, seria sua recepção pelo ente federado, por meio do devido processo legislativo.

Da mesma forma por tratar-se de legislação bastante abrangente, que não delimita claramente a que veio, é submetida a vasta regulamentação por meio de Decretos. Desde sua publicação em 28 de agosto de 2009, já foram publicados inúmeros Decretos com o fito de regulamentá-la: Decreto 31.084/2009, revogado pelo Decreto 34.931 de 06 de dezembro de 2013, posteriormente modificado pelos Decretos n. 34.867 de 01 de outubro de 2014, Decreto n. 36.186, de 24 de dezembro de 2014, Decreto n. 36.195, de 24 de dezembro de 2014 e Decreto n. 36.428 de 30 de março de 2015.

A constante expedição de Decretos dispendo sobre o mesmo tema, além trazer insegurança jurídica, demonstra a fragilidade com que o assunto vem sendo tratado, além de deixar claro que a norma comporta grande discussão.

Não obstante, a indecisão do executivo em delimitar e regulamentar a matéria, os demais órgãos da administração, inclusive a própria Terracap, também tentam legislar sobre o tema, elaborando Resoluções e Portarias que estão além das competências a eles atribuídas.

O atual contrato que a administração está promovendo, denominado contrato de concessão de uso oneroso, também foge dos ditames legais e poderia ser

questionado se preenche ou não o requisito legal para aquisição da propriedade conforme se demonstrará em análise a ser desenvolvida ao longo do trabalho.

5.4 DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública do Distrito Federal, embora sufragada em perceptível fragilidade no que tange norma legal e sua aplicabilidade, promove a regularização fundiária dos imóveis públicos rurais por meio da Secretaria de Estado de Agricultura - SEAGRI.

A SEAGRI, através de procedimentos administrativos, acolhe o pedido de regularização apresentado pelo produtor que contém, além dos documentos pessoais, documentos comprobatórios da ocupação da propriedade desde 27/08/2004.

Também é ônus do produtor, a apresentação de mapa acompanhado de tabela simplificada contendo coordenadas dos vértices definidores de limites, suficientes para identificação da ocupação, em Sirgas 2000.4 (conforme Art. 2º c/c Art. 4º do Decreto Distrital 32.575 de 10/12/2010), impresso e arquivo em meio digital.

Recebida a documentação é realizada uma visita fiscalizatória no imóvel na qual a Secretaria de Agricultura confere a atividade agrícola e o cumprimento da função social da propriedade, culminando na emissão de Laudo de Vistoria contendo todas as informações observadas sobre a ocupação do imóvel.

Depois de verificada a documentação, é solicitado ao produtor que apresente Plano de Utilização para o imóvel, o qual deverá conter as atividades já desenvolvidas, aquelas que se pretende desenvolver com sua localização e delimitação, bem como as benfeitorias edificadas e aquelas que se pretende edificar, também devidamente discriminadas.

Segundo a Lei n. 5.346¹⁴⁴, de 20 de maio de 2014, que institui o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG,

Art. 2º Compete ao Conselho:

I – analisar os processos administrativos de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal e sobre eles emitir parecer conclusivo;

II – autorizar a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante – CLO;

Concluída a análise do Plano de Utilização e sendo aprovado, a Secretaria de Agricultura emite um Certificado de Legítimo Ocupante ao produtor, e encaminha o processo para a TERRACAP, a qual confere a documentação e emite o título. No momento em que é conferido ao produtor o Certificado de Legítimo Ocupante, inicia-se a irregularidade do procedimento adotado.

5.4.1 DA NULIDADE DO CERTIFICADO DE LEGITIMO OCUPANTE

O certificado de legítimo ocupante, além de não conferir qualquer segurança ao produtor, é nulo e não dispõe de nenhuma validade. Nulo porque não lhe foi conferida assinatura do órgão competente; ineficaz porque padece do vício da ausência de publicidade.

Conforme o disposto no Decreto n. 5.346,

Art. 3º O COREG é constituído por 7 membros, sendo:

I – membros natos:

o Secretário de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural;

(...) o Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;

II (...)

¹⁴⁴BRASIL. Lei n. 5.346, de 20 de maio de 2014. Institui o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 20 de junho de 2015.

§ 4º O membro da SEAGRI é o Presidente do Conselho, sendo substituído em suas ausências e impedimentos pelo membro da TERRACAP.

Assim, denota-se do dispositivo legal que a competência para assinatura do Certificado de Legítimo Ocupante recai sobre o Secretário de Agricultura ou, na sua ausência, o Presidente da Terracap. Contudo, não é isso que se observa nos documentos emitidos.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal¹⁴⁵ assim se manifestou sobre o caso:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE CONHECIMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. CERTIFICADO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. DOCUMENTO SEM VALOR JURÍDICO. I - A QUESTÃO RELATIVA AO DOMÍNIO DO IMÓVEL JÁ FOI RESOLVIDA POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO, TENDO COMO FUNDAMENTO A PROPRIEDADE DEMONSTRADA PELA TERRACAP. NÃO SE TRATANDO DE SENTENÇA QUE TRAZ ÍNSITA A CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS, HIPÓTESE EM QUE SERIA APLICÁVEL O ART. 471, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, CUJA NORMA PERMITE A REVISÃO DO JULGADO QUANDO HAJA ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE NO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO DA PARTE, TEM-SE QUE A DISCUSSÃO NÃO PODE SER RENOVADA NO MESMO PROCESSO, EM FACE DA COISA JULGADA. II - DEPOIS, O DOCUMENTO APRESENTADO PELO AGRAVANTE - CERTIFICADO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - NÃO TEM VALOR JURÍDICO, PORQUANTO A AUTORIDADE QUE O SUBSCREVE É INCOMPETENTE PARA DISPOR DOS BENS DA TERRACAP, NÃO PODENDO SEUS ATOS GERAR QUAISQUER OBRIGAÇÕES EM RELAÇÃO À AGRAVADA. III - NEGOU-SE PROVIMENTO
(TJ-DF - AGI: 20070020077810 DF , Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 15/08/2007, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 06/09/2007 Pág. : 149).

Do mesmo modo é possível afirmar que o Certificado de Legítimo Ocupante não tem validade, pois não lhe foi conferida a publicidade exigida pelo artigo 37 da

¹⁴⁵TJ-DF - AGI: 20070020077810 DF, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, data de julgamento: 15/08/2007, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 06/09/2007 Pág. : 149 Disponível www.tjdft.jus.br. Acesso em 09 de maio de 2015.

Constituição Federal. A Constituição da República de 1988, no art. 37, caput, elevou ao *status* de princípio constitucional da Administração Pública, a publicidade dos atos administrativos.

Esse princípio constitui verdadeira garantia do cidadão, seja para que possa exercer seus direitos perante a Administração, seja para que tenha condições de controlar a própria atividade administrativa, através dos mecanismos legais à sua disposição.

O grande Administrativista José Afonso da Silva¹⁴⁶ diz que:

(...) A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Do mesmo modo José dos Santos Carvalho Filho¹⁴⁷

(...) Ao princípio da publicidade devem submeter-se todas as pessoas administrativas, quer as que constituem as próprias pessoas estatais, quer aquelas outras que, mesmo sendo privadas, integram o quadro da Administração Pública, como é o caso das entidades para estatais.

Em determinado momento, ao ser questionada sobre a ausência de publicidade do ato administrativo, a Secretaria de Agricultura se manifestou informando que o Certificado de Legítimo Ocupante é publicado juntamente como Contrato de Uso Oneroso, contudo, tal fato jamais foi confirmado.

Do mesmo modo, embora a Lei 2.689/2001, tenha se referido a Legitimação de Ocupação, podemos observar que ocorreu uma impropriedade na utilização da

¹⁴⁶SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 18a. edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 653.

¹⁴⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 18 edição, Editora Lumen Juris, 2007, p. 123.

expressão “ocupação”. Certamente que o instituto ao qual se referiu o legislador foi o de legitimação de Posse. É possível extrair tal entendimento analisando os artigos que tratam do assunto ao longo da lei. O fato será discutido mais adiante no tópico referente a Legitimação de Posse.

5.5 DOS INSTITUTOS ADOTADOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Prosseguindo no discurso que relata os procedimentos administrativos adotados para efetivação da lei, encontramos contrassenso entre os institutos oferecidos legalmente para a regularização fundiária e aqueles realmente utilizados pela administração pública.

Para demonstrarmos com clareza as divergências entre o disposto em lei e os atos administrativos passamos a uma análise essencialmente contratual e legal sobre o documento emitido pela Terracap.

5.5.1 DO CONTRATO DE DIREITO REAL DE USO

Para discutirmos as divergências trabalhamos no modo comparativo entre os dispositivos legais e o teor dos instrumentos utilizados pela administração pública.

Primeiramente, a Cláusula Primeira do mencionado contrato indica que o imóvel é objeto de *Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural*. A indagação gira em torno de que a Lei n. 12.024/2009, em seu artigo 18, preceitua que:

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.

Do mesmo modo a Lei 2.689/2001:

Art. 1º. Ficam o Distrito Federal e a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP - autorizados a **alienar e conceder o direito real de uso das terras públicas rurais** de que são proprietários no território do Distrito Federal, nos termos desta Lei.(Grifos próprios).

Assim, porque o instrumento oferecido ao produtor é Contrato de Uso Oneroso de Imóvel Rural?

Não há na legislação supracitada a previsão para elaboração de Contrato de Concessão de Uso Oneroso como meio para regularização das terras públicas rurais no Distrito Federal.

O desvirtuamento do disposto no artigo 18 da Lei nº 12.024/2009 iniciou com a publicação do Decreto nº. 34.931 de 06 de dezembro de 2013, que revogou o Decreto nº. 31.084/2009. Este, por sua vez, estabelecia diretrizes e identificava o legítimo ocupante para fins de alienação, concessão de direito real de uso e concessão de direito real de uso com opção de compra, dos imóveis rurais do Distrito Federal e de suas entidades, efetuada diretamente.

Observa-se que os instrumentos a serem utilizados para regularização fundiária segundo o decreto revogado eram: alienação, concessão de direito real de uso e concessão de direito real de uso com opção de compra. Em momento algum houve qualquer referência a Contrato de Uso oneroso de imóvel rural. Este somente veio a fazer parte do mundo jurídico por meio do decreto n. 34.931 de 06 de dezembro de 2013, que assim dispôs:

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

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

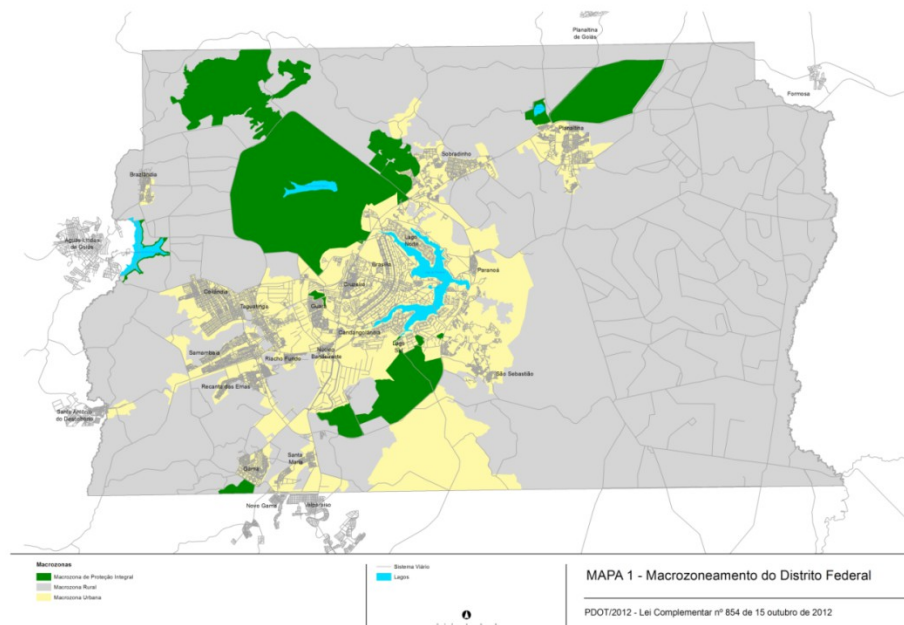
Assim, criou-se a figura do Contrato de Uso Oneroso de Imóvel Rural, fragilizando o direito a aquisição da propriedade, cujo espírito da lei se destina.

Muito embora o Decreto afirme que as áreas inseridas na macrozona rural serão objeto de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CCDRU, não é esse o procedimento adotado.

§ 2º Serão objeto de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, com opção de compra ou alienação, as glebas localizadas na

Macrozona Rural, assim definidas na Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009.

No mapa¹⁴⁸ a seguir é possível observar o macrozoneamento do Distrito Federal:



Mapa 3 - Macrozoneamento

¹⁴⁸Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH. Disponível em <http://www.sedhab.df.gov.br/mapas.html>. Acesso em 29 de maio de 2015.

Não obstante o disposto no parágrafo segundo do artigo 1º do mesmo decreto, diversas propriedades situadas na macrozona rural foram objeto de contrato de Concessão de Uso Oneroso.

A administração tenta se explicar alegando que, como não houve a individualização da matrícula, não é possível a emissão do CDRU. Sustenta seu ato no citado Decreto 34.931/2013¹⁴⁹:

Art. 1º -

(...)

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

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

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

Há diferença latente entre o instituto da concessão de uso oneroso e o instituto da concessão de direito real. Para melhor esclarecer, Hely Lopes Meirelles¹⁵⁰ conceitua estes instrumentos da seguinte maneira:

5.5.1.1 Concessão de uso

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

¹⁴⁹BRASIL. Decreto nº 34.931, de 06 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 25 de junho de 2015.

¹⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485-490.

5.5.1.2 Concessão de direito real de uso

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

A Concessão de Direito Real de Uso é um instituto previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, mais especificamente em seu art. 7º, devidamente modificado pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que dispõe:

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

Embora o instituto da Concessão ¹⁵¹de Direito Real de Uso já existisse no âmbito do direito administrativo, conforme o citado Decreto – Lei, ainda não fazia parte do direito privado. Assim, a Lei 11.481/2007 acrescentou ao inciso XII do artigo 1.225 do Código Civil este novo direito real.

Art. 1.225. São direitos reais:
(...)
XII - a concessão de direito real de uso.

¹⁵¹BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 20 de junho de 2015.

O doutrinador Carvalho Filho¹⁵² dialoga sobre as vantagens para a Administração Pública, da utilização deste instrumento:

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

Do entendimento do citado autor é possível aferir que, utilizando do mencionado instituto para regularização fundiária, a administração pública permanece com a propriedade do bem, instituindo uma verdadeira blindagem do patrimônio público.

Confirmado este entendimento surge o cerne da questão: o conflito gerado entre o espírito das leis nº.2.689/2001 e nº.12.024/2009, os interesses dos produtores rurais e o instituto da concessão do direito real de uso utilizado pela administração pública.

O entendimento da blindagem do bem público resultado da utilização do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso está ainda mais evidente pelo teor do documento.

De acordo com o disposto em lei, um dos a aquisição por meio da compra direta do imóvel rural, é a ocupação deste por longa data. Contudo, em breve análise do mencionado contrato, é possível verificar que o produtor rural ao ratificá-lo, declara que somente tomou posse do imóvel quando da assinatura do Contrato de Uso Oneroso que o antecedeu, cujos primeiros contratos só foram assinados a partir de 2011, quando se adotou este procedimento.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA IMISSÃO NA POSSE, DO
PAGAMENTO DOS ENCARGOS E TRIBUTOS, DA

¹⁵²CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 98.

REGULARIZAÇÃO FISCAL E DA APRESENTAÇÃO DE LICENÇAS E OUTORGAS

O (a) CONCESSIONÁRIO (a) encontra-se imitado (a) na posse do imóvel objeto desta concessão de direito real de uso desde ___/___/___, conforme consta do Contrato de Concessão de Uso Oneroso nº ___/___, devendo usá-lo para os fins pactuados, de acordo com o PU.

A redação da referida cláusula desconsidera a ocupação dos anos anteriores, elemento primordial para aquisição do imóvel, legitimação de posse, e outros direitos não menos importantes. O tempo real da ocupação também é fator importante para aplicação do redutor no preço final previsto no em caso de aquisição da propriedade, conforme se verifica do Decreto nº.34.931/2013¹⁵³, com redação dada pelo Decreto 36.428/2015.

Art. 8º-A. No cálculo da avaliação dos imóveis públicos rurais de que trata o artigo anterior deverá ser aplicado redutor de 1,5% (um vírgula cinco por cento) por ano de contrato ou ocupação da área.

§ 1º A redução prevista no caput limita-se a 50% (cinquenta por cento) do valor da avaliação sendo que o valor apurado, após a aplicação do redutor, não poderá ser inferior ao valor mínimo da terra nua estabelecido em Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para o Distrito Federal e Entorno – SR/28, vigente na data de formalização da escritura pública de compra e venda, atualizada monetariamente, nos moldes da Lei Complementar Distrital n.º 435, de 27 de dezembro de 2001.

Ora, o contrato faz lei entre as partes. Assim, induzir o produtor a firmar compromisso contendo cláusulas que lhe retiram direitos adquiridos, mesmo se tratando de contratos administrativos, é totalmente desarrazoado, para não dizer ilegal.

O teor do artigo 8º-A do Decreto 34.931/2013, por si só já demonstra a inviabilidade de aquisição do imóvel pelo produtor, pois fixa que redução prevista no caput limita-se a 50% (cinquenta por cento) do valor da avaliação sendo que o valor

¹⁵³BRASIL. DECRETO Nº 34.931, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2013. Dispõe sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 25 de junho de 2015.

apurado, após a aplicação do redutor, não poderá ser inferior ao valor mínimo da terra nua estabelecido em Planilha de Preços Referenciais de Terras venda do imóvel.

A referida tabela cita com o preço mínimo para áreas rurais do Distrito Federal, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) o hectare. Contudo este valor é citado na Lei 12.024/2009¹⁵⁴ como referência para uma avaliação. Assim, o valor final de aquisição do respectivo imóvel poderá alcançar valores inatingíveis para o produtor rural, vez que o redutor, conforme disposto no Decreto n. 34.931/2013 não poderá incidir sobre o valor definido na Tabela do Incra.

No mesmo passo, considerando o procedimento adotado pela Secretaria de Agricultura para a emissão dos CCDRU, percebe-se que a Administração Pública perdeu uma excelente oportunidade de legitimar a posse desses produtores desde a época em que efetivamente ocupam aqueles imóveis, muitos deles ocorridos nas décadas de 60 e 70, o que seria de grandiosíssima valia para aos produtores rurais.

Ao contrário do Certificado de Legitimação de Posse, é oferecido ao produtor um certificado de legítimo ocupante. O documento, além de não encerrar em si a publicidade imprescindível aos atos administrativos, não gera nenhum direito, pelo contrário, apenas atesta que o arrendatário é ocupante e retira deste o direito de reconhecimento da posse exercida a longa data.

Embora os contratos sejam oferecidos ao produtor com a falsa ilusão de que se trata de um título que lhe dê segurança, e como preparatório de venda direta da área para o seu titular, suas cláusulas inferem o contrário.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, DIMENSÃO E VIGÊNCIA

(...)

Parágrafo Terceiro – As partes declaram estar cientes de que a presente concessão de direito real de uso terá vigência de 30 (trinta) anos, contados a partir da lavratura desta escritura, renováveis, por iguais períodos, ou até a efetivação da alienação prevista na CLÁUSULA Oitava desta escritura.

¹⁵⁴BRASIL. Lei Federal nº 12.024 de 27 de agosto de 2009. 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. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 25 de junho de 2015.

Parágrafo Quarto – Esta concessão de direito real de uso extinguir-se-á ao final do prazo estabelecido no parágrafo terceiro desta CLÁUSULA, ou com a lavratura da escritura pública de compra e venda, ou por revogação, nos termos deste instrumento, ou nos casos previstos em Lei.

Do mesmo modo,

(...)

CLÁUSULA OITAVA – DAS VEDAÇÕES, INFRAÇÕES AO CONTRATADO E PENALIDADES

(...)

Parágrafo Primeiro: Ultimado o período de duração desta concessão, apenas as benfeitorias úteis e necessárias previstas no Plano de Utilização – PU serão indenizáveis.

Parágrafo Segundo: A ulterior transformação da zona rural em zona urbana, pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT que vier a interferir, total ou parcialmente na poligonal da área do imóvel objeto desta escritura, permitirá à TERRACAP proceder à resolução ou a repactuação desta concessão de direito real de uso, mediante indenização das benfeitorias úteis e necessárias, sem direito à retenção por parte do (a) CONCESSIONÁRIO (a), que não sejam estranhas ou previstas na atividade fixada no Plano de Utilização PU aprovado pela SEAGRI e anuído pela TERRACAP.

Parágrafo Terceiro: Na vigência da presente concessão de direito real de uso, as partes poderão resolvê-la de comum acordo ou quando houver interesse formalmente justificado da CONCEDENTE. Configura interesse justificado do CONCEDENTE a decisão administrativa fundamentada no sentido da realização de projetos de urbanização ou de implantação de equipamentos ou instalações necessárias a prestação direta ou indireta de serviços públicos.

De acordo com o disposto no parágrafo terceiro da cláusula oitava, fica permitido à Terracap resolver o contrato, bastando, para tanto, apresentar justificativa formal, e cita como exemplo de justificativa, a necessidade de implantação de projeto de urbanização ou equipamentos públicos.

Nos tempos atuais o que se vê no Distrito Federal, é a grande especulação imobiliária, que já levou muitos produtores rurais a entregar suas propriedades para a Terracap, a grande maioria sem qualquer indenização.

É do conhecimento de todos a premente necessidade de moradia. Contudo, a política habitacional do DF aplicada até a presente data, se mostra ardilosamente

inescrupulosa, favorecendo a especulação imobiliária e as manobras eleitoreiras, em detrimento de valores constitucionais de superior valia.

Sobre a possibilidade de venda, prossegue o disposto no referido contrato:

CLÁUSULA NONA – DA POSSIBILIDADE DE COMPRA E VENDA
A CONCEDENTE facultará ao (á) CONCESSIONÁRIO (a) PRIMITIVO (a) – e apenas a esse (a) ou seus sucessores causa mortis – exercer a opção de compra direta, desde que o imóvel esteja enquadrado em área passível de alienação, conforme parecer técnico da CONCEDENTE, cabendo à mesma a formalização da escritura pública de compra e venda, a expensas do (a) CONCESSIONÁRIO (a).

Observa-se do disposto na cláusula nona que a concedente “facultará” ao concessionário o exercício do direito de compra. Acaso a intenção fosse realmente a venda, a redação correta seria que a concedente “faculta desde aquele momento” ao concessionário o exercício do direito de compra.

Prossegue o teor do contrato:

(...)

Parágrafo Primeiro – O valor do imóvel para fins de alienação será apurado mediante avaliação da TERRACAP, com a participação da Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI, levando-se e conta os critérios dimensão, localização, capacidade de uso, recursos naturais intrínsecos, preço corrente de terra nua na localidade, que o fixará por meio de decisão da Diretoria Colegiada, não podendo ser inferior ao valor mínimo da terra nua estabelecida em Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para o Distrito Federal e Entorno – SR/28, vigente na data da formalização da escritura pública de compra e venda atualizada monetariamente, nos moldes da Lei Complementar Distrital nº 435, de 27 de dezembro de 2001.

Destaca-se mais uma vez que o valor do imóvel poderá ser superior as possibilidades de aquisição frente a política agrícola nacional. Prossegue:

Parágrafo Segundo – Sobre o valor apurado na avaliação de que trata o parágrafo anterior, será aplicado um redutor por tempo de ocupação nos termos legais.

Denota-se que o redutor é inócuo no presente caso, posto que o resultado de sua aplicação

“limita-se a 50% (cinquenta por cento) do valor da avaliação sendo que o valor apurado, após a aplicação do redutor, não poderá ser inferior ao valor mínimo da terra nua estabelecido em Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para o Distrito Federal e Entorno – SR/28, vigente na data de formalização da escritura pública de compra e venda, atualizada monetariamente, nos moldes da Lei Complementar Distrital n.º 435, de 27 de dezembro de 2001¹⁵⁵.

Assim, considerando que o redutor não poderá ser aplicado sobre o preço mínimo fixado pelo Incra, nem ser inferior a 50% do valor da avaliação, a aquisição da propriedade será praticamente impossível. Ademais, a avaliação do órgão responsável não poderia ser muito diferente do valor fixado pelo Incra, posto que os critérios avaliativos são os mesmos. Assim, dizer que existe um redutor, mas que este não se aplica sobre o preço mínimo, é o mesmo que dizer que ele inexistente.

Perceptível, portanto, que, muito embora a legislação permita a venda direta dos imóveis públicos rurais do Distrito Federal aos seus ocupantes, existem inúmeros obstáculos implantados pela administração que inviabilizam a concretização do desejo dos produtores rurais e a eficácia da lei no seu mais puro espírito.

¹⁵⁵BRASIL. DECRETO Nº 34.931, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2013. Dispõe sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 25 de junho de 2015.

5.6 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A Legitimação de Posse é instituto antigo no regime jurídico brasileiro. Foi concebido após o término do regime sesmarial implantado no Brasil pela Corte Portuguesa enquanto as terras ainda lhe pertenciam e estavam subjugadas a legislação de Portugal.

A Legitimação de Posse foi criada no sistema jurídico nacional por meio da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras¹⁵⁶ que em seu artigo 5º assim dispôs:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animais que tiver o possessor, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º As posses em circunstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commissão ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.

De acordo com ensinamentos de Arnaldo Rizzardo¹⁵⁷, a Lei de Terras instituiu a posse como meio de aquisição da propriedade. Na lição de Patrícia Fortes Lopes Donzele¹⁵⁸ citando Luiz Lima Stefanini, a Legitimação de Posse foi conceituada como

¹⁵⁶BRASIL. Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

¹⁵⁷Rizzardo, Arnaldo. O Uso da Terra no Direito Agrário. 3 ed. Rio de Janeiro: Aide Editora.

¹⁵⁸Donzele, Patrícia Fortes Lopes. Legitimação de posse. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/5101>. Acesso em: 15 maio 2015.

(...) exaração de ato administrativo, através do qual o poder público reconhece ao particular que trabalha na terra a sua condição de legitimidade; outorgando, ipso facto, o formal domínio pleno".

Posteriormente, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964¹⁵⁹ que dispõe sobre o Estatuto da Terra, assim dispôs sobre o tema:

Art. 99. A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

Diante dos diversos problemas que circundam as ocupações de terras públicas no Brasil, o instituto da Legitimação de Posse, embora criado a longa data, ressurgiu vigorosamente para solucionar as ocupações de áreas públicas rurais e urbanas.

Atualmente, a legitimação de posse está regulamentada pela Lei n.º 6.383 de 1976¹⁶⁰, 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:

Cita como requisitos para aquisição da Declaração de Legitimação de Posse¹⁶¹ que o requerente

¹⁵⁹BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra . Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

¹⁶⁰Brasil. Lei n.º 6.383 de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

¹⁶¹ Idem, art.. 29.

(...)

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

Prossegue¹⁶² regulamentando o procedimento a ser instaurado com fito a comprovar o cumprimento dos requisitos legais

(...)

§ 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.

Entende-se da regra acima posta que, antes da Declaração de Legitimação de Posse, a ocupação será permitida por meio de Licença de Ocupação que perdurará por 4 anos, legitimando o ocupante a aquisição da propriedade.

O acima afirmado encontra fundamento na recente Instrução Normativa nº 80 de 13/05/2014/INCRA¹⁶³, publicada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, na qual são fixados os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares, localizadas em terras públicas rurais da União ou do INCRA, adquiridas, desapropriadas ou arrecadadas, fora da Amazônia Legal.

Art. 12º A legitimação da posse de que trata esta Instrução Normativa, consistirá na emissão de Licença de Ocupação (LO), pelo

¹⁶²Idem, art.29, parágrafo primeiro.

¹⁶³BRASIL. Instrução Normativa nº 80, de 13 de maio de 2014. Fixa os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares, localizadas em terras públicas rurais da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), adquiridas, desapropriadas ou arrecadadas, fora da Amazônia Legal.

Disponível em <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes> Acesso em 29 de junho de 2015.

prazo mínimo de 04 (quatro) anos, não onerosa, conforme modelo do anexo III, nos termos do art. 29, § 1º da Lei 6.383/76, ou de Título de Domínio (TD), conforme modelo do anexo IV.

§ 1º A Licença de Ocupação (LO) será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

§ 2º A emissão do Título de Domínio (TD) dar-se-á após o cumprimento das cláusulas da Licença de Ocupação (LO).

Contudo, se o ocupante comprovar que exerce a ocupação em tempo igual ou superior a 4 anos, fará jus imediatamente a Legitimação de Posse.

Art. 13º Poderá ser emitido título definitivo de propriedade (TD), dispensando-se a emissão de Licença de Ocupação (LO), caso o interessado comprove que ocupa a área, com a anuência do órgão agrário, por mais de 04 anos.

Infere-se do acima exposto, que a União possui elementos suficientes para regularizar a ocupação das terras públicas de sua propriedade por meio de um instituto que, muito embora não tenha deixado de existir no mundo jurídico, retorna com robustez inquestionável para solucionar grave problema fundiário que perdura a séculos.

O instituto da Legitimação de Posse garante o cumprimento da função social da propriedade, tanto pelo Poder Público, quanto pelo particular, quando respeita o direito de propriedade do ocupante que fez a terra produtiva e o interesse público consistente na paz social e garantia de fomento para a sociedade urbana.

Não obstante os benefícios que a implantação da Legitimação de Posse traz para a sociedade, ainda se discute se a Legitimação de Posse seria um ato vinculado ou discricionário do Poder Público.

Entre os jusagraristas é consenso que o instituto não constitui uma liberalidade do Poder Público, mas sim uma obrigação que advém de um ato de reconhecimento de legitimidade àquele que trabalha a terra. Tratar-se-ia de formalização de um domínio, se concorrerem os requisitos prescritos pela lei.

Do mesmo modo que a Legitimação de Posse se mostra instituto plausível para regularizar as ocupações de terras públicas rurais, o mesmo instituto é utilizado

nas áreas urbanas, conforme se vê na Lei nº 11.977¹⁶⁴, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, cujo artigo 47 assim dispõe:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

Embora o parágrafo 1º da citada norma determine que a legitimação de posse não implique a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidir, abre espaço no artigo 60 para conversão da Legitimação de posse em propriedade, nos moldes da usucapião.

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Denota-se, portanto, que a recente Lei nº 11.977/2009¹⁶⁵, colaborou para o revigoramento do instituto da legitimação de posse, fortalecendo-o e dando à posse a conotação de direito real.

¹⁶⁴BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de junho de 2015.

¹⁶⁵BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de junho de 2015.

Corroborando a ideia, a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, alterou seus dispositivos para receber o instituto da legitimação de posse como instrumento para promoção da política urbana.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V – institutos jurídicos e políticos:

(...)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).

O novo panorama jurídico observado com a utilização da Legitimação de Posse para regularização fundiária inseriu o mencionado instituto na Lei de Licitações^{166 e 167}:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

g- procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;

¹⁶⁶BRASIL. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005. Art. 118. O § 2º do art. 3º, o art. 17 e o art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação: (...) "Art. 17. I, g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía tal atribuição; Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

¹⁶⁷BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

Diante da edição de recentes normas legais que apontam o instituto da Legitimação de Posse como instrumento hábil à promoção da regularização fundiária no Brasil, prosseguiremos com o presente trabalho analisando a possibilidade de sua aplicabilidade na questão fundiária do Distrito Federal.

De acordo com os ensinamentos de Marco Aurélio Bezerra de Melo¹⁶⁸, citando Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

(...) embora se fale em Legitimação de Posse, o instituto nasceu e se desenvolveu como forma de transferência de domínio. Por esse instituto, transforma-se uma situação de fato – a posse- em situação de direito – o domínio”.

Diante disso é possível concluir que a Legitimação de Posse é maneira legal de aquisição de imóvel público por meio do cumprimento da função social da propriedade. Da mesma forma, é possível concluir que a Concessão de Direito Real de Uso, pura e simples, ou seja, sem opção de compra, é maneira legal de utilização de propriedade pública, contudo, se inserida a opção de compra, esta condição torna a CDRU também um meio de aquisição de propriedade pública.

5.6.1 POSSIBILIDADE DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE NOS IMÓVEIS PÚBLICOS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL

Como já citado no bojo do presente trabalho, a lei nº 2.689/2001 permite a Alienação, a Concessão de Direito Real de Uso e a Legitimação de Posse e a venda direta dos imóveis públicos rurais do Distrito Federal aos seus ocupantes.

¹⁶⁸MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Legitimação de Posse dos imóveis Urbanos e o Direito à Moradia. Ed. Lumen Juris, 2008. p. 117.

Embora a Lei n. 2.689/2001¹⁶⁹, tenha citado a Legitimação de Ocupação como uma das possibilidades de regularização fundiária das áreas públicas rurais do Distrito Federal, é possível verificar uma imprecisão do legislador ao mencionar “Legitimação de Ocupação” ao invés de “Legitimação de Posse”.

De acordo com a descrição do procedimento a ser adotado pela administração a fim de efetivar a legitimação da ocupação, é possível afirmar que, no caso, legitimação de ocupação tem conotação de legitimação de posse, ou seja, trata-se do mesmo instituto.

Foi possível alcançar a esse entendimento elaborando um comparativo entre a lei Distrital n. 2.689/2001 e a Lei Federal 6.383/1976.

Lei Federal 6.383/1976	Lei Distrital 2.689/2001
<p>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:</p> <p>I - não seja proprietário de imóvel rural;</p> <p>II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.</p>	<p>Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 2º A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com a participação da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento, promoverá, nos termos desta Lei, a alienação do imóvel rural sob a forma de venda direta ou mediante licitação, na</p>

¹⁶⁹ BRASIL. Lei nº 2.689 de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 01 de julho de 2015.

	<p>modalidade de concorrência pública.</p> <p>§ 1º Poderá adquirir o domínio àquele que, sendo arrendatário ou concessionário rural, estiver produzindo em terras rurais do Distrito Federal, levando-as a cumprir a sua função social, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administração, calculados na forma prevista nesta Lei.</p> <p>§ 2º O disposto no § 1º aplica-se aos legítimos ocupantes, mediante a comprovação dos seguintes requisitos:</p> <p>I – comprovar ser arrendatário ou concessionário de uso de imóvel rural de propriedade do Distrito Federal ou da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com vigência contratual há pelo menos cinco anos;</p> <p>II – comprovar o uso produtivo e social da propriedade;</p> <p>III – achar-se em dia com o pagamento da taxa de ocupação;</p> <p>IV – anexar descrição das benfeitorias do imóvel, inclusive as de recuperação e manutenção da qualidade</p>
--	--

	<p>do solo;</p> <p>V – apresentar documento em que declare, sob as penas da lei, se contraiu financiamento para aplicação no imóvel, acrescentando, na hipótese afirmativa, cópia do contrato firmado.</p>
<p>Art. 29. (...)</p> <p>§ 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.</p>	<p>Art. 11. A regularização e legitimação da ocupação prevista nesta Lei visam atender ao ocupante da área de até 150ha (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:</p> <p>I – não ser proprietário de imóvel rural;</p> <p>II – comprovar ocupação e produção rural efetiva, pelo prazo mínimo de cinco anos.</p> <p>§ 1º A legitimação da ocupação de que trata este artigo obedecerá às demais prescrições da legislação federal pertinente.</p>
<p>Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.</p>	<p>Art. -11 (...)</p> <p>§ 4º A licença de ocupação é documento hábil para a obtenção de crédito rural, podendo constituir penhor</p>

	sobre as lavouras financiadas ou quaisquer outros bens existentes na área ocupada, independentemente de prévia anuência formal de autoridade do Distrito Federal.
Art. 29 – (...) § 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.	Art. 12- (...) § 3º A licença de ocupação será intransferível, inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora ou de arresto.

Observa-se do comparativo que ambas as legislações citam a Legitimação de Posse como um meio de aquisição da propriedade, desde que cumpridos determinados requisitos legais, sendo ambas possíveis de serem aplicadas ao processo de regularização dos imóveis públicos rurais do Distrito Federal.

5.6.2 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Entendemos que o procedimento administrativo a ser adotado para emissão da Legitimação de Posse é bastante semelhante àquele que deve ser adotado para a emissão do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, consistente em apresentação de requerimento do interessado junto ao órgão responsável, acompanhado de cópia dos documentos pessoais, e documentos comprobatórios de sua posse.

Após a formalização do processo administrativo, deverão os autos serem encaminhados para realização de vistoria, georreferenciamento, elaboração de planta e memorial descritivo e parecer técnico conclusivo que aponte o atendimento de todos os requisitos constantes neste normativo.

Realizado o procedimento e constatando o cumprimento de todos os requisitos legais, será emitida a Declaração de Legitimação de Posse. Infere-se da

citada norma federal em consonância com a norma distrital, que se, acaso comprovado que posse foi exercida por prazo superior a cinco anos, de forma autorizada pela autoridade pública, a declaração de Legitimação de Posse deverá ser emitida de forma imediata.

Diferentemente disso, se não houve o exercício de posse no lapso temporal exigido, ou se esta não houver sido autorizada por órgão público, será emitido uma Licença de Ocupação pelo prazo de 5 anos, cujas exigências, se devidamente cumpridas, habilitaram o ocupante a Declaração de Legitimação de Posse.

No título de domínio (legitimação e posse), deverão constar as características do título, outorgante e outorgado devidamente qualificados, fundamentação legal, características e confrontações dos imóveis, planta e memorial descritivo, preço e condições de pagamento e o Registro do imóvel.

No caso dos imóveis do Distrito Federal que ainda não possuem a matrícula individualizada, o negócio poderá ser efetivado mediante condição suspensiva, ou seja, assim que individualizado o imóvel junto a sua matrícula, o título de domínio será levado a registro transmitindo a propriedade ao legitimado.

De todo o exposto é possível aferir que a Legitimação de Posse é o título de domínio de um imóvel, podendo ser oneroso, sob condição resolutiva, ou seja, se o ocupante quitar o débito assumido pela aquisição do título, este será registrado junto a Matrícula do imóvel e o legitimado passará a exercer o direito pleno sobre a propriedade¹⁷⁰, o que trará segurança jurídica ao ocupante, possibilitando o cumprimento da função socioambiental, e garantindo seu direito fundamental à propriedade.

¹⁷⁰Comprova-se a propriedade pelo título de domínio regularmente registrado no cartório de imóveis, consoante regra do art. 1.245 do Código Civil.

5.7 DO ATO VINCULADO

A administração pública é regida por princípios implícitos e explícitos, estes previstos no artigo 37 da Carta Magna¹⁷¹, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte... (...)]

Embora os citados princípios mereçam igual tratamento, para o nosso trabalho é fundamental uma atenção maior ao princípio da Legalidade. De acordo com o espírito deste princípio, somente é permitido à administração Pública, praticar os atos que a lei permite, diferentemente do particular que pode fazer tudo o que a lei não proíba.

A observância dos regramentos que regem os atos administrativos é da mais alta relevância, pois induzem a validade da ação praticada. Os efeitos de um ato administrativo, por sua natureza coletiva, tem grande alcance, merecendo um cuidado aprofundado na sua concepção e aplicação a fim de que sua prática não agrida o interesse público e os direitos fundamentais do indivíduo.

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁷², o ato administrativo

(...) é toda manifestação unilateral da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

¹⁷¹BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 16 de maio de 2015.

¹⁷²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

Os atos administrativos são divididos em duas espécies: ato discricionário e ato vinculado. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷³ atos discricionários são

(...) os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.

Para Hely Lopes Meirelles¹⁷⁴ atos

(...) discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e de seu modo de realização.

Enquanto que para o autor¹⁷⁵

(...) Atos vinculados ou regradados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização

O ato vinculado determina que a administração aja dentro dos limites impostos pela lei, não permitindo discricionariedade no que se fere ao objetivo a que a norma se dirige.

A outorga de bens públicos por meio de Concessão de Direito Real de Uso ou de Legitimação de Posse, tem características de ato administrativo e como tal se submete a requisitos de validade, atributos e outras propriedades que fazem este ato tornar-se algo peculiar. Seus efeitos alcançam não só as partes do contrato, mas a sociedade em geral, além de atingir a questão econômica e o desenvolvimento social da região onde aplicado.

¹⁷³Mello, Celso Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, p. 267.

¹⁷⁴Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p 158.

¹⁷⁵Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p 156.

Infere-se do disposto no artigo 29 da Lei nº 6383/1976 que a Legitimação de Posse é ato vinculado da administração quando afirma que o ocupante que comprovar que tornou as terras públicas produtivas com o seu trabalho e o de sua família, e preencher os requisitos ali imposto, fará jus à Legitimação da Posse.

Segundo Farias e Rosenvald¹⁷⁶,

(...) a concessão da outorga não passa do reconhecimento do direito subjetivo do particular, mediante ato administrativo vinculado, quando cumprido o suporte fático necessário para a constituição do direito real em coisa alheia.

A norma, ao determinar que o particular cumpra determinados requisitos para alcançar os direitos nela inseridos, vincula a administração a conferir o bem da vida assim que satisfeitas tais exigências.

Desta feita, podemos concluir que a Concessão de Direito Real de Uso com opção de compra ou de Legitimação de Posse, bem como a venda direta de bens públicos aos seus ocupantes, não é mais uma liberalidade da administração. Sendo o indivíduo cumpridor dos requisitos determinados em lei, cabe a administração conferir o título nos moldes ali determinados.

¹⁷⁶Farias, Cristiano Chaves; Rosenvald, Nelson. Direitos Reais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 669.

CONCLUSÃO

Para concluirmos o presente trabalho, buscaremos embasamento no estudo científico elaborado pelo biólogo Garret Hardin¹⁷⁷ intitulado “Tragedy of the Commons”¹⁷⁸ (Tragédia dos Comuns), analisando a teoria por ele criada, bem como as controvérsias instauradas.

É certo que o citado estudo tem como foco bens classificados como bem comum, enquanto a questão fundiária restringe-se aos chamados bens públicos classificados como bens dominicais, referente à imóveis de propriedade pública passíveis de serem utilizados por determinadas pessoas. Contudo, diante da interação dos bens públicos independentemente de sua classificação, não há impedimento para a aplicação de, de forma comparativa, desta teoria ao presente acaso, traçando um paralelo entre os bens comuns e bens dominicais.

Em sua teoria Hardin afirma que certas situações em que o acesso aos bens comuns é aberto a vários usuários, a tendência é a exploração excessiva dos recursos naturais e a queda da rentabilidade da atividade.

Assim, aplicando a teoria de Garret Hardin¹⁷⁹ ao presente trabalho, podemos afirmar que a regularização fundiária por meio de Contrato de Concessão de Uso temporário, sem transferência de propriedade poderá culminar na Tragédia dos Comuns, ou no caso específico, na tragédia do bem público.

Consideremos que as áreas públicas rurais do território nacional, especialmente do Distrito Federal, fossem mantidas sob a gerência pública e esta, a fim de cumprir sua função social administrativa e a função socioambiental da

¹⁷⁷O autor é professor de biologia da Universidade da Califórnia em Santa Barbara. O artigo é baseado em um discurso presidencial apresentado antes da reunião da Divisão do Pacífico da Associação Americana para o Avanço da Ciência na Universidade Estadual de Utah, Logan, 25 de junho de 1968. Maiores detalhes em:< http://en.wikipedia.org/wiki/Garrett_Hardin>. Acesso em 17 de maio de 2015.

¹⁷⁸O texto original de Hardin, "The Tragedy of the Commons" pode ser encontrada em <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2015.

¹⁷⁹Idem.

propriedade, possibilite ao particular apenas a exploração temporária do imóvel, mantendo para si a propriedade deste.

Tal mecanismo evidenciará, superficialmente, o cumprimento da função social da propriedade, podendo a alternativa ser viável por longo tempo. Contudo, ao se observar a outra parte envolvida, podemos esperar que o agricultor, sendo mero e temporário explorador do imóvel, adotará técnicas com o único objetivo de retirar daquele solo o máximo de frutos em menor tempo possível, pois assim que findado, terá de devolver o imóvel retendo para si somente os frutos que conseguiu amearhar durante a exploração, mesmo que isso signifique a degradação do solo.

Considerando que a propriedade do imóvel não lhe pertence, além da certeza de sua devolução assim que cessado o tempo de concessão, ou ainda, a ameaça expressa de retomada do imóvel a qualquer momento pela administração pública, a exploração desenfreada é algo que acontecerá naturalmente. A necessidade de exploração máxima do terreno induzirá a utilização de produtos químicos que possibilitem o aumento da produção. Contudo esse método agredirá de forma mediata, mas violentamente, a fertilidade do solo e o lençol freático atingindo o direito das futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, qual alternativa há para o produtor rural que, numa sociedade consumista, terá de produzir riquezas suficientes para manter a si e sua família após a retomada do imóvel?

Por fim, chegando o momento da análise final para o método utilizado, observar-se-á que aquilo que se imaginou inicialmente como uma possível solução para o cumprimento da função socioambiental e administrativa, tornou-se a tragédia dos comuns, ou seja, a intenção de manter o imóvel sob propriedade pública, mesmo que substanciada na nobre justificativa de atender outras demandas sociais, como a necessidade habitacional, estimulou-se a degradação destes bens e de outros de maior relevância social, resultando na escassez de alimentos e recursos indispensáveis para a sobrevivência humana.

Em seu estudo, Hardin¹⁸⁰ conclui que a liberdade de exploração em terreno desocupado gera a ruína para todos. Aristóteles¹⁸¹, em seu livro intitulado *A Política*,

¹⁸⁰O texto original de Hardin, "The Tragedy of the Commons" pode ser encontrada em <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2015.

¹⁸¹Aristóteles. *Política*. [Trad. Torrieri Guimarães]. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 40.

trazia a concepção de que é conferido menor cuidado ao que é público. Afirmou que *“nada inspira menos confiança do que algo cuja posse é comum a muitas pessoas”*. Podemos afirmar que o cuidado dispensado com o bem resulta da responsabilidade que a propriedade deste lhe atribui.

Seguir adotando o raciocínio dos governantes da nossa pátria gentil, além de alguns juristas que entendem correto a administração pública avocar para si a responsabilidade de gerir os bens públicos, transferindo a utilização ao particular, por meio instrumentos precários, sem a transferência de propriedade e, por conseguinte, a responsabilidade sobre o bem, considerando a vasta área de terras públicas existentes no país, pode significar a extinção dos recursos indispensáveis para a humanidade.

A venda direta dos imóveis públicos rurais localizados no Distrito Federal aos seus ocupantes, além de preservar a dignidade da pessoa humana por meio do reconhecimento do trabalho dispensado pelos produtores rurais há longa data, ainda é meio hábil na busca da preservação do meio ambiente e da sustentabilidade do meio urbano.

Se a norma ainda é dependente de recepção pelo ente federado, se ainda há regramentos a serem editados a fim de dar efetividade às promessas decenárias, se há a vontade política, então a determinação constitucional do necessário cumprimento da função social da propriedade obriga a administração pública, no cumprimento de sua função administrativa, a dispensar a devida atenção na adoção das medidas cabíveis para, em respeito aos princípios constitucionais que regem nossa sociedade democrática de direito, dar o devido andamento a problemática posta.

A venda direta dos imóveis públicos rurais aos seus ocupantes, seja por meio de Contrato de Direito Real de Uso com Opção de Compra, seja pelo Instituto da Legitimação de Posse, é medida impositiva e não fere de maneira alguma o interesse público, pelo contrário, atende a todos uma vez que mantém o produtor no campo exercendo sua profissão, preservando o meio ambiente, e produzindo o

alimento que estará sobre nossas mesas pelas próximas décadas, além de lhe conferir o direito à moradia.

A cidadania somente é alcançada se respeitados a dignidade da pessoa humana, bem como, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A consolidação de um fundamento somente se dá com a consolidação de outro. Pensar diferente é distanciar o alcance aos objetivos fundamentais da República insculpidos no artigo 3º da Constituição Federal e ferir mortalmente princípios fundamentais, regentes de uma sociedade democrática de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEIXO, J. C. B.; Missão Cruls. In: *Missão Cruls: uma trajetória para o futuro*. Brasília, Editora Animatógrafo, 2010.
- AMARAL, Francisco. *Direito Civil Introdução*, 6. Ed. São Paulo: Renovar, 2006, p.334.
- ARISTÓTELES. *Política*. [Trad. Torrieri Guimarães]. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 40.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 6. E d. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000, p. 98.
- _____. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Editora Lumen Juris, 2007, p. 123.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 10. ed. São Paulo, 1998.
- _____. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 234.
- _____. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 669.
- FIORINI, Bartolomé A. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997, p.353.
- GASPAR, Walter. In: *1000 perguntas de Direito Administrativo*, LUMEN JURIS, 1995 – Rio de Janeiro.
- GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 5. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 29.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses* – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 46.
- MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de Posse dos imóveis Urbanos e o Direito à Moradia*. Ed. Lumen Juris, 2008, p. 117.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1996, p. 442.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 158.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485-490.
- _____. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. Atualizada, São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 79, 267.
- RIZZARDO, Arnaldo. *O Uso da Terra no Direito Agrário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Aide Editora.
- ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. *Função social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 123-124, 127, 136.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 73.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 653.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. Editora Malheiros. São Paulo, 2007, p. 655.

DOCUMENTOS

- Processo: 2012.01.1.199115-3 - Vara De Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário Do Distrito Federal-TJDFT.
- Contrato de Arrendamento nº 01, firmado entre Companhia Urbanizadora Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e Adonias Lima Ferreira, na data de 29 de janeiro de 1959, em Brasília, Futuro Distrito Federal.
- Cláusula Segunda do Termo de Transferência e Renovação nº 271/2002.
- Processo: 2012.01.1.200479-4 - Vara De Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário Do Distrito Federal – TJDFT.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

- Artigo 3º da Lei 2.874/1956: Terras devolutas são terrenos públicos, ou seja, propriedades públicas que nunca pertenceram a um particular, mesmo estando ocupadas. Diferenciam-se destes por não estarem sendo aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não tenham sido legitimamente incorporadas ao domínio privado (Art 5º do Decreto-Lei n.º 9.760/46). Texto extraído da Escritura Pública registrada no Tabelionato Boaventura, 2º Ofício de notas, Protesto e R.T.D. no LIVRO 04-A FOLHAS 042V/044V, juntado ao processo judicial n. 2005.01.1.139674-9.
- Disponível em www.trf1.jus.br. Acesso em 14 de março de 2015.
- Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 05 de maio de 2015.
- Disponível em <http://www.terracap.df.gov.br>. Acesso em 02 de maio de 2015.
- Disponível em www.sinj.df.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.
- Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.
- Disponível em <http://www.coopadf.com.br>. Acesso em 02 de maio de 2015.

- www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014. Acesso em 18 de abril de 2015.
- Disponível em: www.tc.df.gov.br. Acesso em 03 de março de 2015.
- *Censo Demográfico 2010*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 25 de abril de 2015. Disponível em: www.codeplan.df.gov.br. Acesso em 03 de março de 2015.
- *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. nº 6 - abril/maio/junho. Salvador/Bahia. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIASYLVIA.pdf>. Acesso em 29 de abril de 2015.
- GUIMARÃES, Karine de Carvalho. *A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos. Uma interpretação à luz da unidade constitucional*. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/10948/a-funcao-social-da-propriedade-e-a-vedacao-de-usucapiao-sobre-bens-publicos>. Acesso em 29 de abril de 2015.
- Notas Sobre a Inaplicabilidade à Função Social à Propriedade Pública. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.
- ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 11, p. 135-154, jan./jun. 2008. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007>. Acesso em 02 de maio de 2015.
- RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 581.947 – RO STF - TRIBUNAL PLENO (DJE 27/08/2010). Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 30 de abril de 2015.
- *A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br>. Acesso em 30 de abril de 2015.

- DONZELE, Patrícia Fortes Lopes. *Legitimação de posse*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5101>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.
- <http://vejabrasil.abril.com.br/brasil/materia/em-se-plantando-tudo-da-764>. Acessado em 21 de abril de 2015.

LEIS

- BRASIL. *ADI 2.990/1996*. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 15 de maio de 2015.
- BRASIL. *ADI 2416/2007*. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 29 de maio de 2015.
- BRASIL. *Decreto nº 480/1955*.
- BRASIL. *Lei nº 10.406/2002*. Brasília, DF: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- BRASIL. *Código Civil Brasileiro/2002*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 24 de março de 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil/1988*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 12 de março de 2015.
 - BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil/1988*. Art. 37, IX. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.
 - BRASIL. *Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.
 - BRASIL. *Decreto nº 32.976, de 8 de Junho de 1953*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 02 de maio de 2015.

- BRASIL. *Decreto nº 38.281, de 9 de Dezembro de 1955*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 02 de maio de 2015. Disponível em www.codeplan.df.gov.br. Acesso em 25 de maio de 2015.
- BRASIL. *Decreto nº 34.931/2013*. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 02 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976*. Estatuto da Terra, *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 8.666/1993*. Art.17, § 3º. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/> Acesso em 14 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 9.262 de 12.01.1996*. Art. 3º. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 15 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 29 de abril de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 10.406/2002*. Disponível em www.planalto.gov.br. Arts. 86, 445, 481 a 532 e 1.275, inciso I e parágrafo único do Código Civil. Acesso em 12 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei nº 11.196/2005*. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de maio de 2015.

- BRASIL. *Lei Complementar nº 803/2009 - PDOT*. Disponível em www.cl.df.gov.br. Acesso em 29 de maio de 2015. Disponível www.tjdft.jus.br. Acesso em 09 de maio de 2015.
- BRASIL. *Lei Federal nº 11.977/09*. Art. 46. www.planalto.gov.br. Acessado em 21 de abril de 2015.

REVISTAS

- *Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal*.
- *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*.
- *Função Social da Propriedade Pública*, p. 68-69. Ed. Malheiros. Ed. 2005.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. in *Direitos Reais*. p. 11.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000, p. 9.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos – conceito e legitimação para agir*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 27.
- *Planalto Central do Brasil-Coleção Documentos Brasileiros* - Livraria José Olympio Editora-1957.