



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

THAYNÁ GRIEBELER BONATO

**EFEITOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL DAS
TERRAS RURAIS NO DISTRITO FEDERAL**

Brasília

2015

THAYNÁ GRIEBELER BONATO

**EFEITOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL DAS
TERRAS RURAIS NO DISTRITO FEDERAL**

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

Orientador: Prof. Msc. Júlio César Lérias Ribeiro

Brasília

2015

BONATO, Thayná Griebeler

Efeitos Jurídicos do Contrato de Arrendamento Rural das Terras Rurais no Distrito Federal/Thayná Griebeler Bonato – 2015.

59 f.

Dissertação (Monografia) – Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, 2015.

Orientador: Prof. Msc. Júlio César Lérias Ribeiro.

THAYNÁ GRIEBELER BONATO

**EFEITOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL DAS
TERRAS RURAIS NO DISTRITO FEDERAL**

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

Orientador: Prof. Msc. Júlio César Lérias Ribeiro

Brasília, ____ de _____ de 2015

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Msc. Júlio César Lérias Ribeiro

Prof. Examinador(a)

Prof. Examinador(a)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus queridos e amados pais, João Claudio Bonato e Marilusia Griebeler Bonato, que não mediram esforços para me proporcionar a melhor educação e que me instruíram de forma admirável, jamais deixando de me incentivar. Às minhas irmãs que comemoraram comigo a cada página deste trabalho além de sempre me incentivarem a querer aprender mais, bem como meu grande amigo, eterno namorado e pai do meu filho, William Thomas. Sobretudo, ao meu filho, Leonardo Bonato Thomas, que me acompanhou e participou de toda a execução deste trabalho, me incentivando ainda mais a lutar em defesa dos produtores rurais. Por fim, dedico este trabalho aos meus familiares, pioneiros na ocupação das terras rurais da nova capital, e a todos os produtores rurais que incansavelmente lutaram para que a pequena área do Distrito Federal fosse exemplo de produtividade para o país, a quem espero que este trabalho ajude a resguardar seus direitos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Msc. Júlio César Lérias Ribeiro, por toda a atenção, compreensão, dedicação e por ser exemplo de profissional mas, principalmente, de pessoa, de forma a sempre me incentivar a estudar mais e melhor, sendo de essencial apoio e colaboração suas orientações para a conclusão deste trabalho.

Aos meus queridos e amados pais, que me instruíram a sempre seguir em frente e a encontrar o melhor caminho para superar os desafios e obstáculos com que me deparei. Especialmente por serem pessoas admiráveis e serem meus exemplos de seres humanos.

Ao Procurador Federal, Dr. Hugolino Nunes de Figueiredo Neto, por quem tenho enorme respeito, admiração, mas principalmente inspiração. Por ter sido meu supervisor e, sobretudo, educador. Nunca me negando um momento de aprendizado, dividindo seus conhecimentos e me fazendo apreender sobre o direito e, até mesmo, sobre a vida.

Ao Filipe Bianchini de Oliveira, exemplo de profissional e de amigo verdadeiro, por sua enorme colaboração neste trabalho, clareando minhas ideias e por sempre estar disponível a me ensinar e a sanar minhas dúvidas.

À Bruna, William, Marília, Isabella, Rafão, pelo companheirismo, pela parceria, atenção e por sempre estarem dispostos a me ajudar.

A Jane Mary Marrocos Malaquias, por toda sua dedicação e conhecimento, sendo de enorme exemplo como pessoa e como profissional.

Mas agradeço principalmente a Deus, pela sabedoria e discernimento a mim concedidos sem os quais este trabalho não poderia ser concluído, assim como o dom da vida. Sobretudo, por ter me privilegiado com a melhor família, especialmente pelo meu filho, e com os melhores amigos que alguém poderia ter.

Agradeço, ainda, ao solo fértil do Planalto Central do qual adveio todo o meu sustento e todas as oportunidades de uma boa educação.

A todos que de alguma forma me ajudaram na execução deste trabalho, muito obrigada!

“O homem e não a terra deve ser a base de toda reforma agrária.”

Ruy Cirne Lima

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal fortalecer os efeitos jurídicos do instituto da posse adquirida pelo contrato de arrendamento, frente o instituto da propriedade do ente público. Para tanto, foi feita uma análise jurídica e legislativa sobre a atual situação das terras públicas rurais do Distrito Federal que têm firmado com a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) um contrato de arrendamento, assim como os efeitos jurídicos que advêm desse contrato. Com foco na função social da propriedade e no princípio da boa-fé, ficará caracterizado que o tema debatido aqui trata-se exclusivamente de possuidores de boa-fé, que somente se instauraram nessas terras com anuência do Poder Público, tanto que têm firmado com este o referido contrato de arrendamento, objeto de análise dessa monografia. Sobretudo, esses produtores se comprometeram a cumprir com a devida função social dessas terras, tornando-as, inclusive, extremamente produtivas. Mas todo esse crescimento foi construído em cima de uma base juridicamente frágil e que, por força da lei, impossibilitaria o particular de ser proprietário de área pública. Todavia, deparamo-nos com um problema jurídico novo e de pouco amparo jurídico frente uma situação excepcional do Distrito Federal, em que a própria Administração concedeu essas terras ao produtor de boa-fé. Esse desamparo tem trazido tamanha insegurança jurídica para os investidores da região que tal situação tem prejudicado sobremaneira a continuidade do desenvolvimento do agronegócio no Distrito Federal.

Palavras-chave: Contrato administrativo de arrendamento. Posse. Terras públicas rurais. Distrito Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A DOCTRINA DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS	10
1.1 As Terras do Distrito Federal	10
1.2 O contrato em geral	13
1.3 Contrato de arrendamento	18
1.4 Contrato administrativo de arrendamento	21
2 EFEITOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO	27
2.1 Hierarquia normativa e a posse como efeito jurídico do arrendamento rural	27
2.2 A Constituição Federal de 88 e a função social e o Código Civil de 2002 e o princípio da boa-fé.....	30
2.3 Legislação especial.....	35
2.3.1 – <i>Estatuto da terra – Lei nº 4.504/64</i>	35
2.3.2 – <i>Decreto Distrital nº 31.084/09 e Lei nº 8.629/93</i>	37
3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO EM TERRA RURAL DO DISTRITO FEDERAL	39
3.1 Jurisprudência favorável à tutela do contrato de arrendamento de terras rurais no Distrito Federal	39
3.2 Jurisprudência desfavorável à tutela do contrato de arrendamento de terras rurais no Distrito Federal.....	45
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	54
ANEXO – A	58

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema verificar os efeitos do instituto da posse adquirida pelo contrato de arrendamento frente o instituto da propriedade do ente público.

No Distrito Federal (DF) a questão é polêmica e tem demasiada relevância social, jurídica e também econômica. Tanto que vem sendo amplamente debatida pelo Governo do Distrito Federal (GDF) e os agricultores da região. Todavia, sem uma solução justa e concreta. A importância do conhecimento desse fenômeno sobressai na medida da necessidade de se conhecer as possibilidades de intervenção do Poder Público na propriedade imobiliária rural vez que a existência de diversas áreas de domínio particular dentro do perímetro do Distrito Federal é uma realidade. Uma realidade também é o direito que o proprietário tem de alienar por inteiro ou em partes o imóvel de que é legítimo senhor e possuidor, nos termos da forma consagrada no art. 524 do Código Civil. Mas esta liberdade de contratar, contudo, não é absoluta porque o direito de propriedade é condicionado à sua função social, vale dizer, não pode colidir com os direitos subjetivos públicos. Dessa forma, qualquer loteamento, sob pena de invalidade, tem que se conformar às normas legais que harmonizam os direitos individuais e coletivos, em especial, as terras do Distrito Federal. Por isso estamos frente a uma situação excepcional encontrada no Distrito Federal. Destaca-se que o caso aqui refere-se unicamente ao possuidor de boa-fé, possuidor das terras com anuência do Poder Público e que cumpre com a devida função social da propriedade, tanto que transformou o pequeno perímetro do Distrito Federal em uma das áreas mais produtivas do país.

O tema gera a seguinte questão central: é possível, na interpretação do direito, conceber-se efeito jurídico ao contrato de arrendamento rural? A hipótese desta monografia responde afirmativamente ao problema proposto conforme se verificará nos argumentos doutrinários, legais e jurisprudenciais desenvolvidos nos capítulos do texto. Verificar-se-á a possibilidade do arrendamento rural em terra pública no Distrito Federal produzir efeitos, como: posse, concessão de uso e alienação direta.

A monografia está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo há um breve panorama da desocupação das terras do Distrito Federal e a situação atual dos produtores rurais do entorno do Distrito Federal, como forma a mostrar que aqui temos uma situação *suis generis*. Seguidamente será analisado o contrato em geral, o contrato de arrendamento e o contrato administrativo de arrendamento, assim como a diferença entre eles.

Neste capítulo também será demonstrado porque esses contratos de arrendamento entre os produtores rurais junto ao Governo do Distrito Federal são necessários.

No segundo capítulo o referido contrato de arrendamento, objeto da presente monografia, gera diversos efeitos jurídicos como posse, concessão do direito real de uso e concessão do direito real de uso com opção de compra. Cada um desses institutos será abordado no capítulo à luz da hierarquia normativa e sobre a função social da propriedade e da boa-fé. Os efeitos advindos desse contrato foram decretados e validados pelo Estatuto da Terra e pelo Decreto Distrital nº 31.084/09. Essa legislação especial também será objeto de análise no final do capítulo 2.

O capítulo 3 traz as considerações jurisprudenciais acerca da posse de terras públicas do Distrito Federal. Como se trata de uma situação *suis generis*, a jurisprudência sobre o tema ainda é precária. O julgado favorável que será analisado já conota um avanço assim como a possibilidade da posse sobre bens públicos dominicais. Já a jurisprudência desfavorável, que também será analisada no final do capítulo 3, trata da inadmissibilidade da proteção possessória, mas, como ficará claro, essa jurisprudência trata da tolerância da ocupação de bem público, caracterizando, assim, mera detenção. Dessa forma, até a jurisprudência desfavorável pode tornar-se favorável no presente caso, vez que a TERRACAP possibilita a alienação dessas terras e a própria Administração tratou de caracterizar os produtores do Distrito Federal como possuidores. Portanto, deve-se tomar cuidado para não confundir os processos de mera detenção com o caso em questão.

A metodologia utilizada à elaboração deste trabalho diz com a pesquisa bibliográfica e documental.

1 A DOCTRINA DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE TERRAS RURAIS

Nesse capítulo há um breve panorama da desocupação das terras do Distrito Federal e a situação atual dos produtores rurais do Distrito Federal, como forma a mostrar que aqui temos uma situação *suis generis*. Seguidamente será analisado o contrato em geral, o contrato de arrendamento e o contrato administrativo de arrendamento, assim como a diferença entre eles. Neste capítulo também será demonstrado porque esse contrato de arrendamento entre os produtores rurais junto ao Governo do Distrito Federal são necessários.

1.1 As terras do Distrito Federal

A questão da propriedade de terras do Distrito Federal, é assunto controverso desde muito antes da efetivação dos planos da transferência da Capital Federal para o Planalto Central. Desde então, estabeleceu-se a necessidade da criação do chamado “Cinturão Verde” em volta da Capital, que seria feito por meio de desapropriação das terras, conforme previsto desde a Constituição Federal de 1891. Isso assim seria feito, com três principais propósitos: alimentar a população pioneira, evitar a especulação imobiliária, e contribuir com o desenvolvimento econômico sustentável da mais nova unidade federativa. Entretanto, devido a problemas que se iniciaram nas décadas de 1950 e 1960, quando foi dado início ao processo de desapropriação das terras para ocupação do DF, esses objetivos não se concretizaram. Mesmo assim, a agricultura distrital se desenvolveu e, graças ao dinamismo do mercado do agronegócio, é hoje fundamental na economia do Distrito Federal e da região do entorno.

Mas todo esse crescimento foi sendo construído por cima de uma base juridicamente frágil, e que hoje apresenta riscos maiores dos de antigamente. A insegurança jurídica é enorme para os investidores da região, e tal situação tem prejudicado sobremaneira a continuidade do desenvolvimento do agronegócio no Distrito Federal e entorno. Para que se tenha uma noção da complexidade jurídica do assunto, cabe abrir alguns parágrafos para a explicitação do contexto histórico que envolve o tema.

A Constituição Federal de 1891 já previu que as terras que futuramente constituiriam a base territorial do Distrito Federal seriam obtidas por meio de desapropriação de áreas particulares, o que ocorreu de maneira deficitária (principalmente pelo corte de

gastos federais, haja vista o custo da construção da nova capital). Estima-se que, em 1996, apenas 51,4% das terras distritais foram efetiva e regularmente desapropriadas.¹

Como forma de contornar a situação que se apresentava, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP) (criada pela Lei Federal nº. 2.874/56, a pedido do então Presidente Juscelino Kubitschek) ficou encarregada de organizar, controlar e gerir os planos econômicos da nova capital, englobando o total controle das terras rurais. Como no mesmo ato normativo ficou estabelecido expressamente que os lotes urbanos e rurais do DF seriam inalienáveis, alternativa não restou a NOVACAP senão firmar contratos de arrendamento das terras com particulares, para que o setor agrícola pudesse efetivamente emergir das terras cruas do planalto central. Em 1972, tais atribuições foram sucedidas à TERRACAP, criada pela Lei nº. 5.861/72. Trata-se de empresa estatal, cujo capital social é de 51% do Distrito Federal e 49% da União. Atualmente, todo o patrimônio imobiliário do Distrito Federal pertence à TERRACAP.

Com o advento da Lei das Licitações (Lei nº. 8.666/93), ficou proibida a destinação de coisa pública ao particular, sem processo licitatório, o que levou o Tribunal de Contas a questionar os contratos de arrendamento que vinham sendo feitos desde 1956. Em resposta ao clamor da sociedade rural (afinal, a situação dos arrendamentos estava quase completando quatro décadas de plena execução), o Governo do Distrito Federal, na gestão do Governador Cristóvam Buarque, editou o Decreto Distrital nº. 19.248/98, onde ficou determinado que os agricultores não mais seriam arrendatários das terras (conforme proibia a Lei nº. 8.666/93) e, contrapondo-se a isso, criou-se o sistema de concessão de uso, estabelecendo o prazo de até cinquenta anos, renováveis pelo mesmo período.

Essa medida foi alvo de ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pelo Ministério Público, perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território - TJDF (ADI nº. 2006.00.2.004311-4), alegando a inconstitucionalidade formal da norma, por tratar-se de um decreto distrital contrariando lei federal. O julgamento definitivo só ocorreu em 2007, onde reconheceu-se a inconstitucionalidade do Decreto 12.248/98, declarando nulos os contratos de concessão de uso até ali celebrados. Mais uma vez os produtores assentados no Distrito Federal passaram a amargar enorme insegurança, pois não tinham praticamente nenhuma garantia dos investimentos que há décadas faziam.

¹ TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das** TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal.** Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 19.

Além disso, os financiamentos de bancos e multinacionais voltaram a ser praticamente impossíveis mais uma vez, complicando ainda mais o labor rural.

Renovando o reconhecimento da importância do Cinturão Verde para a economia do Distrito Federal e entorno, o Governo do Distrito Federal (governo de Joaquim Roriz) e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, editaram a Lei Distrital nº. 2.689/01, que dispunha sobre a legitimação da ocupação, alienação e concessão de uso real das terras que pertencem à TERRACAP, desta vez de forma a atender a Lei nº. 8.666/93: o diploma reconheceu o domínio das terras do produtor que nelas estivesse produzindo, dispensando a licitação nesses casos. Uma nova Ação Direita de Inconstitucionalidade foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 2416), desta vez por inconstitucionalidade material no confronto à Lei das Licitações. Em 12 de dezembro de 2012, o Supremo acabou por decidir pela constitucionalidade da Lei Distrital nº. 2.689/01, no que tange à dispensa de licitação, permitindo expressamente a alienação direta, sem o certame.

É de se ressaltar que a decisão histórica do Supremo, apesar de ser um importante passo para a correta legitimidade sobre as áreas rurais do DF, abrange boa parte dos imóveis, mas não resolveu todos os conflitos existentes, haja vista a diversidade de situações jurídicas existentes na estrutura fundiária da Capital Federal. Diversos outros diplomas normativos (do Executivo e do Legislativo) foram criados para tentar resolver a situação da região, como o caso, por exemplo, do Plano Direito de ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) (Lei Complementar Distrital nº. 803/09), e do Decreto nº. 31.084/09, sempre na tentativa de adequar as expectativas da iniciativa privada e a função social da propriedade de terra agrícola. Merece atenção especial o do Decreto 34.931/13, que visa regularizar a ocupação das terras em que os ocupantes legítimos não têm amparo contratual, criando assim a concessão de direito real de uso com opção de compra.

Em suma, atualmente, as situações jurídicas que compõem a complexa estrutura fundiária do Distrito Federal podem ser divididas entre cinco grupos: (i) terras particulares; (ii) um restante de terras devolutas; (iii) terras públicas cedidas a particulares por contratos de arrendamento e/ou concessão de uso; (iv) terras públicas que foram invadidas por particulares; (v) terras em regime de propriedade comum adquiridas pela TERRACAP, nas quais o Poder Público desapropriou parcialmente a gleba, sem definir os limites da propriedade pública ou privada.²

² TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 20.

Fato é que os produtores instalados no Cinturão Verde, desde os pequenos até os maiores, usam a terra basicamente por meio de contratos administrativos de cessão de uso, que lhes garante a exploração do solo para o negócio rural por tempo determinado. Acontece que pela própria natureza de tais contratos administrativos, os produtores rurais do Distrito Federal são cessionários, posseiros ou até mesmo meros detentores da terra, títulos fracos para a atividade que desenvolvem e pelos riscos que assumem. E ao longo dos anos tal situação tem causado inúmeros problemas, já que o mercado agrícola dá pouco valor a tal situação jurídica. Pode-se citar, por exemplo, a dificuldade de concessão do tão necessário crédito agrícola (seja pelo Banco do Brasil, Banco de Brasília, seja pelas multinacionais vendedoras de insumos), já que os produtores não podem dar a terra que plantam em garantia.

De tal modo, os primeiros agricultores que chegaram no Distrito Federal tinham o contrato de arrendamento sobre as terras. Sabiam, portanto, que a área que plantavam e da qual advinha o seu sustento não era deles, mas sim da Administração. Todavia, esses agricultores, mesmo não possuindo um título sobre a terra que lhe garantisse a propriedade sobre ela, continuaram trabalhando na sua área rural, produzindo alimentos à população, gerando empregos e desenvolvimento ao até então inexplorado Planalto Central, cumprindo com a função social da propriedade rural, além de realizar melhorias e implantação de benfeitorias na área.

1.2 O contrato em geral

O conceito de contrato é uma construção da ciência jurídica com o fim de dotar a linguagem jurídica de um termo capaz de resumir, designando-os de forma sintética, uma série de princípios e regras de direito, uma disciplina jurídica complexa. Este conceito jurídico só pode ser entendido a fundo quando vinculado a uma realidade exterior, a um fato social ou econômico, a um complexo de relações que se apresenta disciplinar.³

As situações, as relações, os interesses que constituem a substância real de qualquer contrato podem ser resumidos na ideia de operação econômica. Assim, o termo “contrato”, do ponto de vista jurídico, está sempre ligado a uma operação econômica, a aquisição ou a troca de bens e serviços, vale dizer, o “negócio” entabulado entre as partes.⁴

³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 47.

⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 52.

O contrato é a formalização jurídica das operações econômicas concretamente realizadas na prática. Esta formalização jurídica dá vida a um fenômeno que possui, na prática, vida própria e autônoma, porque as normas, a jurisprudência e a doutrina constituem uma realidade governada pelas suas próprias regras, dotada dos seus próprios estatutos lógicos, cognoscível, portanto, segundo seu universo próprio de conceitos e de categorias, possuindo uma própria linguagem técnica, que conferem existência à ciência do direito. Uma vez que o contrato é a veste jurídico-formal de operações econômicas, podemos concluir que onde não há operação econômica não pode haver também contrato. Para caracterização do que é uma operação econômica devemos ter sempre em mente um critério objetivo e não subjetivo. Uma operação é ou não é uma operação econômica, conforme apresente ou não apresente as suas características objetivas, pouco importando o motivo ou interesse pessoal que tenha impulsionado o agente.⁵

Contrato é, destarte, um conceito jurídico que demonstra uma realidade econômica subjacente na vida habitual da sociedade. O conceitos jurídicos demonstram um fato externo a si próprios, um fato de interesses, de semelhanças, relações e circunstâncias econômico-sociais, relativamente aos quais cumprem, de diversas formas, uma função instrumental.

Nesse aspecto, segundo Luiz Guilherme Loureiro, a operação é econômica quando implica em circulação de riqueza, atual ou potencial transferência de riqueza de um sujeito para outro. Não nos referimos aqui apenas a dinheiro ou outro bem material. Todas e quaisquer “utilidades” suscetíveis de avaliação econômica, ainda que não sejam “coisas” em sentido próprio, caracterizam riqueza. Assim, até mesmo a promessa de fazer ou deixar de fazer alguma coisa em benefício de alguém, representa para o promissário uma riqueza para fins de caracterização do contrato.⁶

Por outro lado, Gerard Cornu, conforme esclarece Luiz Guilherme Loureiro, afirma que sempre que estivermos diante de transferências de riqueza, atribuição de utilidades econômicas e prestação de bens e serviços com valor patrimonial, estamos diante de um contrato, pouco importa se as partes estão imbuídas de interesses e objetivos de natureza ideal, moral, cultural ou outros. Assim, por exemplo, o empréstimo de uma obra de arte a um

⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 49.

⁶ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 49.

museu, ainda que sem remuneração e para incentivar a divulgação da cultura, é um contrato, mesmo que soe estranho, ao senso comum, falar de operação econômica.⁷

O contrato é, na sua essência, um negócio jurídico e, como tal, para que possua validade no mundo jurídico, carece de alguns requisitos essenciais. São requisitos subjetivos, isto é, ligados às partes contratantes: a manifestação de duas ou mais vontades e a capacidade genérica dos contraentes; a aptidão específica para contratar e o consentimento.⁸

Ocupam os contratos o primeiro lugar entre os negócios jurídicos e são, justamente, aqueles por meio dos quais os homens combinam os seus interesses, constituindo, modificando ou solvendo algum vínculo jurídico. Mais especificamente, são colocados entre os atos-negócios jurídicos bilaterais criadores de uma situação jurídica individual.⁹

Como instrumento jurídico destinado a possibilitar e dar segurança à circulação de riqueza, o contrato tem o seu desenvolvimento vinculado ao desenvolvimento econômico da sociedade. O contrato se transforma para se adequar ao tipo de mercado, ou seja, ao tipo de organização econômica vigente em cada época. Mas mesmo que o contrato conheça transformações, o contrato não perde sua função fundamental, que é a de instrumento da liberdade da iniciativa econômica, atentando-se sempre para que não sirva de instrumento de dominação dos mais fracos pelos mais fortes.¹⁰

Portanto, as transformações do instituto contratual não contrariam, mas antes confirmam o princípio da autonomia da vontade, não mais em termos absolutos e ilimitados, mas sujeitas a limites impostos pela lei, por decisões judiciais e por atos administrativos que procurem assegurar o interesse preferencial da sociedade.¹¹

A função social do contrato e do direito não é adversa ao reconhecimento dos direitos da personalidade. Pelo contrário, é de interesse nitidamente social o reconhecimento desses direitos.¹²

A liberdade de contratar deve ser exercida em razão e nos limites da função social do contrato, conforme o art. 421 do Código Civil.¹³

⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 49.

⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 57.

⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 3.

¹⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2005. p. 54.

¹¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2005. p. 50.

¹² LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007, p. 111.

¹³ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília. Brasília-DF, Diário Oficial da União, Seção 1, 11 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 novembro 2014.

O Código Civil, todavia, não define o que se entende por “função social” do contrato, embora fixe normas que deixam transparecer a importância do elemento moral e da equidade nas relações entre os contratantes, como a que determina que estes devem guardar seja na conclusão, seja na execução do contrato, os princípios de probidade e boa-fé, conforme preceitua o art. 422 do Código Civil: “Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”.¹⁴

Destarte, a função social do contrato representa um poder-dever positivo, exercido no interesse da sociedade. Para Ripert:

As partes têm a liberdade de estipular o que lhes for mais conveniente no que tange à circulação da riqueza e nas trocas patrimoniais, desde que observado o interesse maior da sociedade, representado pelos princípios supracitados. Já há tempos a jurisprudência não vem acolhendo o contrato como um ato abstrato que tirasse a sua força da vontade mesmo quando esta objetivasse um fim ilícito, ou fosse inspirado por um desígnio imoral, mas, pelo contrário, pedindo contas às partes dos seus motivos, perscrutando as suas intenções, ligando o contrato ao fim que o determinou, recusou consagrar a realização de um pensamento culpável.¹⁵

Descreve Caio Mário da Silva Pereira quatro momentos fundamentais que realizam a liberdade de contratar:

A – Em primeiro lugar, vigora a faculdade de contratar, isto é, o arbítrio de decidir, segundo os interesses e conveniência de cada um, se e quando estabelecerá com outrem um negócio jurídico contratual.

B – Em segundo lugar, a liberdade de contratar implica a escolha da pessoa com quem fazê-lo, bem como do tipo de negócio a efetuar.

C – Em terceiro lugar, a liberdade de contratar espelha o poder de fixar o conteúdo do contrato, redigidos as suas cláusulas ao sabor do livre jogo das conveniências dos contratantes.

D – Finalmente, uma vez concluído o contrato, passa a constituir fonte formal de direito, autorizando qualquer das partes a mobilizar o aparelho coator do Estado a fazê-lo respeitar tal como está, a assegurar a sua execução segundo a vontade que presidiu à sua constituição.¹⁶

A variedade dos contratos é infinita. Esta onipresença do contrato se explica, sob o plano sociológico e sob o plano econômico, pela interdependência das pessoas. Conforme afirma Cornu, “o contrato é, com efeito, inicialmente e antes de tudo um meio de permuta de riquezas da doação”.¹⁷

¹⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Contratos no novo código civil**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2002. p. 47.

¹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Contratos no novo código civil**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2002. p. 59.

¹⁶ Apud GOMES, Orlando. **Contratos**. 12. Ed. Rio de Janeiro: 1991. p. 21-22.

¹⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria Geral dos Contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2005. p. 71.

O contrato, ao exercer sua função fundamental, caracteriza-se por ser uma fonte de obrigações, produzindo, com isso, direitos e deveres para as partes contratantes.

Protegendo-se o indivíduo, tutela-se, por decorrência, a sociedade, cujo precípua interesse deve ser o bem comum, inserindo-se nessa concepção o bem de cada um pelo desenvolvimento social e para a preservação da espécie. O asseguramento de direitos inerentes ao homem em função de sua própria natureza representa o caminho e a garantia da pacificação social a fim de que todos os sujeitos de direito possam vir a ter uma liberdade responsável e ampla conciliada com a igualdade de tratamento e de condições. Fatores esses pelos quais o direito, seus profissionais, o Estado e a sociedade civil devem lutar continuamente.¹⁸

Da observância dos contratos decorrem a segurança, a ordem, a paz e a harmonia sociais. Lembra Jefferson Daibert: “A segurança que advém da força coercitiva da lei possibilita e facilita o progresso. Desta forma, feito o contrato, é lei entre as partes e só poderá ser desfeito pelo acordo das partes; pela sua extinção na forma prevista em seu conteúdo; pela extinção da obrigação nas formas legais ou por força de lei”.¹⁹

Em verdade, o contrato obriga em função de várias razões, todas de essência prática, sem necessidade de teorizar os fundamentos. É necessário o cumprimento em virtude da palavra dada, e mais porque a lei ordena a obediência às cláusulas, cominando sanções aos infratores. A estabilidade da ordem social e a necessidade de dar segurança às relações desenvolvidas são outros fatores que ensejam a irretratabilidade.²⁰

Eis o pensamento de Caio Mário da Silva Pereira: “A ordem jurídica oferece a cada um a possibilidade de contratar, e dá-lhe a liberdade de escolher os termos da avença, segundo as suas preferências. Concluída a convenção, recebe da ordem jurídica o condão de sujeitar, em definitivo, os agentes. Uma vez celebrado o contrato, com observância dos requisitos de validade, tem plena eficácia, no sentido de que se impõe a cada um dos participantes, que não têm mais a liberdade de se forrarem às suas consequências, a não ser com a cooperação anuente do outro. Foram as partes que acolheram os termos de sua vinculação, e assumiram todos os riscos. A elas não cabe reclamar, e ao juiz não é dado preocupar-se com a severidade das cláusulas aceitas, que não podem ser atacadas sob a invenção de princípios de equidade”.²¹

¹⁸ LISBOA, Roberto Senise. **Contratos Difusos e Coletivos**. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.

¹⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**, lei nº 10.406/2002. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 25.

²⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**, lei nº 10.406/2002. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 17.

²¹ Apud GOMES, Orlando. **Contratos**. 12. Ed. Rio de Janeiro: 1991. p. 16.

Destarte, como veremos mais adiante, a concessão de uso é um contrato, portanto apresenta bilateralidade, o que difere das formas anteriores (atos unilaterais).

Em suma, o contrato constitui uma categoria técnica idealizada para oferecer segurança jurídica às transações econômicas. Esta vantagem específica do contrato, de contar com relativa certeza, com que a prestação prometida seja cumprida, é o que favorece a circulação de bens e serviços, que beneficia não só as partes, mas toda a sociedade.²²

1.3 Contrato de Arrendamento

Na Itália, a grande distinção que se faz, no seio da locação, é a que separa as coisas produtivas das que o não são. A locação daquelas constitui o *affitto*, e a das coisas não produtivas é uma locação *stricto sensu*. Depois, consideram-se outras distinções; mas esta é a grande linha divisória a considerar dentro da locação.²³

No direito brasileiro, preferiu-se o critério tradicional, que a separa relativamente às coisas móveis ou imóveis – e, assim, estabeleceu-se no art. 1023 do Código Civil que a “locação diz-se arrendamento quando versa sobre coisas imóveis, aluguer quando incide sobre coisa móvel.”

É, portanto, arrendamento a locação de um prédio rústico ou urbano, de águas, de árvores, arbustos ou frutos naturais ligados ao solo, ou de um direito inerente a tais imóveis; é aluguer a locação de qualquer outra coisa não compreendida nas apontadas categorias.²⁴

No âmbito normativo, porém, a distinção entre arrendamento e aluguer é perfeitamente escolástica, circunscrevendo-se à mera perspectiva terminológica, sem sequência na sistematização da sua disciplina jurídica. Em todas as diferentes seções em que se dividia o capítulo dedicado à locação, nem uma, com efeito, se ocupava do aluguer, que era assim, no Código, uma categoria completamente desprezada.²⁵

Hoje em dia, a disciplina específica da locação de coisa imóvel foi inteiramente arrancada às páginas do Código Civil, em que originariamente se inseria, para

²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2002. p. 50.

²³ FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 96.

²⁴ FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 98.

²⁵ FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 99.

receber tratamento em legislação extravagante, que se desdobra em três diplomas fundamentais: o regulador do *arrendamento rural*, o do *arrendamento florestal* e, por fim, o do chamado *arrendamento urbano*.²⁶

A matéria referente ao arrendamento rural é tratada pelo Código Civil com o nome de locação de prédios rústicos, aplicando-se, também, as regras pertinentes à locação de coisas e de prédios. Conclui-se daí, que as normas gerais e as especiais, são aplicáveis. O arrendamento rural é uma espécie de *locatio rei* e se conceitua como o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo do imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo ou não outros bens, benfeitorias ou outras facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais do Estatuto da Terra.²⁷

Na formação de todo o contrato como também no de arrendamento, as partes devem obedecer às regras pertinentes às obrigações civis em geral ou dos atos jurídicos. Os vícios, que apresentarem tais convenções, somente podem ser sanados de conformidade com elas, que, na espécie contratual em exame, não são rígidas, salvo raras exceções, principalmente no que tange ao Estatuto da Terra. Essas exceções já foram objeto de estudo, na Parte Geral, pois foi ali que a nova lei os colocou, para não ficarem adstritas somente ao arrendamento ou parceria. Desde que haja ocupação remunerada do imóvel rural, existe arrendamento ou parceria, perfazendo-se a convenção, por que não há arrendamento ou contrato agrário, sem contrato escrito ou verbal, expresso ou tácito, visto que o *usum rei locatae*, quando legítimo, há de resultar sempre de um ato bilatera.²⁸

O contrato de arrendamento tem afinidade com outros, sendo que com alguns até se pode confundir. Pode haver casos que, muitas vezes, não é fácil determinar os contornos, de um e outro, para efeito de aplicação da lei especial sobre o arrendamento rural, daí a necessidade que se tem de confrontá-lo com os congêneres.²⁹

O contrato que mais se assemelha ao de arrendamento é o de compra e venda. Guardam entre si estreitas relações, que se confundem em sua finalidade econômica. Já no direito romano a confusão existia, pois tanto se falava em compra e venda como de arrendamento, indistintamente. Divergem, porém, no aspecto jurídico, porque a compra e venda é um contrato para se cumprir num momento só, e o de arrendamento é de execução

²⁶ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 140.

²⁷ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 140.

²⁸ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

²⁹ BORGES, Paulo Torminn. **O imóvel rural e seus problemas jurídicos**. São Paulo, Pró Livro, 1999. p. 143

sucessiva. Diante dessa afinidade com o arrendamento, são frequentes os casos ambíguos, de verdadeiro hibridismo jurídico, de modo que se impõe uma análise de ambos, mais profunda. Diferenciam-se, ainda, pelo risco, por serem opostos. Na venda, a perda fortuita da coisa não impede o comprador de pagar o preço ajustado. No arrendamento, a perda completa do prédio, mesmo fortuita, resolve-o e isenta o arrendatário, desde esse momento, de pagar o aluguel. Não é possível se renovar o contrato, não tendo o arrendatário direito de retornar ao imóvel, quando reconstruído, salvo disposição expressa em contrário. O contrato não pode continuar por falta de objeto.³⁰

Sob o aspecto econômico, o arrendamento é um contrato com o fim de renda. Ninguém arrenda um prédio sem visar lucros. Nenhum negócio ou empreendimento é feito, economicamente, sem o objetivo de maior rendimento. O empresário é sempre um homem à cata de lucros. Numa empresa capitalista, é o lucro que impulsiona a máquina da produção e faz com que os homens se organizem para a exploração da terra. É o lucro visado por essas organizações que exige leis especiais em sua proteção, muitas vezes, até, por interesse público, para se coibirem os abusos. O proprietário também é um capitalista que arrenda o imóvel de seu domínio, visando a maior renda, com o objetivo de ver compensado, economicamente, seu capital, e, desde o momento em que o lucro não corresponde àquele, procura, por todos os meios, desfazer-se do arrendatário.³¹

Quando há venda, o domínio é absoluto. No arrendamento, é relativo e transitório, mediato ou imediatamente determinado no tempo e, em alguns casos, com limite máximo de duração. No arrendamento, o gozo que o imóvel lhe possa produzir, bem como os frutos, é que são o motivo do contrato. Não se arrenda o imóvel rural que não for útil e não possa ser economicamente explorável.³²

Este objetivo diferencia o comodato do arrendamento. O comodato é a entrega gratuita de um imóvel rural ao comodatário, ao passo que, no arrendamento, fica o arrendador obrigado a garantir a posse mansa e pacífica do imóvel, bem como mantê-lo em condições de uso pelo arrendatário. Este, por sua vez, tem de pagar os locativos no prazo estabelecido, sob pena de despejo, mesmo que ocorra malogro da colheita. Cabe ao arrendatário cumprir à risca o contrato, a fim de evitar sua rescisão. Deve conservar o imóvel com se seu fosse. O comodatário não pode dar em arrendamento, porque não tem a

³⁰ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

³¹ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

³² OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

disponibilidade do imóvel, ao passo que o arrendatário pode, desde que consinta expressamente o proprietário.³³

Não se pode esquecer, também, a relação que existe entre usufruto e arrendamento. No arrendamento, geralmente, o proprietário garante o uso do imóvel arrendado, o mesmo ocorrendo no usufruto. Há certa analogia entre ambos, dado que constituem modos de gozo da coisa alheia. É mais aparente do que real essa semelhança, porque ambos se distinguem tanto no aspecto econômico como no jurídico.³⁴

O arrendamento gera lucro para o proprietário ao passo que o usufruto não tem esse objetivo, embora possa dar lugar a usufruto oneroso. O usufrutuário não está obrigado a pagar uma renda pelo uso da coisa àquele que a deu, salvo no usufruto convencional. O usufruto é um direito real, ao passo que o arrendamento é pessoal, embora a lei confira ao arrendatário o direito de preferência sobre o imóvel; quando for vendido, não perde esse caráter obrigacional.³⁵

Há a necessidade, portanto, que a lei se preocupe na sua formação; por isto, certas normas são impostas por ela e pelo regulamento para que tenha validade o contrato de arrendamento, entre as partes, sendo que algumas são essenciais e outras secundárias.³⁶

Destarte, sempre que possível, examinar-se-á o arrendamento rural, juntamente com as regras do Estatuto da Terra e de seu Regulamento, bem como a parte referente aos contratos agrários em geral, porque estão intimamente interligados e formam um único Código Agrário.³⁷

1.4 Contrato Administrativo de Arrendamento

A Administração Pública, por meio de seus agentes, deve exteriorizar a sua vontade para desempenhar as atividades administrativas e atender o interesse público.³⁸

Contratos administrativos são ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para execução de atividades de interesse público, para execução de atividades de interesse público. É natural, aqui, a presença das cláusulas exorbitantes que conferem superioridade à Administração em

³³ BARROSO, Lucas Abreu. **Leasing agrário e arrendamento rural com opção de compra**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 23.

³⁴ BORGES, Paulo Torminn. **O imóvel rural e seus problemas jurídicos**. São Paulo: Pró Livro, 1999. p. 143.

³⁵ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 150.

³⁶ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

³⁷ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977. p. 141.

³⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 205.

detrimento do particular. Independentemente de previsão contratual, as cláusulas exorbitantes serão observadas nos contratos administrativos, pois a sua aplicação decorre diretamente da Lei. As características básicas dos contratos administrativos são: (i) desequilíbrio contratual em favor da Administração, tendo em vista a presença das cláusulas exorbitantes (verticalidade); e (ii) regime predominantemente de direito público, aplicando-se, supletivamente, as normas de direito privado.³⁹

Para Jèze, como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o contrato só é administrativo quando tem por objeto o funcionamento de um serviço público; na concessão de ocupação do domínio público não existe essa finalidade e, portanto, não existe contrato, mas ato unilateral da Administração, que decide livremente o gênero de ocupação anormal que é compatível com a finalidade do bem; além disso, a competência de polícia não pode ficar obrigada por um contrato; não há contrato, mas ato unilateral de gestão e domínio público.⁴⁰

Laubadère também só admite contrato administrativo relacionado com a execução de serviço público; mas inclui a concessão de uso entre os contratos administrativos por determinação legal.⁴¹

O contrato administrativo não é considerado ato administrativo, porque somente se aperfeiçoa, obrigando os contratantes, se consentirem, manifestarem sua vontade a ser materializada no instrumento do contrato. O ato administrativo, ao contrário, aperfeiçoa-se e está apto a produzir seus efeitos com a simples manifestação de vontade.⁴²

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello, define contrato administrativo como:

Um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.⁴³

Na mesma linha é a lição de Carlos Ari Sundfeld sobre a matéria:

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 251.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 110.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 110.

⁴² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 214.

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 401.

É perfeitamente natural ao contrato administrativo a faculdade de o Estado introduzir alterações unilaterais. Trata-se de instrumentá-lo com os poderes indispensáveis à persecução do interesse público. Caso a Administração ficasse totalmente vinculada pelo que avençou, com o correlato direito de o particular exigir a integral observância do pacto, eventuais alterações do interesse público – decorrentes de fatos supervenientes ao contrato – não teriam como ser atendidas. Em suma, a possibilidade de o Poder Público modificar unilateralmente o vínculo constituído é corolário da prioridade do interesse público em relação ao privado, bem assim de sua indisponibilidade.⁴⁴

De acordo com o art. 2º, parágrafo único da Lei 8.666/1993, considera-se contrato “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”⁴⁵

Verifica-se, portanto, que as partes no contrato administrativo são a Administração Pública (contratante) e o particular (contratado).⁴⁶

Dentro dos arquétipos legais, uma das mais importantes locações é o arrendamento rural. Primeiro, ele tinha sido objeto da disciplina constante dos arts. 1064 a 1082 do Código Civil, mas após o 25 de abril, um dos primeiros cuidados dos governos que se lhe seguiram foi varrer esta matéria do Código Civil e promulgar legislação avulsa onde se moldaram os novos princípios que passavam a inspirá-la.⁴⁷

O Decreto nº 59.566/66, no art. 3º, apresenta a seguinte definição:

Art. 3º Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.⁴⁸

Assim surgiu o Decreto-Lei nº 201/75, de 15 de abril, que, proclamando traduzir a legislação anterior “toda uma mentalidade retrógrada e senhorial”, se propunha remediar a “situação de inferioridade” em que se encontrava o rendeiro em relação ao senhorio, reportada a duas questões fundamentais:

⁴⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2001. p. 214.

⁴⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 205.

⁴⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 208.

⁴⁷ LUZ, Valdemar P. da. **Curso de direito agrário**. 2. Ed., Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1996. p. 41.

⁴⁸ FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 99.

- a) Falta de segurança do arrendatário na continuação da exploração da terra;
- b) Faculdade de elevação das rendas pelo senhorio, no termo contratual.⁴⁹

Contra essa situação, estabeleceu, portanto, entre outras disposições de menor interesse, a renovação forçada do contrato, no seu termo, se não fosse denunciado pelo rendeiro, só admitindo a denúncia pelo senhorio em casos muito contados em que este pretendesse passar a explorar diretamente o prédio, por si próprio, pelo seu cônjuge, pelos descendentes ou ascendente.⁵⁰

Os contratos agrários são classificados como nominados e inominados, típicos e atípicos, respectivamente. Inominados são, pois, o ordenamento não lhe atribui um *nomen jûris*; atípicos, porque no ordenamento jurídico não encontram uma regulamentação específica.⁵¹

Desde que haja ocupação remunerada do imóvel rural, existe arrendamento ou parceria, perfazendo-se a convenção, por que não há arrendamento ou contrato agrário, sem contrato escrito ou verbal, expresso ou tácito, visto que o *usum rei locatae*, quando legítimo, há de resultar sempre de um ato bilateral.⁵²

Os bens públicos podem ser utilizados pela pessoa jurídica de Direito Público à que pertencem, independentemente, da sua classificação (bens de uso comum, de uso especial ou dominial). As questões que mais importam são a utilização do bem público por pessoa diversa do titular; e a forma de alienar. Não difere desta posição a doutrina e legislação espanhola, por exemplo.⁵³

Os instrumentos mais adequados são de Direito Público. Carlos Ari Sundfeld sustenta que “os instrumentos para tanto são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso”.⁵⁴ Adiante lembra que:

A autorização de uso e a permissão de uso, são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários -, podendo a qualquer tempo ser

⁴⁹ FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 99.

⁵⁰ LUZ, Valdemar P. da. **Curso de direito agrário**. 2. Ed., Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1996. p. 41.

⁵¹ OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3ª ed. Porto Alegre, Síntese, 1977. p. 140.

⁵² BORGES, Paulo Torminn. **O imóvel rural e seus problemas jurídicos**. São Paulo, Pró Livro, 1999. p. 143.

⁵³ LIMA, Márcia Rosa de. **A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

⁵⁴ LIMA, Márcia Rosa de. **A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares.⁵⁵

Carvalho Filho⁵⁶, afirma que “o Poder Público sempre deve preferir a adoção das formas regidas pelo direito público, tendo em vista que, em última análise, o uso incide sobre bens do domínio público”, no entanto, nos faz recordar que existem formas de Direito Privado utilizáveis pelos entes públicos titulares dos bens para transferir a posse direta, sem alterar a propriedade.

Hely Lopes Meirelles⁵⁷ conceitua estes instrumentos da seguinte maneira:

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

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

A permissão de uso, assim como a autorização, também é ato precário, discricionário e unilateral. Entretanto, na autorização de uso o interesse do particular prevalece, enquanto na permissão de uso o Poder Público também possui interesse na utilização do bem pelo particular. Ademais, a permissão se formaliza mediante decreto e a autorização mediante portaria.⁵⁸

A concessão de uso, por sua vez, ocorre quando a Administração, por meio de um contrato, outorga ao particular a utilização do bem público por um determinado período de tempo, observadas as exigências da lei. A concessão se diferencia dos demais instrumentos jurídicos por não ser precária, na medida em que possui a estabilidade relacionada aos contratos administrativos, tendo como consequência o surgimento de direitos para o concessionário na forma do contrato.⁵⁹

Maria Sylvia Zanella di Pietro⁶⁰ afirma que “a concessão é o instituto empregado preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização dos bem públicos

⁵⁵ SUNDFELD, Carlos Ari, e CÂMARA, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública: possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública: hipótese em que a outorga independerá de licitação, por ser esta inexigível., **Boletim de licitações e contratos**. v. 10, n. 12, p. 593 - 602, dez. 1997.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002. p. 902.

⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 485/490.

⁵⁸ CRETELLA JUNIOR, José. **Dos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

⁵⁹ ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 205.

⁶⁰ Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário”.

No entanto, a concessão de uso não se confunde com a concessão de direito real de uso, estabelecida no artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/1967. Na concessão de direito real de uso, ocorre a transferência de direito real, com todas as características pertinentes, como aderência à coisa, direito de sequência, oponibilidade *erga omnes* e proteção por ação real, diferentemente da concessão de uso, em que a relação jurídica é de natureza meramente obrigacional.⁶¹

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

⁶¹ Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 78.

2 EFEITOS JURÍDICOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE TERRAS RUAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O contrato de arrendamento, analisado no capítulo 1, gera diversos efeitos jurídicos como posse, concessão do direito real de uso e concessão do direito real de uso com opção de compra. Cada um desses institutos será abordado no presente capítulo à luz da hierarquia normativa e sobre a função social da propriedade e da boa-fé. Os efeitos advindos desse contrato foram decretados e validados pelo Estatuto da Terra e pelo Decreto Distrital nº 31.084/09. Essa legislação especial também será objeto de análise no capítulo que se segue.

2.1 Hierarquia Normativa e a Posse como Efeito Jurídico do Contrato de Arrendamento de Imóvel Rural no DF

As normas jurídicas, na realidade, não existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas que guardam relações particulares entre si. Esse contexto de normas costuma ser chamado de “ordenamento”. Observando-se que a palavra “direito”, entre seus vários sentidos, tem também aquele de “ordenamento jurídico”.⁶²

Kant, segundo Bobbio, responde que o direito é uma relação intersubjetiva. Kant define o direito como “conjunto das condições por meio das quais o arbítrio de um pode acordar-se como arbítrio de um outro segundo uma lei universal da liberdade.”

Para Kelsen, na Teoria Pura do Direito, do ponto de vista de um conhecimento dirigido ao Direito, isto é, dirigido às normas jurídicas, não são tomadas em linha de conta as relações entre indivíduos, mas apenas relações entre normas ou entre os fatos determinados pelas normas, dos quais a conduta humana apenas apresenta um caso especial. Sem uma ordem jurídica não existe algo como um casamento.⁶³

Com sua ascensão, o direito deixa de ser um fenômeno social de aplicação variada a cada uma das comunidades pluralistas e passa a ser uma exclusividade do Estado que concentra sua criação e aplicação. Este movimento é definido por Norberto Bobbio como o processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado⁶⁴.

Noutro aspecto, a função social da posse constitui um tema clássico na doutrina. A dogmática jurídica sofreu fortes abalos no transcurso do século XX, com a crise

⁶² BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Edipro, 2011. p. 35.

⁶³ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 26.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. Tradução: Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Editora Cone, 1909. p. 27.

do positivismo jurídico, que expressava uma noção do direito como uma técnica engessada, imune às transformações sociais. Um ordenamento concebido em laboratório e baseado em uma pretensa completude de suas normas não seria capaz de captar os influxos emanados de outros sistemas e nem ao menos seria sensível aos apelos da sociedade que visa alcançar.⁶⁵

O poder físico exercido pelo homem sobre as coisas, bem como a sua necessidade de se apropriar de bens têm, historicamente, justificado a origem da posse.⁶⁶

Os dois principais efeitos da posse – não se pode compreender o conceito de posse sem analisar seus principais efeitos, ou seja, a proteção possessória e a possibilidade de gerar a usucapião. Porque, tanto no exame de um como no do outro efeito, evidencia-se o fato de que toda a legislação respeitante à posse atende a uma preocupação de interesse social, e não apenas ao intuito de proteger a pessoa do possuidor. Aliás, tendo em vista o caráter dinâmico da posse, seu conceito está intimamente ligado a essas duas consequências que dela derivam.⁶⁷

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald afirmam que detenção “é uma posse degradada, juridicamente desqualificada pelo ordenamento jurídico vigente. Alguém possui poder fático sobre a coisa sem que a conduta alcance repercussão jurídica”. Tempo é o fato social consolidado a gerar proteção e a posse é o instrumento de acesso à produtividade. Assim, tanto na posse quanto na detenção há atuação material sobre a coisa, todavia, não são concedidos efeitos possessórios aos que atuam pela via da detenção, sendo inviável obter a proteção em face do poder público quando se tratar de bens públicos.⁶⁸

Assim, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de grande parte da doutrina, não há caracterização da posse dos bens de uso comum do povo e de uso especial, não havendo a possibilidade, portanto, de caracterizar quem os ocupa como posseiro, mas apenas como mero detentor.⁶⁹

Segundo Nelson Rosenvald, há posse particular sobre bem público com e sem autorização estatal pelo simples fato de possuir. Portanto, os contratos de arrendamentos e os contratos de concessão de uso fazem gerar posse, só não geram posse para usucapir.

⁶⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 35.

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

⁶⁷ RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: direito das coisas**. Volume 5, 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 17.

⁶⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 37.

⁶⁹ TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 40.

O que a lei (CF/88) não admite é apenas a posse para usucapir bem público:

Art. 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.

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

Inclusive, o Código Civil em seu artigo 101, diz ser alienável o bem público dominial, podendo com isso ser alienado, apropriado e possuído pelo particular com ou sem autorização estatal: “Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”

Tradicionalmente, e como veremos mais adiante, o objeto da posse tem sido limitado aos chamados bens que estão dentro do comércio jurídico privado. Nesse sentido, não poderiam ser objeto de posse os bens insuscetíveis de apropriação e os legalmente inalienáveis.⁷⁰

Todavia, segundo Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, “os bens públicos dominicais, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, e os bens de uso especial, estes se desafetados, podem ser objeto de posse. A razão é lógica. A partir da desafetação, são bens alienáveis e, via de consequência, podem ser possuídos. A regra vem do artigo 1.196 do novo Código Civil e é básica. Se o ordenamento jurídico brasileiro fez o bem passível de propriedade, o ser objeto de posse é consequência natural⁷¹.”

Mesmo sobre bens públicos de uso comum ou especial, não se olvide de que um particular protegido por um contrato administrativo de concessão de uso pode manejar pretensões possessórias na vigência dessas relações jurídicas. Tal prerrogativa lhe é assegurada pela fruição da qualidade de possuidor direto no prazo indicado pelo contrato administrativo e sujeito de direitos subjetivos, em face de eventuais atos turbativos ou esbulhadores perpetrados pela administração ou por terceiros. A mesma conclusão não é autorizada na modalidade de permissão, pois, apesar de obrigatoriamente obtida por licitação (art. 175 da CF), é ato unilateral e precário que não gera pretensão possessória ao administrado⁷².

⁷⁰ ARAÚJO, Bárbara Almeida. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 100.

⁷¹ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Posse e propriedade**. 24. ed. São Paulo: Aide, 1986. p. 200.

⁷² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 73.

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que exerça conforme a sua destinação.⁷³

A esse respeito, cabe assinalar que a concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público tem por objetivo o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Este assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Em consequência, a forma mais adequada para a concretização da medida é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, a fixação das condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções. A fixação de prazo, na concessão, é elemento primordial, uma vez que constitui uma garantia para o concessionário, sem a qual, muitas vezes, ele não aceitaria a concessão.⁷⁴

2.2 A Constituição Federal de 88 e a função social e o Código Civil de 2002 e a boa-fé

A Constituição brasileira de 1934 trouxe pela primeira vez menção à necessidade de a propriedade atender a interesses outros, que não àqueles exclusivos de seu proprietário. Embora todas as Constituições brasileiras a partir de então tenham repetido esse princípio, somente na Constituição Federal de 1988 houve a consolidação da função social da propriedade.⁷⁵

Deste modo, se a afirmação da função social da propriedade é relativamente recente, devemos lembrar que a ideia em si é antiga, pois, embora a *Summa Theologica*, de São Tomás de Aquino, não pregasse exatamente a adoção de uma propriedade coletiva, e suas ideias ainda tivessem necessitado de muitos séculos para serem adequadamente absorvidas, é o pensamento tomista considerado o antecessor da função social da propriedade.⁷⁶

⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 110.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 111.

⁷⁵ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 33.

⁷⁶ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 34.

Segundo Houaiss, “função” significa “papel a ser desempenhado, uso, serventia”⁷⁷

Podemos, sobretudo, dizer que a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade.⁷⁸

Nesse aspecto, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁷⁹ que:

A Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, gozo ou disposição do bem seja condicionado ao bem-estar geral: o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertençam a todos.

Não há, portanto, uma limitação ao uso da propriedade, nem tampouco ao direito de propriedade em si, mas tão-somente uma vinculação a uma utilização em prol do bem comum. Deste modo, a função social da propriedade é um componente do próprio direito de propriedade, fazendo parte da essência deste.⁸⁰

Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade recebeu a devida atenção na Constituição de 1988 e figurou a propriedade como uma das garantias fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXI – é garantido o direito de propriedade;
XXII – a propriedade atenderá a sua função social.

Silvio Rodrigues sempre defendeu os bens dominicais como aqueles que fazem parte do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, incluindo nessa classificação as terras devolutas. No entanto, o artigo 188 da Constituição, ao distinguir terras públicas das terras devolutas, parece ter criado uma nova espécie de bens dominicais, ou seja, as terras devolutas. A transferência dessas terras ao particular é feita por meio de legitimação de posse, com a finalidade de atender ao interesse social e possibilitar a continuidade da exploração da

⁷⁷ HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

⁷⁸ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004. p. 48.

⁷⁹ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 119.

⁸⁰ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 43.

terra. Em verdade, a usucapião é uma forma de aquisição de propriedade que muito se assemelha à legitimação de posse para o possessor, pois em ambas as situações a lei atribui ao possuidor a prerrogativa de tornar sua uma terra que ocupava pacificamente⁸¹.

Não se conhece na doutrina e nos Códigos uma definição do direito de propriedade, muito embora o artigo 1.228 do Código Civil, ao anunciar seu conteúdo, traga uma conceituação: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”⁸².

A Constituição Federal de 1988 afirma, ainda, a impossibilidade de os bens públicos serem usucapidos. O parágrafo 3º do artigo 183 e o parágrafo único do artigo 191 da Constituição enunciam que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. No entanto, a regra contida nesses artigos pareceu sofrer um abalo por conta do disposto no caput do artigo 188 da Constituição Federal: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

Silvio Rodrigues afirma que é inegável que o legislador constituinte acabou por distinguir as terras públicas e as terras devolutas, assegurando que sua destinação precisará ser compatibilizada com a política agrícola do país, a qual sempre foi a de privatizar as terras públicas dominicais com a finalidade de que fossem cultivadas e colonizadas. Inclusive, a própria lei nº 601/50 procura legitimar a detenção de quem tivesse na terra cultura efetiva e produtiva, além de moradia habitual, ainda que sem possuir título dominial.⁸³

Silvio Rodrigues defende a tese de que os bens públicos, de qualquer natureza, não podem ser usucapidos. Para ele, essa convicção advém da letra da lei no que dispõe o Decreto-Lei nº 9.760/46, sobre os bens imóveis da União, bem como no enunciado 340 do Supremo Tribunal Federal, o qual afirma que desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, assim como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.⁸⁴

O artigo 188 da Constituição Federal distinguiu as terras públicas das terras devolutas, levando o intérprete a entender que o legislador constituinte criou uma nova

⁸¹ RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, 1997. p. 10.

⁸² TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 21.

⁸³ RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, 1997. p. 10.

⁸⁴ RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, 1997. p. 10.

espécie de bens públicos, diferente das espécies já elencadas no artigo 98 do Código Civil: bens de uso comum do povo, uso especial e bens dominicais.⁸⁵

Afirma, ainda, Silvio Rodrigues: Parece-me que o legislador constituinte, distinguindo as terras públicas das devolutas, criou um novo gênero de bens públicos dominicais, o das terras devolutas, que seriam aquelas que constituem um acervo que o Estado detém como os particulares detêm o seu próprio patrimônio. Tal patrimônio, portanto, escapa da regra do artigo 100 do Código Civil, que declara inalienáveis os demais bens classificados no artigo 99, e está sujeito a usucapião. Essa opinião, agora por mim externada pela primeira vez, não é original e apenas segue a de juristas que me precederam.⁸⁶

Além de permitir o desforço direto, na forma do art. 1.210, § 1º, do Código Civil, o direito socorre o possuidor, dando-lhe, entre outras, a ação de reintegração, no caso de esbulho, a ação de manutenção, na hipótese de turbação, e o interdito proibitório, em caso de ameaça à sua posse. Nessa situação, a proteção é dada para preservar a situação de fato, mas com o propósito de evitar recurso à violência, elemento de insegurança de ameaça à sua posse.⁸⁷

Todavia, o caso aqui refere-se unicamente ao possuidor de boa-fé, aquele que cumpre com a devida função social da propriedade.

Entende Menezes Cordeiro⁸⁸ que a boa-fé tem, em si, os paradoxos, as conquistas e as aspirações da cultura jurídica contemporânea. Uma dogmática jurídica, radicada na cultura que a suporta e na segurança das convicções científicas dos juristas que a sirvam, coloca, entre a fonte e a solução do caso concreto, um percurso que nenhuma lei pode dispensar e que o legislador não pode corromper. A boa-fé permite a consolidação dessa dogmática que, no sistema jurídico e não apenas na lei, tenha sua força.

Nesse aspecto, Marquesi⁸⁹ define função social da propriedade como os requisitos de direito público relativos à ordem econômica que o titular de um imóvel urbano ou rural deverá seguir quando estiver no exercício dos seus poderes de domínio. Nesse sentido, a função social da propriedade corresponde a um dever-direito do titular do bem, que deverá exercer seus direitos individuais sobre a coisa com vistas às necessidades coletivas.

Especificamente em relação ao cumprimento da função social da propriedade rural e como veremos no próximo tópico, o Estatuto da Terra positivou as

⁸⁵ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

⁸⁶ RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. *Revista Literária de Direito*, 1997. p. 10.

⁸⁷ RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: direito das coisas*. v. 5. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 17.

⁸⁸ CORDEIRO, Menezes. *Da boa fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 47.

⁸⁹ MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários e função social*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 96.

condições para o cumprimento da função social dessas propriedades, explicitadas no §1º do art. 2º, que dispõe:

Artigo 2º: É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei. § 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

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

Ivan Chemeris⁹⁰ sustenta que a propriedade é uma das mais importantes instituições jurídicas, pois reflete a opção das sociedades no que diz respeito ao modo de geração e distribuição de riquezas.

A Constituição Federal de 1988 tratou expressamente da função social da propriedade rural no seu art. 186, acrescentando às condições elencadas pelo Estatuto da Terra para o cumprimento da função social da propriedade a proteção ao meio ambiente⁹¹:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A função social da propriedade rural elencada na Constituição Federal é baseada em quatro fatores. O fator econômico diz respeito ao aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, que ocorrerá quando houver, por parte do produtor rural, a utilização de técnicas agrícolas peculiares à região onde se encontra o imóvel, de forma a conduzir a uma exploração eficiente. O fator econômico-ambiental exige uma adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. O fator social expressa a necessidade de uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Por fim, o fator humano social é definido como o atendimento das necessidades básicas dos que desempenham funções ligadas a terra⁹².

⁹⁰ CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

⁹¹ TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 23.

⁹² MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

Assim, podemos dizer que “a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade”⁹³.

Já pelo parágrafo único do artigo 99 do Código Civil de 2002, “não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes à pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. É provável que o dispositivo faça referência às fundações instituídas pelo poder público com personalidade de direito público, pois estas mantêm estrutura de direito privado. Com essa norma, o Código volta ao critério da titularidade, já que a redação do dispositivo permite concluir que, nesse caso, a destinação do bem é irrelevante; qualquer que seja ela, o bem se inclui como dominical só pelo fato de pertencer a pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, a menos que a lei disponha em sentido contrário. Vale dizer que a lei instituidora da pessoa jurídica pode estabelecer a categoria dos bens, consoante a sua destinação.⁹⁴

Com efeito, pelo art. 101 do Código Civil, os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Tais exigências constam do art. 17 da Lei nº 8.666 de 21.06.93: interesse público, prévia avaliação, autorização legislativa e licitação.⁹⁵

Verificar-se-á no próximo tópico que as terras públicas rurais do Distrito Federal atendem a todas essas exigências.

2.3 Legislação Especial

2.3.1 Estatuto da Terra

A Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, é norma Federal que contém previsões e definições expressas sobre as principais questões

⁹³ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004. p. 48.

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 7.

⁹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 8.

agrárias, bem como preceitua e delimita o acesso do homem à terra e os deveres do Estado quanto a esta relação. Desta forma, já conceituou o Professor Fernando Sodero.⁹⁶

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

Com relação ao cumprimento da função social da propriedade rural, o Estatuto da Terra positivou as condições para o cumprimento da função social das propriedades rurais, apontadas no §1º do art. 2º, que dispõe:

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

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

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

Tendo em vista a regularização fundiária rural, merece destaque a usucapião agrária. Esse instituto jurídico foi criado pela Constituição Federal de 1934 e, a partir daí, não foi esquecido por leis posteriores, à exceção da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, as quais foram omissas em relação à usucapião agrária. Várias nomenclaturas foram atribuídas a esse instituto, desde usucapião agrária, rústica, *pró-labore* e, mais atualmente, usucapião especial rural. Importante mencionar que a usucapião agrária se manteve presente na legislação ordinária, primeiramente no contexto do art. 98 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e, atualmente, na Lei nº 6.969/81, a qual regulou inteiramente a matéria.⁹⁷

O artigo 10 do Estatuto da Terra determina que o Poder Público não poderá ser proprietário de terras rurais, a não ser que seja para fins de pesquisa, devendo estas serem transmitidas para os particulares caso essa destinação não for cumprida:

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação,

⁹⁶ SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de estatuto: o Estatuto da Terra**. Justitia, São Paulo, p. 9-14, Jan./Mar. 1982.

⁹⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 315.

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. (grifo nosso)

Nesse aspecto, a própria lei estabelece que, se não utilizadas para fins de pesquisa, a Administração não pode ser proprietária de terras rurais. Podemos concluir, portanto, que não há vantagem para o Governo do Distrito Federal manter essas terras produtivas.

Depois de uma grande negociação entre o Governo do Distrito Federal, os produtores rurais e demais líderes interessados e envolvidos no processo de regularização, foi aprovada a lei nº 12.024/09, em 27/08/2009, a qual autorizou o GDF a regularizar as ocupações das áreas públicas rurais do Distrito Federal, conforme o artigo 18 da referida lei:

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

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

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

§ 3º (VETADO)

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

2.3.2 – Decreto Distrital nº 31.084/09

Depois da publicação da lei 12.024/09, que permitiu a regularização das áreas públicas rurais, foi publicado o Decreto nº 31.084/09, assinado pelo então Governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, que constitui as diretrizes e define o legítimo ocupante das terras para fins de regularização dos imóveis rurais do Distrito Federal.

Segundo o disposto no Decreto nº 31.084/09, os imóveis rurais definidos na lei complementar nº 803 de 25/04/2009, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, serão regularizados por meio de alienação, concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, diretamente aos seus legítimos ocupantes, sendo que o preço cobrado pelas áreas rurais será de R\$ 4,7 mil o hectare, valor fixado pela planilha de preços do INCRA para a terra nua. O Decreto também contemplou produtores rurais que

mantêm suas terras com destinação agrícola ou pecuária em áreas de macrozona urbana, as quais serão regularizadas mediante contrato de concessão de direito real de uso.⁹⁸

Art. 1º. Aplica-se o disposto neste Decreto aos imóveis rurais do Distrito Federal e de suas entidades, ocupados irregularmente, sem amparo de contrato vigente, os quais serão regularizados por meio de alienação, concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, diretamente aos seus legítimos ocupantes.

Para a regularização das áreas públicas rurais, o produtor rural que tem o contrato de arrendamento firmado junto à TERRACAP deverá demonstrar as condições previstas no Decreto nº 31.084/09, artigo 2º:

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

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

II – Seja brasileiro nato ou naturalizado e tenha atingido a maioridade civil. Ademais, estabeleceu o Decreto que o concessionário deverá cumprir alguns requisitos para não perder a concessão, como estabelece o artigo 9º:

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

I – Não cumprir a destinação rural da área ocupada;

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

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

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

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

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

Verifica-se, portanto, que o referido contrato de arrendamento não traz apenas direito aos agricultores da região, mas, sobretudo, deveres que devem ser rigidamente cumpridos, sob pena de não renovação contratual junto à Administração.

⁹⁸ TIGGEMANN, Aline. **Estrutura Fundiária e o Processo de Regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. 2012. 62 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 52.

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO EM TERRA RURAL DO DISTRITO FEDERAL

Neste capítulo será analisado a jurisprudência acerca da posse de terras públicas do Distrito Federal. Como se trata de uma situação *suis generis*, a jurisprudência sobre o tema ainda é precária. Todavia, o julgado favorável já conota um avanço sobre o tema e, principalmente, a possibilidade da posse sobre bens públicos. Já a jurisprudência desfavorável, trata da inadmissibilidade da proteção possessória, mas, como ficará claro, essa jurisprudência trata da tolerância da ocupação de bem público, caracterizando, assim, mera detenção. Dessa forma, até a jurisprudência desfavorável pode tornar-se favorável no presente caso, vez que a TERRACAP possibilita a alienação dessas terras e a própria Administração tratou de caracterizar os produtores do Distrito Federal como possuidores.

3.1 Jurisprudência favorável à tutela do contrato de arrendamento de terras rurais no Distrito Federal

3.1.1 Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2416 DF, Relator: Ministro EROS GRAU, Data de Julgamento: 12/12/2012

ACÇÃO 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, XXVII⁹⁹, e 37, XXI¹⁰⁰, 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

⁹⁹Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

¹⁰⁰Art. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

direta ou, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11¹⁰¹. (grifo nosso)

Segundo a referida ementa, em julgamento histórico, os Ministros do STF decidiram pela parcial procedência do pedido da autoria, declarando a Lei nº 2.689/01 constitucional, permitindo, deste modo, a alienação direta sem prévia licitação por parte da TERRACAP. (grifo nosso)

A referida lei, sancionada pelo então Governador Joaquim Roriz e efetivada com o intuito de uma nova tentativa de regularização das áreas públicas rurais, dispõe sobre a legitimação de ocupação, alienação e concessão de direito de uso real das terras públicas rurais que pertencem à TERRACAP e ao Distrito Federal, competindo a aquela a promoção da “alienação do imóvel rural sob a forma de venda direta ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública”.¹⁰²

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

Art. 18. As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal poderão ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso.

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: “VENDA DIRETA OU MEDIANTE”, CAPUT DO ART. 2º; “DISPENSADA A LICITAÇÃO”, § 1º DO ART. 2º; “VENDA DIRETA OU”, INC. I DO ART. 10; “DISPENSADA A LICITAÇÃO”, § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qgomeem>> Acesso em 25 mar. 2015.**

¹⁰² DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

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.

Há que se destacar, ainda, que ao se analisar o § 4º do referido artigo, esclarece-se que situação defendida aqui é a do possuidor que faz jus sobre as terras e não a de um detentor qualquer sobre a terra pública ou de outro, como grileiros e invasores. Sendo assim, a lei protege a terra pública daquele proprietário que alterar a destinação rural da área e dá destinação específica para ela, devendo, inclusive, o possuidor comprovar o uso produtivo e social da propriedade, como veremos a seguir.

O mesmo documento legal também previu o reconhecimento do domínio das terras por parte do produtor que nelas estivessem produzindo, sendo dispensado de licitação e efetivado mediante pagamento do valor da terra crua, sem benfeitorias, nos termos a seguir¹⁰³:

§ 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.¹⁰⁴

¹⁰³ VIEIRA, Marília Ziemnickak. **Preceitos do artigo 10 do Estatuto da Terra: aplicação às terras públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014. p. 42.

¹⁰⁴ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Destarte, a mesma Lei nº 2.689 de 19.02.01, é bastante explícita quando dispõe no § 2º do art. 1º e no §1º do art. 2º, o seguinte

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.

§ 2º A destinação das terras públicas rurais do Distrito Federal será compatibilizada com o Plano Nacional de Reforma Agrária e com a política agrícola, em conformidade com o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação federal pertinente e na Lei Orgânica do Distrito Federal **por meio de alienação, concessão de direito real de uso e arrendamento.**

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 modalidade de concorrência pública.

§ 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. (grifo nosso)

Como se vê, a legislação do Distrito Federal estabelece, de forma correta, qual o destino que se deve dar às terras públicas. Está, portanto, afinada com o art. 188 da Constituição Federal⁶, com o princípio da função social da propriedade agasalhado em seus artigos 5º, inciso XXIII e 186, e com o Estatuto da Terra. Já foi dito e merece ser repetido mais uma vez que as entidades públicas não podem deter em seu patrimônio terras públicas a não ser para explorar direta ou indiretamente em pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, da pecuária, da preservação ecológica, da segurança, etc¹⁰⁵.

No ano de 2009, sob a forma da Lei complementar nº 803 de 2009, foi elaborado como Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), que “tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes¹⁰⁶”.

¹⁰⁵ MAGALHÃES, Juraci Perez. **A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 34

¹⁰⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, Brasília, 2009. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:distrito.federal:distrital:lei.complementar:2009-04-25:803>. Acesso em: 28 de mar. de 2015.

Cumpra ressaltar, sobretudo, que nos casos de instrumentos jurídicos de direito administrativo, como a autorização, permissão e concessão de uso, há posse do particular sobre o bem público, como destaca Eduardo Espínola¹⁰⁷:

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

Deste modo, pode-se concluir ser veemente possível a caracterização da posse sobre bens públicos dominicais. Já com relação aos bens de uso comum e de uso especial, não haveria posse do particular sobre eles, mas sim mera detenção. O que não é o problema do presente trabalho. A caracterização da posse dependeria da concessão do Estado de instrumentos jurídicos administrativos, o que descaracterizaria a detenção e possibilitaria a existência de posse e utilização exclusiva do particular sobre o bem público.¹⁰⁸

Nesse aspecto, conforme afirma Benedito Ferreira Marques, a posse agrária não se trata de uma posse qualquer, mas sim de uma posse que se mantém pelo trabalho¹⁰⁹. Dessa forma, aquele que trabalha a terra, mesmo como posseiro, tem o direito de fazer a terra produzir, objetivando seu sustento bem como o da sociedade. Mais do que isso, tem direito de permanecer na terra que cultivou e melhorou com seu trabalho, com a sua posse agrária. Nessa direção é o entendimento de Fernando Sodero¹¹⁰, ao afirmar que a terra deve pertencer a quem a trabalha, a quem dela consegue seu sustento de forma profissional.

Assim, o trabalho possui grande preponderância para o Direito à propriedade. Afirma Ismael Marinho Falcão¹¹¹: “O elemento trabalho é preponderante no Direito Agrário, como sustentáculo do direito à propriedade, posto que sem ele o homem não

¹⁰⁷ Apud ARAUJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/qgomeem>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

¹⁰⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

¹¹⁰ SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo, 1968.

¹¹¹ FALCÃO, Ismael Marinho. **Função Social da Propriedade**. Disponível em <http://www.direito10.com.br/>. Acesso em: 28 de mar. de 2015.

pode gozar dos bens que a terra é capaz de produzir e, muito menos, da excelência da própria posse”.

Destarte, é através do trabalho, e não somente pelo título, que o homem conquistará o direito de propriedade sobre a terra que ocupa. Atingir a função social de um imóvel rural só ocorre se houver trabalho efetivo daquele que ocupa a terra, pois “o trabalho é um título de propriedade e o elemento fundamental para caracterização da função social da terra e materialização da posse agrária¹³”. Nesse sentido, estabelecem Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald¹¹²:

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

Em face dessas considerações, podemos concluir que a alienação das terras públicas passou a ser regra. Modernamente, essa tendência foi reforçada no Brasil. Com base nisso, as terras públicas passaram a ter como finalidade o desenvolvimento econômico, a justiça social e a preservação ambiental. Só excepcionalmente, como já se disse, pode o Estado manter em seu patrimônio terras públicas.¹¹³

¹¹² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

¹¹³ MAGALHÃES, Juraci Perez. **A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 37.

3.2 Jurisprudência desfavorável à tutela do contrato de arrendamento de terras rurais no Distrito Federal

3.1.2 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte – AC: 143424 RN 2009.014342-4, Relator: Des. Expedito Ferreira, Data de Julgamento: 08/02/2011, 1ª Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BEM PÚBLICO. IMÓVEL DOADO DE FORMA ILEGAL. APLICAÇÃO DO ART. 17 DA LEI 8.666/93. MERA DETENÇÃO DO PARTICULAR QUE NÃO GERA DIREITO POSSESSÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIR. PRETENSÃO DO MUNICÍPIO AUTOR QUE SE REVELA PROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. **MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, ADMINISTRADA PELA TERRACAP - COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA.**

A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. - Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916). Precedentes do STJ. Recurso especial conhecido e provido (Resp. 489732, 4ª Turma do STJ, Rel. Min. Barros Monteiro, j. 05.05.05 - Destaque acrescido) REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO DE OPOSIÇÃO. MANUTENÇÃO DE POSSE. BEM DE DOMÍNIO PÚBLICO. MERA TOLERÂNCIA DE USO DO IMÓVEL. Ocupação resultante do poder público não gera direito à posse. O caráter precário da ocupação do imóvel presta-se ao reconhecimento da posse jurídica do ente público. Apelação provida. Sentença modificada, em reexame necessário. (RN nº 70010229748, 17ª Câmara Cível do TJRS, Rel. Jorge Luís DallAgnol, j. 31.05.05- Destaque acrescido)¹¹⁴.

Assim, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça e de grande parte da doutrina, não há caracterização da posse dos bens de uso comum do povo e de uso especial, não havendo a possibilidade, portanto, de caracterizar quem os ocupa como posseiro, mas apenas como mero detentor.¹¹⁵

¹¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 489.732 / DF**. Quarta turma. Embargante: Valdemiro Lopes de Souza. Embargado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Barros Monteiro. Brasília, 01 de setembro de 2005.

¹¹⁵ TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012. p. 40.

O ministro Joaquim Barbosa, no julgamento da ADI 2.416¹¹⁶ que questionava lei do Distrito Federal sobre alienação de terras públicas (Lei 2.689/2001), ressaltou que a alienação de bem público deve ser feita obrigatoriamente por meio de licitação. “A exigência é corolário dos princípios da igualdade perante a lei, da impessoalidade e da moralidade. A lei impugnada, quando permite a venda direta, ofende o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal”, afirmou. Quanto ao conselho criado pelo artigo 14 da lei distrital, a regra tem vício de inconstitucionalidade, segundo o ministro, porque o órgão, tendo competência para o arrendamento e alienação ou concessão de terras públicas rurais, é composto majoritariamente por particulares. Esses membros, sustentou em seu voto, podem ter interesse direto nessas operações.

Nessa direção, o art. 100 do Código Civil de 2002 estabelece que, em se tratando de bens fora do comércio, não é possível a apropriação, pela usucapião, de bens públicos pelo particular, pois há vínculo jurídico da coisa a uma finalidade pública (seja uso da coletividade ou emprego em atividade estatal), a qual possui superioridade absoluta sobre qualquer situação jurídica privada¹¹⁷. Dessa forma, o particular que ocupa bem público de uso comum do povo ou especial não possui o direito à causa possessória em face do Poder Público, pois, por ser mero detentor, não há a viabilidade de se alegar esbulho, turbção ou ameaça frente a atos de auto-executoriedade praticados pela administração.¹¹⁸

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 2416 DF. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282416%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qgomeem>>. Acesso em: 28. mar. 2015.

¹¹⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 79.

¹¹⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 80.

Segundo Bandeira de Mello¹¹⁹, os bens públicos possuem três características: inalienabilidade ou alienabilidade nos termos da lei (art. 67 do Código Civil Brasileiro¹²⁰); impenhorabilidade; e imprescritibilidade.

Sendo assim, o que deve orientar a atuação e a decisão do administrador público, são os princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal/88¹²¹, moralidade, impessoalidade, legalidade e, ainda, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, assim como o Estado-proprietário.

Conforme afirma Humberto Bergmann Ávila¹²² o principal ponto de análise seria a caracterização da supremacia do interesse público como princípio

Primeiro, ele seria um ‘princípio jurídico’ (ou norma-princípio), cuja função primordial seria regular as relações entre o Estado e o particular. Sua pressuposta validade e posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro permitiriam que ele fosse descoberto a priori, sem o prévio exame da sua referência ao ordenamento jurídico (‘axioma’). Segundo, ele não seria apenas um princípio, mas um ‘princípio relacional’: ele regularia a ‘supremacia’ do interesse público sobre o particular (...), mas com referência à relação entre o Estado e o particular’. O seu conteúdo normativo pressupõe, portanto, a possibilidade de conflito entre o interesse público e o interesse particular no exercício da função administrativa, cuja solução deveria ser (em abstrato e em princípio) em favor do interesse público.

Deste modo, para citado autor, “o discutido ‘princípio da supremacia’ explica, antes, uma ‘regra de preferência’¹²³”.

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello¹²⁴ “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado fundamenta-se na própria ideia de Estado”. Encontra-se presente, de forma mais evidente, nos institutos da desapropriação e da requisição, previstos constitucionalmente nos inc. XXIV e XXV do art. 5º¹²⁵.

¹¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 753/755.

¹²⁰ Código Civil Brasileiro: **Art. 67** – Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

¹²¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: **Art. 37**. A administração pública direta, indireta, fundacional, 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: [...] (redação dada pela emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998).

¹²² ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o ‘Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular’, In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.) **O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Ingo Wolfgang Sarlet, organizador. Porto Alegre, Livraria do Advogado: 1999. p. 100-101.

¹²³ ÁVILA, Humberto Bergmann. “Repensando o ‘Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular’”, p.99/127, in **O Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Alexandre Pasqualini et al.; Ingo Wolfgang Sarlet, organizador. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999, p. 101.

¹²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 73.

¹²⁵ Constituição da República Federativa do Brasil: **Art. 5º** - ...

Contudo, o interesse público e a sua supremacia não de ser considerados também no momento da escolha dos instrumentos de transferência, de posse ou titularidade, do bem público¹²⁶.

Pelo próprio teor das palavras contidas no “princípio da supremacia do interesse público” temos que há uma relação com outros interesses, no caso, com os privados¹²⁷.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal - APL: 891374820058070001 DF 0089137-48.2005.807.0001, 1ª Turma Cível. Relator: LÉCIO RESENDE. Data de Julgamento: 12/05/2010

CIVIL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. OCUPAÇÃO DE BEM PERTENCENTE À TERRACAP. POSSE INJUSTA. **MERA DETENÇÃO**. TOLERÂNCIA DO PODER PÚBLICO. RECURSO DESPROVIDO.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal - Embargos Infringentes Cíveis: EIC 20120110027455 DF 0063777-09.2008.8.07.0001, Relator: SIMONE LUCINDO, Data de Julgamento: 22/07/2013, 1ª Câmara Cível

DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS INFRINGENTES CÍVEIS. INTERDITO PROIBITÓRIO. POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. BEM DE USO COMUM DO POVO. AFETAÇÃO. FRUIÇÃO COLETIVA. OCUPAÇÃO POR PARTICULAR. **MERA DETENÇÃO**. AUSÊNCIA DE ATOS POSSESSÓRIOS.

Segundo o raciocínio do Desembargador Lécio Resende, os bens da TERRACAP são públicos, o que leva à impossibilidade de serem adquiridos por usucapião, conforme dispõe a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal¹²⁸.

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

¹²⁶ LIMA, Márcia Rosa de. **A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Disponível em <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2015.

¹²⁷ LIMA, Márcia Rosa de. **A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Disponível em <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2015.

No caso aludido fora alegado pelos doutos magistrados que os bens público são insuscetíveis de posse, razão pela qual a ocupação de terceiros se dá sempre a título precário, configurando, em verdade, mera detenção.

A ocupação de bem público, portanto, não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916).¹²⁹

No entanto, é admitida posse por particulares sobre os bens públicos dominicais ou patrimoniais, que são utilizados pelo Estado à moda do particular, sem destinação pública e alienáveis. Esses bens são inseridos no comércio jurídico de Direito Privado e podem ser objeto de posse autônoma e de contratos protegidos pelo Código Civil, tais como locação, arrendamento e enfiteuse. Assim, caso o poder público desclassifique a coisa como sendo pública, retirando sua destinação de uso comum ou especial, convertendo-a em bem dominical pela desafetação, restará viável a proteção possessória de particulares sobre a coisa¹³⁰. Percebe-se, portanto, que o critério utilizado para averiguar se há detenção ou posse não é o estrutural, mas o funcional, pois é a afetação do bem a uma finalidade pública que determinará se ele pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular.¹³¹

De acordo com o art. 100 do Código Civil, os bens de uso comum do povo são bens fora do comércio, pois há uma vinculação jurídica da coisa a uma finalidade pública (uso da coletividade), de modo que esses bens são inalienáveis e insuscetíveis de posse por particular. Assim, como não pode haver a posse individualizada de um ou de outro particular sobre esses bens, aquele que o ocupa é mero detentor, não podendo se valer das ações possessórias em face do poder público, tampouco contra outro particular, porquanto não goza de direito exclusivo de ocupação.¹³²

Tratando-se de área de domínio público insuscetível de posse, a não ser que a ocupação tenha sido autorizada pelo Poder Público, não é possível reconhecer a posse em

¹²⁸ Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 340**: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

¹²⁹ Superior Tribunal de Justiça - **REsp: 146367 DF 1997/0061039-0**, Relator: Ministro BARROS MONTEIRO, Data de Julgamento: 14/12/2004, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ 14.03.2005 p. 338 LEXSTJ vol. 189 p. 55 RDDP vol. 26 p. 217 RSTJ vol. 202 p. 313. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/125161/recurso-especial-resp-146367-df-1997-0061039-0>>. Acesso em: 26. mar. 2015.

¹³⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 80.

¹³¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 80

¹³² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Apelação Cível : APL 526006620098070016 DF 0052600-66.2009.807.0016**. TJ-DF, Relator: JAIR SOARES, Data de Julgamento: 08/09/2010, 6ª Turma Cível. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15975337/apelacao-civel-apl-526006620098070016-df-0052600-6620098070016/inteiro-teor-103428037>>. Acesso em 26. mar. 2015.

favor de particulares, que, não passando de meros detentores, não lhes é assegurada a proteção possessória por meio dos interditos¹³³. (grifo nosso)

No problema tratado na presente monografia, a ocupação se deu mediante contratos de arrendamento, e posterior concessão do direito real de uso, com a anuência do governo do Distrito Federal. Portanto, a jurisprudência desfavorável àqueles que invadiram a terra pública sem esses contratos, torna-se favorável aos produtores que têm esse contrato firmado. Desta forma, é claramente possível reconhecer a posse em favor de particulares em área de domínio público.

Todavia, diversos autores têm acolhido a impossibilidade do exercício da posse sobre bens públicos. A base legal é o art. 520, III, do Código Civil de 1916. Tal dispositivo previa a perda da posse em razão da colocação dos bens fora do comércio. Logo, esses bens não poderiam ser objeto de posse. Assim, o poder de fato sobre um bem público não caracterizaria posse, mas mera detenção.¹³⁴

Do mesmo modo, como já analisado, o Código Civil Brasileiro de 2002 em seu art. 100¹³⁵, dispõe que, em se tratando de bens fora do comércio não é possível a apropriação, pela usucapião de bens públicos pelo particular, vez que há o vínculo jurídico da coisa a uma finalidade pública (seja uso da coletividade ou emprego em atividade estatal), que possui superioridade absoluta sobre qualquer situação jurídica privada.¹³⁶

Deste modo, o particular que ocupa bem público de uso comum do povo ou especial não possui o direito à causa possessória em face do Poder Público, pois, por ser mero detentor, não há a viabilidade de se alegar esbulho, turbacão ou ameaça frente a atos de autoexecutoriedade praticados pela administração.¹³⁷

Resta assim configurado que a ocupação de área de uso comum por um particular configura ato lesivo à coletividade. Entretanto, a problemática trazida no presente trabalho diz respeito a possuidores de boa-fé, os quais fazem jus às terras aos quais foram

¹³³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Apelação Cível : APL 526006620098070016 DF 0052600-66.2009.807.0016**. TJ-DF, Relator: JAIR SOARES, Data de Julgamento: 08/09/2010, 6ª Turma Cível. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15975337/apelacao-civel-apl-526006620098070016-df-0052600-6620098070016/inteiro-teor-103428037>>. Acesso em 26. mar. 2015.

¹³⁴ ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 106.

¹³⁵ **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.

¹³⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 79

¹³⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 80.

estabelecidos deveres rígidos de cumprir com a função social da terra para o desenvolvimento efetivo do agronegócio no Distrito Federal.

CONCLUSÃO

Ao se analisar os institutos que advêm do contrato de arrendamento entre os produtores rurais do Distrito federal e o Governo do Distrito Federal, verificamos ser fortemente possível não só a concepção de efeitos jurídico, mas também a posse sobre as terras públicas rurais do Distrito Federal.

São vários os efeitos advindos do contrato aqui analisado. O mais recente Decreto nº 31.084/09, inclusive, já possibilita a regularização dessas terras por meio de alienação, concessão de direito real de uso ou concessão de direito real de uso com opção de compra, diretamente aos seus legítimos ocupantes. Não obstante, os magistrados do Supremo Tribunal Federal trouxeram ainda mais esperança aos produtores que investiram na produtividade do Planalto Central ao julgarem procedente a alienação direta sem prévia licitação por parte da TERRACAP.

O que se concluiu é que existe sustentação legal suficiente para que ocorra a efetiva transferência das terras públicas rurais para os particulares no Distrito Federal. Todavia, esta é uma questão que não depende apenas de previsão legal e jurisprudencial, mas, sobretudo, da vontade da Administração em fazer essa transferência, vez que os contratos de arrendamento são hoje controlados pela TERRACAP e pela Secretaria de Agricultura do DF. Gerando, assim, grande insegurança jurídica à iniciativa privada atuante no setor agrícola do Distrito Federal, resultando em considerável inibição dos investimentos, sub aproveitamento do potencial da região e, conseqüente, menor crescimento do entorno.

Sobretudo, a questão analisada neste trabalho tratou apenas do possuidor de boa-fé, que cumpre com a efetiva função social da terra.

Diante disso, devem ser reconhecidos os direitos do produtor por todo o trabalho e investimento que emprega na terra há décadas, sempre na esperança de ser reconhecido pelo desenvolvimento social e econômico que traz à região. Importante ressaltar que em momento algum foi defendida a ocupação irregular e desordenada do solo. Pelo contrário, esse estudo acadêmico visou dar enfoque naqueles trabalhadores que trabalham, pagam impostos, geram emprego e renda e desenvolvem os diversos núcleos rurais ali estabelecidos, trazendo prosperidade, direta e indireta a toda comunidade. O legítimo possuidor de boa-fé, aquele que faz jus às terras que ocupa.

No mesmo aspecto, em relação à questão mais basilar que esta pesquisa demandou, verificou-se a variedade de doutrinadores que compartilham do mesmo entendimento. Inúmeros autores demonstram uma postura por vezes moderna, com críticas ao

capitalismo liberal existente no meio agrícola. Corroborando com a possibilidade de, em vez de se titularem as áreas distribuídas em processo de reforma agrária mediante a outorga do domínio, que se cubram estas áreas por concessões de uso, inegociáveis, tanto um quanto outras. Aliás, identicamente a esse pensamento, algumas Constituições estaduais estabeleceram quanto à possibilidade de a destinação de suas terras públicas ser feita mediante concessão de uso.

De fato, essa é uma preocupação que deve sempre ser levada em conta, já que o domínio de grandes terras agricultáveis tem elevado valor econômico, que pode levar à especulação imobiliária (cujo objetivo inicial da criação do Cinturão Verde do DF era justamente evitar). Nesse ponto foram apresentadas na presente monografia importantes questões fundamentais, tendo como carro-chefe a função social da propriedade, a fim de que o domínio da terra não implique no emprego de técnicas capitalistas descontroladas na região, e o próprio contrato de arrendamento firmado, que não possibilitou apenas direitos aos produtores, mas sobretudo o dever de zelar e cultivar a terra concedida.

Portanto, não se deve ignorar que o avanço econômico gira em torno do agronegócio e traz crescimento à toda comunidade: gera empregos, traz atenção governamental, movimenta a economia e produz riquezas. Noutro aspecto, o entendimento engessado da terra, como de propriedade exclusiva do Estado, pode se tornar um retrocesso ao Brasil. Durante a história ocorreram mudanças na realidade e nos anseios da população, assim, a leitura de questões jurídicas abstratas deve ser refeita frente à nova realidade, sob pena de inibir-se o crescimento.

Nesse impasse, parece mais correto que o Distrito Federal e a TERRACAP transfira a propriedade das terras agricultáveis àqueles produtores que vem a anos trabalhando nas terras, atendendo a função social da propriedade. Dessa maneira, o produtor teria mais segurança sobre os direitos que detém sobre o imóvel, e poderia finalmente alçar voos maiores em relação aos investimentos que faz, já que a propriedade de áreas rurais é de grande valia no mercado de crédito, tão fundamental à manutenção do agronegócio. Mas este já poderia ser tema de outro projeto monográfico.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o 'Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.) **O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Ingo Wolfgang Sarlet, organizador. Porto Alegre, Livraria do Advogado: 1999. p. 99/127.
- BARROSO, Lucas Abreu. **Leasing agrário e arrendamento rural com opção de compra**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Cone, 1990.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Edipro, 2011.
- BORGES, Paulo Torminn. **O imóvel rural e seus problemas jurídicos**. São Paulo: Pró Livro, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 abr. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. **REsp 489.732 / DF**. Quarta turma. Embargante: Valdemiro Lopes de Souza. Embargado: Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Relator: Min. Barros Monteiro. Brasília, 01 set. 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 2416 DF. EXPRESSÕES DA LEI DISTRITAL 2.689/2001: "VENDA DIRETA OU MEDIANTE", CAPUT DO ART. 2º; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 1º DO ART. 2º; "VENDA DIRETA OU", INC. I DO ART. 10; "DISPENSADA A LICITAÇÃO", § 2º DO ART. 11. VENDA DIRETA DE TERRAS PÚBLICAS RURAIS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14 DA MESMA LEI. CRIAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS REGULARIZADAS, COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR PESSOAS NÃO INTEGRANTES DOS QUADROS DO PODER PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – Não caracteriza ofensa aos arts. 22,**

XXVII, e 37, XXI, da Constituição a existência das seguintes expressões da Lei Distrital 2.689/2001: “venda direta ou mediante”, caput do art. 2º; “dispensada a licitação”, § 1º do art. 2º; “venda direta ou”, inc. I do art. 10; e “dispensada a licitação”, § 2º do art. 11. II – O art. 14 da Lei 2.689/2001, que cria o Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais Regularizadas – composto majoritariamente por pessoas não integrantes dos quadros do Poder Público – é inconstitucional, uma vez que transfere aos particulares com maior interesse no assunto o juízo de conveniência e oportunidade da alienação dos bens públicos, que é competência própria da Administração Pública. III – Ação direta de constitucionalidade julgada parcialmente procedente. Tribunal Pleno. Relator EROS GRAU. ADI 2416.

Disponível em:

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

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

CORDEIRO, Menezes. **Da boa fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004. p. 48.

DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;distrito.federal:distrital:lei.complementar:2009-04-25;803>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.689, de 19 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-rural.html>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível : **APL 526006620098070016 DF 0052600-66.2009.807.0016**. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CERCEAMENTO DE DEFESA. ÁREA DO DOMÍNIO PÚBLICO. 1 - O JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE, QUANDO A QUESTÃO É EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO OU, SENDO DE DIREITO E DE FATO, NÃO EXISTIR A NECESSIDADE DE OUTRAS PROVAS (CPC, ART. 330, I), NÃO LEVA A CERCEAMENTO DE DEFESA, TAMPOUCO É CAUSA DE NULIDADE DA SENTENÇA. 2 - A OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, SEM AUTORIZAÇÃO DO TITULAR DO DOMÍNIO, O PODER PÚBLICO, NÃO ASSEGURA AO OCUPANTE PROTEÇÃO POSSESSÓRIA POR MEIO DOS INTERDITOS. 3 - APELAÇÃO NÃO PROVIDA. TJ-DF, Relator: JAIR SOARES. Data de

Julgamento: 08/09/2010, 6ª Turma Cível. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15975337/apelacao-ci-vel-apl-526006620098070016-df-0052600-6620098070016/inteiro-teor-103428037>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Função social da propriedade**. Disponível em: <<http://www.direito10.com.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

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

FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto. **Manual do arrendamento urbano**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2001.

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

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LIMA, Márcia Rosa de. **A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local**. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Contratos no novo código civil**. 2. ed. São Paulo: Método, 2002.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Teoria geral dos contratos no Novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2005.

LUZ, Valdemar P. da. **Curso de direito agrário**. 2. ed. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1996.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A propriedade territorial no Brasil e as terras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

MARTÍN, Manuel Guedea. In: VERA, José Bermejo. **Derecho Administrativo - Parte Especial**. 4. ed. Madrid: Civitas, 1999. p. 347.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Posse e propriedade**. 1986.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Licitações e contratos administrativos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- OPTIZ, Osvaldo. **Contratos no direito agrário**, 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 1977.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: direito das coisas**. v. 5. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. **Revista Literária de Direito**, 1997.
- SODERO, Fernando Pereira. Conceito de Estatuto: o Estatuto da Terra. **Justitia**, São Paulo, p. 9-14, Jan./Mar. 1982.
- SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Método, 1968.
- SUNDFELD, Carlos Ari, e CÂMARA, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública: possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública: hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível., **Boletim de licitações e contratos**. v. 10, n. 12, p. 593 - 602, dez. 1997.
- TIGGEMANN, Aline. **Estrutura fundiária e o processo de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012.
- VIEIRA, Marília Ziemnickak. **Preceitos do artigo 10 do Estatuto da Terra: aplicação às terras públicas rurais do Distrito Federal**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.