

OS PROBLEMAS FUNDIÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL

Hélio de Andrade Silva*

Palavras-chave: Grilagem de terras. Invasão de terras. Distrito Federal.

Resumo: A grilagem e a invasão de terras públicas Distrito Federal é uma afronta ao ordenamento legal urbanístico, configurando uma situação de afronta a lei.

Sumário: 1- Introdução; 2 - A ocupação da terra do Distrito Federal; 2.1 - O sonho da nova capital; 2.2 - A ocupação urbana e rural; 3 - Loteamentos, condomínios irregulares e invasões; 4 - A função social da propriedade; 5 - A questão fundiária no Distrito Federal; 6 - Impacto para o futuro do Distrito Federal; 7 - Conclusão e propostas de solução; 8 - Referências.

1 - INTRODUÇÃO

Brasília, a capital da República, cidade planejada, nascida do gênio criativo de Oscar Niemayer e de Lúcio Costa foi materializada pelo visionário Juscelino Kubitschek.

Nasceu como representação de uma utopia urbana, erguida sobre anseios de ordem, modernidade e do desenvolvimento. Seu plano original previa abrigar, no máximo, 500 mil pessoas até a virada do milênio. Hoje comporta cerca de 2 milhões de habitantes aproximadamente, dando demonstrações claras de ter perdido o controle sobre a ocupação de seus espaços.

No seu plano de desenvolvimento foi vislumbrada a criação de áreas destinadas ao pleno desenvolvimento dos habitantes deste paraíso do planalto central. As áreas urbanas foram projetadas para abrigarem cidadãos com o máximo de conforto e racionalidade. Reservas florestais foram previstas, com o objetivo de proteção dos mananciais (garantindo o abastecimento de água para a população), além de preservar as riquezas biológicas, paisagísticas e arqueológicas do local.

Entretanto, esse sonho visionário dos fundadores da capital está sendo destruído paulatinamente, pelo crescente movimento de invasões de áreas públicas, motivadas pelo fenômeno da cobiça imobiliária. Atualmente todas as unidades regionais do

Distrito Federal têm problemas com as invasões irregulares de áreas públicas. Os invasores são formados basicamente por dois grupos: uns que se dizem desassistidos em busca de um “pedaço de chão” para morar e de outro lado grandes “grileiros”, em busca de lucro fácil. O fenômeno da invasão de áreas públicas não é uma exclusividade brasileira. Em todo o país o mesmo se repete. Tem como motivos a intensificação do êxodo rural, no início dos anos 80 e o crescimento desordenado da periferia urbana nas grandes metrópoles.

Os loteamentos irregulares, materializados através das invasões de áreas públicas, são problemas graves para o Distrito Federal, que estão relacionados com o direito urbanístico e o ambiental. A força propulsora deste flagelo urbano deve-se a especulação e a carência de imóveis urbanos acessíveis para todos.

Como invasões tem-se por definição, qualquer ocupação irregular de terras no perímetro da cidade. No Distrito Federal é comum na paisagem urbana a existência de invasões de pessoas carentes, formada por barracos construídos com lona plástica e papelão. São as partes mais gritantes da ocupação irregular do solo.

Outra face do mesmo fenômeno é a invasão da população de alto poder econômico em áreas públicas do Distrito Federal. Este movimento é decorrente da imprecisão na demarcação de terras e da falta de opção de moradia, e da especulação imobiliária.

2 - A OCUPAÇÃO DA TERRA DO DISTRITO FEDERAL

2.1 - O sonho da Nova capital

A primeira idéia de transferência da capital do litoral do país para o interior foi do Marquês de Pombal em 1761. Defendia ele a construção de uma cidade no sertão de Pernambuco, para ser a capital não só da colônia, mas também do Reino. Na mesma época, em Londres, Hipólito José da Costa, fundador do jornal 'Correio Brasileiro', também escrevia artigos sobre a necessidade de interiorização da capital.

Durante a 'Inconfidência Mineira', em 1789, houve a intenção de interiorizar a capital. Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, propunha que 'a Capital havia de mudar para São João del-Rei, e que nesta cidade haviam de se abrir estudos como em Coimbra, em que também se aprendessem leis (cursos de Direito)'.

José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1821, defendeu a questão da transferência da capital, redigindo instruções aos deputados das Cortes de Lisboa, recomendando: 'Parece-me também muito útil que se levante uma cidade central no Interior do país, para assento da Corte de Regência, que poderá ser na latitude de pouco mais ou menos 15°...'. Esta proposta, levada por deputados brasileiros ao plenário das Cortes, foi rejeitada. Em 1823, José Bonifácio voltou a defender a mesma idéia, apresentando à primeira Constituinte do Império um estudo sobre a necessidade de edificar no interior

do Brasil uma nova capital, sugerindo os nomes de Petrópolis ou Brasília. Curioso destacar que o nome 'Brasília', já havia surgido pela primeira vez em 1822, num folheto publicado no Rio, sem indicação do autor, que defendia a mudança da capital.

O historiador Francisco Adolfo de Varnhagen, o Visconde de Porto Seguro, desenvolveu intensa campanha pela interiorização da capital, percorrendo a cavalo, em 1877, a região do Planalto Central. Encaminhou, um ofício ao então Ministro da Agricultura, indicando as vizinhanças da Vila Formosa da Imperatriz - GO, como o sítio ideal para se instalar a futura capital do país.

Com a aprovação da primeira Assembléia Constituinte Republicana em 1891, foi aprovada a transferência da capital para o interior. Dizia o texto da Constituição de 1891 no seu artigo 39: 'Fica pertencendo à União no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital federal'.

Em 1892 foi indicado o cientista Luiz Cruls para chefiar uma comissão, encarregada do levantamento de áreas. Em 1893, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, denominada 'Comissão Cruls', fez a primeira demarcação da área do futuro Distrito Federal. Abrangia uma área de 14.400 km², entre os paralelos 15° e 16°, latitude Sul.

A Constituição de 1934 reafirmava que 'será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil'. Em 1946, os constituintes incluíram o ato das Disposições Transitórias da Carta Magna as normas sobre a mudança da capital.

No governo Eurico Gaspar Dutra, constituiu-se a Comissão Polli Coelho, encarregada de realizar estudos e reconhecer as vantagens oferecidas pelo local escolhido pela missão Cruls. Foram contratados os serviços da firma Donald Belcher para análise e posterior escolha do local onde seria construída Brasília. A área estudada pela equipe abrangeu 50 mil quilômetros quadrados, com os prováveis locais para a implantação do Distrito Federal. A escolha recaiu sobre o 'Sítio Castanho', por apresentar as melhores condições de terreno. Em 8 de setembro de 1955, o presidente Café Filho aprovou o sítio da nova capital, localizada entre os rios Preto e Descoberto e os paralelos de 15°30' e 16°35', abrangendo as terras de três municípios goianos: Planaltina, Formosa e Luziânia.

Em abril de 1955, o candidato a presidência Juscelino Kubitschek, na cidade goiana de Jataí, foi questionado por um popular sobre o propósito de se construir a nova capital do país. Respondeu com convicção: 'Cumprirei em toda a sua profundidade a Constituição e as Leis. A Constituição consagra a transferência. É necessário que alguém ouse iniciar o empreendimento, e eu o farei'.

Em 1956, Kubitschek, já eleito presidente, encaminhou ao Congresso Nacional a histórica 'Mensagem de Anápolis', propondo a criação da nova capital e o nome de Brasília para a nova cidade. Em outubro do mesmo ano, Juscelino sancionava a lei que, marcava, para o dia 21 de abril de 1960, a transferência da capital da União para o novo Distrito Federal.

A estratégia utilizada foi a desapropriação de toda a área territorial do Distrito Federal, para a implantação do plano urbanístico de Brasília e de projetos agropecuários de apoio, mas limitada a apenas 60 por cento da área. Ocupando praticamente a metade oriental do DF, a área restante permaneceu em mãos de particulares.

A construção de Brasília teve início em 1956. Durante os 41 meses de construção frenética foram levantados os principais edifícios públicos, unidades habitacionais, hotéis, hospitais, escolas, além de serviços de água, esgoto, energia elétrica e telefonia. No mesmo período, a cachoeira do Paranoá desapareceu para que fosse construída a barragem do Paranoá e formado o lago artificial da cidade.

Com a entrega das chaves da cidade a Juscelino Kubitschek, na Praça dos Três Poderes, às 16 horas do dia 20 de abril de 1960, tiveram início as solenidades de inauguração de Brasília. No dia 21, aconteceu a transferência da nova capital, na presença de autoridades da República, representantes estrangeiros credenciados e visitantes de toda a parte do país.

2.2 - A ocupação urbana e rural

Havia cerca de 15 mil pessoas morando nas áreas originais de Planaltina e Brazlândia, em 1957. Eles foram os primeiros habitantes do atual Distrito Federal. Com o início das obras de construção de Brasília, deflagrou-se um intenso processo migratório, que teve seu auge na década de 60/70. Ainda hoje ocorre esse fenômeno migratório, em decorrência do quadro econômico recessivo que estimula transferências das populações rurais e dos pequenos centros urbanos para a capital.

No plano original de Brasília as cidades-satélites não estavam previstas. Com o início das obras da nova capital, ocorreram diversas invasões de terrenos, ameaçando os espaços vazios do Plano Piloto, com objetivos previamente definidos, e também locais periféricos não previstos para abrigar núcleos habitacionais. As cidades-satélites passaram a ser núcleos urbanos periféricos ao Plano Piloto.

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

A ocupação territorial do Distrito Federal, por um longo tempo, processou-se dentro do binômio demanda / oferta habitacional. O governo local oferecia áreas urbanas aos servidores públicos que aceitavam se mudar para a nova capital. Para os terrenos

comerciais urbanos, a política adotada era a do sistema de retro-venda. O objetivo era o de vincular à transação a real construção imobiliária, evitando a especulação.

Na área rural, instituiu-se a necessidade da delimitação de um cinturão verde em torno de Brasília, garantindo à população o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros. O programa previa a aplicação do sistema de arrendamento das terras rurais para os produtores. A ocupação rural do território do Distrito Federal processou-se através da im-plantação de núcleos rurais e colônias agrícolas, e de programas especiais de assentamento agropecuário.

Com o passar do tempo, um dos maiores problemas enfrentados pelos sucessivos governos do Distrito Federal, relacionou-se com o assentamento populacional. Em 1957, a população do DF era de apenas 15 mil habitantes. Em 1980, esse número passou para 1.200.000. Atualmente ronda a casa dos 2 milhões. O agravamento do problema deveu-se à concentração da população em áreas urbanas.

O assentamento populacional do Distrito Federal processou-se de diversas formas. Surgiram inicialmente os acampamentos junto aos canteiros de obras das empreiteiras. Houve também a ocupação irregular de áreas públicas e privadas, denominadas 'invasões'.

O governo buscou criar novos núcleos habitacionais para abrigar a população que crescia sem parar. No final dos anos 80 houve uma farta distribuição de lotes para população de baixa renda, acompanhada da eleição do autor do programa ao cargo de Governador do DF. Tal fato contribuiu para atrair imigrantes de todo o país, que afluíram em proporções jamais vistas anteriormente para Capital Federal.

Paralelamente a população de classe média, sem alternativas para a necessidade de novas moradias passou a demandar 'invasões de luxo'. Surgiram então os condomínios irregulares, fomentados por organizadas quadrilhas de grileiros de terras. Existe um ditado popular, que caracteriza de forma singular, a questão fundiária atual do DF: 'Condomínio é invasão de rico e favela é invasão de pobre'. Atualmente todas as áreas do DF possuem algum tipo de invasão de terra pública.

3 - LOTEAMENTOS, CONDOMÍNIOS IRREGULARES E INVASÕES

A ocupação da terra do Distrito Federal vem historicamente sendo modelada de forma irregular por invasões clandestinas. Destaca-se que a maioria das áreas ocupadas por assentamentos oficiais, loteamentos clandestinos ou invasões irregulares está localizada em alguma área de reserva ambiental.

As invasões no DF ocorrem devido à existência de uma população que não é atendida pela oferta de imóveis e terra pelo mercado. Não existe uma política pública voltada para a habitação social, que atenda a população carente. As invasões são uma questão social e secundariamente um problema de polícia. Paralelamente, a proliferação das invasões é motivada pela perspectiva da conquista de um espaço, que será valorizado

(especulação imobiliária) e posteriormente vendido, constituindo um bem patrimonial de reserva para o invasor.

Algumas invasões surgiram devido ao anseio da população de baixa renda por moradia. Outras são movidas pela chamada 'indústria das invasões', que o governo local sozinho não está dando conta de controlar. O problema tem se agravado e toda a sociedade deve se conscientizar e contribuir para o seu combate. As ações de combate têm se mostrado tímidas, tendo as invasões crescido de forma desorganizada.

A moradia próxima ao Plano Piloto é o sonho de todo brasiliense, criando e alimentando a demanda por loteamentos irregulares. Para satisfazer esta demanda surgiram os condomínios. Os condomínios podem ser definidos como empreendimentos privados, que resultam da invasão e do parcelamento irregular de terras públicas. São criados por meio de estratégias ilegais tendo como seu público alvo a classe média.

O surgimento e a manutenção desta situação pode ser explicada desta forma:

'O que torna o surgimento desses núcleos urbanos um fenômeno ainda mais complexo é o potencial eleitoral representado pelos moradores, algo estimado em cerca de 500 mil pessoas. Toda eleição que se aproximava transformava-se num verdadeiro palanque de defesa da regularização desses empreendimentos, os quais, a olhos vistos, cada vez mais se transformavam em núcleos urbanos de elites. A voz do povo era a voz dos servidores e integrantes dos poderes, que não queriam pagar aluguel e por isso justificavam a compra de lotes em glebas de propriedade pública, em unidades de conservação, em zonas rurais. E, a cada eleição, nova promessa de que tudo seria trazido para a regularidade - e, diante de tais promessas, mais e mais parcelamentos ilegais iam se formando'.^[1]

As invasões que dão origem aos loteamentos particulares, burlam todas as normas vigentes sobre edificações urbanas e preservação do meio ambiente. Os condomínios afrontam a Lei n.º 6.766/79, que normatiza o parcelamento urbano e que criminaliza a prática de instalação de loteamentos irregulares em áreas públicas. Pela lei, é crime qualificado comercializar lotes não registrados no registro de imóveis competente, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente.

Os compradores dos lotes oriundos dos parcelamentos clandestinos passam a exigir a regularização do empreendimento ilícito. Pressionam o poder público e demandam em juízo para resolução de situações confusas sobre o domínio da terra invadida. Os loteadores não são, na maioria das vezes, incomodados por este problema.

Os loteamentos ilegais são aqueles que não foram aprovados pelo poder público. Os 'grileiros' parcelam terrenos urbanos, sem o respectivo título de propriedade. Não há qualquer tipo de planejamento urbano ou de impacto ambiental, muito menos ocorre a transferência de áreas de logradouros públicos ao domínio governamental. Feito o loteamento põem-se os lotes à venda, de forma escusa e clandestina. Os compradores

são na maioria das vezes enganados e com a atuação do poder estatal perdem seu terreno e a casa que ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem edificar o lote.

Os loteamentos irregulares repercutem sobre o plano urbanístico do Distrito Federal. Tem implicações sobre o bem-estar da coletividade em geral e comprometem o futuro local. A invasão de áreas públicas não pode ser entendida como simples caso de abuso do direito de propriedade do solo. O parcelamento ilegal com o objetivo de lucro é definido como crime. Não pode ser entendido apenas como um ato jurídico pelo qual se fraciona a propriedade e se criam direitos decorrentes entre o loteador e o adquirente do lote.

O parcelamento do solo é a atividade pela qual o proprietário subdivide uma gleba de terra em parcelas menores, transformando a gleba original em lotes novos. Parcelamento é gênero de que são espécies o loteamento e o desmembramento. A Lei Federal n.º 6.766/79 regulamenta o parcelamento do solo urbano, conceituando as duas figuras. Determina que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento. Considera o loteamento como a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Considera como desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. A diferença básica entre os dois é que, no primeiro, abrem-se novas vias e logradouros públicos, enquanto no segundo não.

Já o instituto denominado condomínio pressupõe uma co-propriedade dividida em frações ideais. Entretanto, quando dividida uma gleba em lotes fisicamente individualizados, objeto de propriedade individual exclusiva e distinta, não cabe o enquadramento como uma propriedade condominial. A abertura de vias dentro da gleba original, parcelando-a em lotes perfeitamente definidos e fisicamente individualizados, objeto de domínio exclusivo pelo adquirente do lote, caracteriza de acordo com o disposto no art. 2º, § 1º, Lei Federal n.º 6.766/79, o loteamento.

Outro truque para burlar a lei consiste na denominação de 'condomínio rural' ao parcelamento da área. Entretanto, se a ocupação se enquadrar na previsão legal alusiva ao loteamento, deste será a natureza jurídica do empreendimento. O loteamento será rural, quando se destina à exploração agrícola, agro-pastoril ou extrativista mineral. Se for destinado à ocupação urbana, reger-se-á pelos ditames da Lei n.º 6.766/79.

Para se efetuar um parcelamento legal do solo o primeiro passo é ser o proprietário da terra. Como requisito básico exige-se que o parcelador ou loteador seja o proprietário da gleba original, pois ninguém tem o direito de parcelar solo de propriedade alheia. Inicialmente o loteador deve submeter o projeto do parcelamento à prévia aprovação do governo local, obtendo o licenciamento ambiental, e depois de aprovado, promover o registro do loteamento no Cartório do Registro de Imóveis. Somente a partir desse momento, poderão ser alienados os lotes a terceiros. A Lei Federal n.º 6.766/79 dispõe, no artigo 37 que é vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. No art. 50, I está estabelecido que constitui crime contra a Administração Pública: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento

ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios.

Como artifício empregado muitas vezes para lesar os consumidores adquirentes dos lotes, o loteador apresenta a escritura do registro de imóveis em que figura a área original. O terreno que irá ser loteado é apresentado como regular. O loteador vende frações de loteamento sem o devido registro no cartório de imóveis. O comprador desavisado é enganado neste momento. O resultado da subdivisão do terreno original é o loteamento, através do qual formam-se novos lotes. Antes do projeto de loteamento ser aprovado e registrado no cartório de imóveis, só existe a própria gleba original integral. A área original deixa de existir quando o loteamento é registrado, para em seu lugar constarem o parcelamento e os seus respectivos lotes.

De acordo com a lição do mestre Pontes de Miranda:

'Juridicamente, o loteamento somente começa a existir, para todos os efeitos, isto é, completa e perfeitamente, depois - no instante imediato - da inscrição; com o registro, cessa a unidade anterior do terreno loteado; em vez dele, exsurge, no plano jurídico, a pluralidade de terrenos (lotes)'.^[2]

A Segunda Turma Criminal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no julgamento da Apelação Criminal nº. 15.108/95 - DF, ocorrido em 29 de junho de 1995 (Diário da Justiça, 06/09/95, na Seção 3, pág. 12.643), considerou crime o ato de parcelamento de solo rural, situado em área de proteção ambiental, sem prévio registro do desmembramento ou loteamento como um todo no registro de imóveis e sem a autorização do Distrito Federal. Concluiu que se constitui em crime contra a Administração Pública o desmembramento de gleba rural, localizada em área de proteção ambiental, sem prévio registro no cartório de imóveis e sem autorização do órgão governamental competente.

A prova da propriedade do lote não pode ser feita por meio de instrumento particular (contrato de 'gaveta' de compra e venda) ou mesmo escritura lavrada no Cartório do Registro de Notas, porque são insuscetíveis de transferir o domínio. A titularidade do domínio sobre imóvel depende de escritura pública registrada no Cartório do Registro de Imóveis, único competente para a transferência da propriedade imóvel.

Preceitua o artigo 1.245, do Código Civil:

'Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis'.

São nulos de pleno direito os loteamentos que não possuem o projeto urbanístico aprovado e também não tem registro no Cartório de Registro de Imóveis. A venda destes lotes e os contratos particulares são indubitavelmente ilegais. O empreendimento nestas circunstâncias não tem existência respaldada pelo direito sendo ilegal e clandestino.

Os contratos particulares de compra e venda (contratos de 'gaveta') dos lotes, bem como todos os negócios de alienação das parcelas de um loteamento ilegal, são nulos de pleno direito, por contrariedade ao disposto no Código Civil.

Assim se manifestou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

AGRAVO DE INSTRUMENTO 20030020027391AGI DF Registro do Acórdão Número: 176743 Data de Julgamento: 26/06/2003 Órgão Julgador: 4ª Turma Cível Publicação no DJU: 20/08/2003 Pág.: 61(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3) Ementa Cautelar inominada. Pedido de liminar para garantir à agravante o direito de retenção de lote do Condomínio Residencial Hollywood no setor habitacional Taquari. Terra pública. Condomínio irregular. Legalidade da alienação mediante processo licitatório. Ausência do fumes boni iuris. Negativa da liminar na cautelar que se mantém. O denominado 'Condomínio Residencial Hollywood' foi constituído em área notoriamente pública, sem observância da legislação incidente. Aqueles que adquiriram os lotes do empreendimento irregular não se podem escusar de conhecer a irregularidade, assim assumindo os respectivos riscos. A aquisição não foi do proprietário. Não receberam escritura pública regular para registro no registro de imóveis. Realizaram compra 'a non domino'. Não podem, agora, impedir a legítima proprietária, Terracap, de fazer o processo licitatório. Não se pode coonestar ilegal invasão de terras públicas, cabendo ressaltar que o patrimônio público é de toda a coletividade, não se admitindo que alguns poucos particulares se locupletem com o patrimônio de todos. A licitação é imposta como regra geral na alienação de bens públicos, de acordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Não se configura, na hipótese dos autos, caso de inexigibilidade ou dispensa de licitação. Muito ao reverso, a licitação se faz necessária para que cesse a situação de ilegalidade existente. Edital que obedece todos requisitos legais, inclusive preserva o direito de preferência, em igualdade de condições, dos atuais ocupantes dos imóveis. Liminar merecedora de indeferimento por ausência do pressuposto do fumes boni iuris. Agravo a que se nega provimento. Decisão: Negar provimento. Unânime.

A lei proíbe a venda de lotes de loteamento sem o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, são ilegais os atos de compra e venda de lotes em condomínios irregulares. São atos jurídicos nulos, porque possuem objeto ilícito. Para a compra e venda de imóveis, a lei prescreve forma especial para a sua efetivação: o contrato deve celebrado mediante instrumento público e a propriedade imóvel somente se transmite por meio de transcrição do título de transferência no Cartório de Registro de Imóveis.

Um lote que integre um loteamento não registrado no Cartório de Registro de Imóveis não pode ser alienado, porque inexistente para o direito (Lei n.º 6.766/79, art. 37) bem como, por igual fundamento a venda de lotes de loteamento rural não registrado no Cartório de Imóveis.

4 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Não tem o loteador irregular o direito de usar, gozar e dispor enquanto faculdades do direito de propriedade. O inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 dispõe que 'é garantido o direito de propriedade', ressalvando em seguida que 'a propriedade atenderá a sua função social'.

Nos primórdios do constitucionalismo moderno o direito de propriedade privada foi declarado como um direito fundamental da pessoa humana. A propriedade passou a ser tratada como um instituto de direito privado, estranho a ingerência Estatal. Atualmente este mesmo Estado passa a reclamar da propriedade privada o respeito a sua função social.

A idéia privatista da propriedade tem se mostrado ultrapassada com a nova interpretação que considera sua verdadeira natureza como um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais. A propriedade passa a ser encarada como um meio de servir de instrumento para a realização da igualdade e da solidariedade coletiva.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, estabelece em seu artigo 5º, caput, a igualdade entre brasileiros e estrangeiros, nos termos da lei, assegurando a todos a inviolabilidade à propriedade. O direito à propriedade é previsto na Constituição como um dos pilares dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, assim como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança.

Há restrições ao direito de propriedade, quanto à integridade do seu exercício, regulando o uso nocivo. O interesse coletivo ou público impõe medidas restritivas ao direito de propriedade através do Estado, em benefício da comunidade. O caráter absoluto e intangível do direito de propriedade vem sofrendo restrições em benefício da supremacia do interesse público. As limitações legais ao direito de propriedade têm por objetivo proteger não só o interesse coletivo, bem como o interesse privado em nome da coexistência pacífica.

A função social da propriedade é o princípio pelo qual o interesse público deve ter preferência sobre a propriedade privada, sem eliminá-la. O princípio da função social da propriedade é consequência do intervencionismo do Estado na esfera individual, a fim de concretizar uma visão social de bem comum. Os institutos mais expressivos do princípio em epígrafe são a desapropriação da propriedade privada (CF, Art. 5º, XXIV) e a requisição desta (CF, Art. 5º, XXV).

Essa característica não admite o exercício anti-social do direito de propriedade, nem tolera o uso anormal do direito de construir. O combate aos loteamentos irregulares não são restrições ao exercício do direito de propriedade, mas atos que visam preservar os interesses do bem-estar coletivo e da função social, em consonância com a lei. A atividade de parcelamento irregular do solo com repercussão urbanística e ambiental, não pode ser exercida à revelia de qualquer controle do Poder Público.

Não cabe aos proprietários o direito de parcelar o solo rural ou urbano, sem que antes promovam a regularização do loteamento, com a aprovação prévia dos órgãos competentes e o respectivo registro imobiliário do parcelamento do solo, exigível por força de lei.

Os loteamentos irregulares, que visam apenas o lucro fácil e rápido, afasta qualquer perspectiva de ordenação da urbanização no Distrito Federal, causando problemas sociais e urbanos. Os compradores destes lotes passam a pressionar o poder local para regularizar as áreas irregulares gerando demandas e expectativas impossíveis de serem realizadas. Além de construírem edificações nos seus lotes sem observar as normas da Administração, passam a exigir a prestação dos serviços do Estado (coleta de lixo, iluminação pública, água, luz, etc).

A ordenação urbana também é comprometida no caso. A constituição reservou atenção a relevância da matéria para o bem-estar de toda a coletividade. O interesse público do ordenamento urbanístico decorre do imperativo de se regulamentar a ocupação do solo urbano para disciplinar o crescimento dos aglomerados urbanos. No artigo 30, inciso VIII, da CF estabelece que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Esta competência foi estendida ao Distrito Federal.

O Poder Público deve ordenar a ocupação, o uso e o parcelamento do solo urbano e rural do seu território. Esta atividade se deve ao interesse inafastável de se preservar o meio ambiente e os bens que compõem o patrimônio histórico, estético, turístico, paisagístico e cultural para as gerações atuais e futuras.

A Constituição brasileira em relação à propriedade rural e à propriedade do solo urbano, explicita-o como sendo a adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade. O art. 182, § 2º dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, sendo que uma lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva de três sanções (§ 4º). No art. 187, dispõe-se que a função social é cumprida quando a propriedade 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.

Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade ou utilidade pública

patrimonial. Constitui a imposição de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social. Por isso não é correto atribuir ao expropriado, uma indenização integral, correspondente ao valor venal do bem, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. A Constituição, no art. 5º - XXIV, art. 182, § 3º e no art. 184, fala em justa indenização. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever de proprietário é premiar o abuso.

Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese, as garantias ligadas normalmente à propriedade, notadamente a de exclusão das pretensões possessórias de outrem, devem ser afastadas. Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato e as ações possessórias.

5 - A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO DISTRITO FEDERAL

A questão fundiária no Distrito Federal ganhou contornos surreais ao ser descoberto que algumas autoridades, que deveriam defender a legalidade no uso do solo, aliaram-se a interesses econômicos e tornaram-se agentes da 'grilagem' de terras públicas. Como exemplos, que demonstram que a grilagem de terras instalou-se no poder local, temos a recente prisão de um deputado distrital e a realização de investigações contra juízes que favoreceram grileiros.

O maior prejuízo que a grilagem deixa para as gerações futuras é a degradação ambiental e a ameaça à qualidade de vida planejada. A degradação ambiental é o dano mais imediatamente identificado. Os 'grileiros' operam sobre o fato de não haver uma política de combate efetivo de ocupação e uso da terra no Distrito Federal, decorrência de um planejamento fundiário precário.

A ação dos “grileiros” pode ser considerada como a atuação de um bando voltado para a prática do crime organizado. A grilagem no Distrito Federal já é jocosamente reconhecida como a modalidade de crime mais organizado existente na região do Planalto Central. Como o alvo preferido de invasão é sobre terras públicas, o delito é cometido contra o patrimônio do Estado.

A promessa de lote fácil parte muitas vezes de políticos, servindo como chamariz para eleitores humildes. Utiliza-se do velho clientelismo político, onde o lote vira moeda eleitoral e alimenta a cultura da invasão.

A Polícia Federal, através de investigações realizadas ao longo do ano de 2002, já conseguiu identificar mais de mil nomes de pessoas ligadas ao parcelamento ilegal de solo. A Missão Especial do Ministério da Justiça que investiga a grilagem de terras no DF, afirma em seu relatório, que como ponto em comum de todas as quadrilhas em ação há a participação de agentes públicos. Servidores que teriam o dever de defender o

patrimônio público estão comprometidos com a sua dilapidação. A grilagem é o exemplo da omissão do poder público.

O relatório do Tribunal de Contas da União sobre a administração das terras públicas do DF aponta um prejuízo, somente com superfaturamento de desapropriações, no valor de R\$ 55,2 milhões entre os anos de 1991 a 2002.

O Ministério Público do DF também elaborou, em 2000, um relatório que confirma a implicação de agentes públicos no parcelamento irregular de terras no DF. A investigação descreve o envolvimento de servidores da Secretaria de Assuntos Fundiários - Seaf em decisões que beneficiam grileiros interessados na regularização de condomínios ilegais. Segundo o mesmo relatório a influência dos grileiros extrapola os órgãos do Executivo, havendo também uma rede de informantes junto ao Tribunal de Justiça do DF. Estes últimos atuam através da elaboração de documentos falsos e preparação de testemunhas falsas, para induzirem os juízes a errarem na concessão de liminares autorizando a permanência em áreas irregulares. Também houve um caso, apurado em sindicância interna do TJDF em 2002, que revelou a cooptação de um desembargador, que foi afastado desde maio de 2003 de suas atividades. Ele responde a um processo disciplinar por tráfico de influência. Concluiu-se que existe uma desordem fundiária no DF, apontando as relações promíscuas mantidas por quadrilhas de grileiros com membros dos poderes do DF.

O procurador-geral da República propôs ao Superior Tribunal de Justiça que seja retirado de juízes e desembargadores do DF a competência para julgar processos sobre grilagem de terras. O Procurador em seu parecer afirma que parcelamentos de terra na capital do país são matéria de competência federal, consolidando as suspeitas que pairam sobre a Justiça de Brasília. A ocupação do solo não é um assunto local, mas de interesse do país.

O que está em jogo com o avanço da “grilagem” é a qualidade de vida das pessoas que moram na terra sonhada por JK. A proliferação descontrolada de condomínios sem critérios resultará em uma situação alarmante, caso se continue a ignorar o problema. Além dos danos ao patrimônio público e ao ordenamento jurídico, o meio ambiente também padece com a ação de grileiros. Esse tipo de crime compromete o direito que toda a população de morar numa cidade sadia. A atenção dispensada ao meio ambiente não é um entrave ao progresso da cidade, pois não há diferença entre direito à habitação e proteção do meio ambiente.

A criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Planalto Central foi um marco para conter o processo de grilagem e a ocupação desordenada do solo na região no DF. A APA foi criada em janeiro de 2002, para preservar o meio ambiente de uma região que abriga nascentes de várias bacias hidrográficas do país. Tornou o licenciamento ambiental, agora sob jurisdição do Ibama (órgão federal) essencial para a realização dos empreendimentos imobiliários no DF, já que a área resguardada abrange cerca de 60% do território local. Entretanto, o governo local ingressou no STF para anular a criação da APA.

'O Estado tem se mostrado totalmente impotente para conter o avanço destes loteamentos ilegais. Ao invés de efetuar uma política pública que forneça moradia aos pobres e priorize a colocação de equipamentos públicos nos assentamentos populares e favelas, assiste impassível á chamada invasão dos ricos, que tem tomado para si, da maneira mais caótica possível, extensas faixas de terra do território nacional, grande parte das vezes apenas para especulação imobiliária, ou para possuírem uma casa de veraneio, ou sítio de fim de semana'.[3]

Popularmente costumam ser empregados indistintamente os termos loteamentos irregulares, clandestinos ou grilados, apesar de cuidarem de situações distintas. No primeiro caso, trata-se de parcelamento que viola normas vigentes, mas é feito e registrado por seu legítimo proprietário, o que não ocorre com o último, quando o grileiro alega ser titular da terra e a comercializa, mas ele não é seu dono. Loteamento clandestino é aquele que não foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Dentro deste aspecto deve ser considerada a questão da possível regularização dos condomínios e invasões irregulares, através da transferência da titularidade das terras de domínio público.

A Constituição Federal impôs como exigência a necessidade de licitação pública para a venda de terras públicas. Visa resguardar a igualdade de condições a todos os concorrentes. Impossibilita, portanto, a venda direta dos terrenos aos atuais ocupantes de área de públicas. O patrimônio público exige uma gestão que vise proteger os interesses gerais e ao princípio isonômico. A dispensa da licitação na venda direta de imóveis só é aceita pela jurisprudência nos casos venda de lotes para a população carente (regularização de favelas), reduzindo desta forma as desigualdades sociais.

O problema da titularidade das terras no caso dos condomínios irregulares não permite a venda direta sem licitação. Sua alienação exige o respeito ao processo licitatório, pois não se trata assentamento de populações carentes. Neste caso, o Estado deve exigir o pagamento do justo preço do terreno, através da observância do procedimento licitatório, proporcionando a todos a oportunidade da aquisição desses bens integrantes do patrimônio público.

As áreas públicas invadidas, para abrigar programas habitacionais de interesse social, não permitem sua venda sem licitação, aos invasores, exigindo licitação para a alienação de bens públicos a particulares. Visa resguardar os princípios constitucionais da impessoalidade, da razoabilidade, da moralidade e do interesse público.

Os ocupantes têm resguardadas seus interesses, em razão dos direitos reconhecidos aos possuidores de boa-fé. Destaca-se: o direito de retenção, até o recebimento da indenização por benfeitorias e acessões que houverem realizado, além do direito de preferência na compra (preempção), em igualdade de condições com o lance vencedor da licitação.

O TJDF se manifestou sobre o tema desta forma:

AGRAVO DE INSTRUMENTO 20030020008903AGI DF Registro do Acórdão Número: 173354 Data de Julgamento: 14/04/2003 Órgão Julgador: 5ª Turma Cível Publicação no DJU: 25/06/2003 Pág.: 52(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3) Ementa Manutenção de posse - Indeferimento de liminar - Condomínio irregular. 01- O edital nº 20/2002 é a providência licitatória que representa o passo decisivo do poder público no combate à grilagem de terra e na defesa do patrimônio público. Encontra-se ajustado à lei e à constituição federal, não reclamando a adoção de qualquer providência por parte do judiciário. 02 - Negou-se provimento ao recurso. Unânime.

6 - IMPACTO PARA O FUTURO DO DISTRITO FEDERAL

As conseqüências da implantação de loteamentos irregulares do solo no Distrito Federal têm se refletido em graves danos ao meio ambiente. A ausência de estudos de impacto ambiental para a implantação destes loteamentos acarreta na degradação do meio ambiente, através do lançamento de detritos sólidos e esgotos nos rios e lagos e da perda da cobertura vegetal que expõe ao solo à degradação, representando prejuízos à fauna e a flora do cerrado.

O parcelamento do solo implica no sacrifício de recursos naturais, uma vez que essa atividade pressupõe, necessariamente, desmatamento de pelo menos parte da gleba e expulsão da fauna nativa, sendo que o desmatamento causa erosão e tem implicações diretas na renovação dos aquíferos subterrâneos. O assentamento populacional gera uma sobrecarga no meio ambiente, antes protegido.

O esgotamento dos recursos hídricos do DF é outra conseqüência das invasões. Os loteamentos irregulares aumentam a pressão sobre os recursos hídricos. Sem uma política que discipline o uso racional da água, em breve surgirão situações de escassez. O problema deriva da abertura indiscriminada de poços artesianos, sem licenciamento ambiental, para atender os lotes irregulares, e da poluição de cursos de água e nascentes. Como exemplo, a recente construção de condomínios no Lago Sul, inviabilizou a criação do Lago São Bartolomeu, projetado para ser fonte de abastecimento de Brasília.

O pesquisador José Carlos de Freitas conclui a respeito dos parcelamentos ilegais o seguinte:

'A desordenada ocupação do solo com a implantação dos loteamentos clandestinos, em virtude da inobservância das normas urbanísticas, conduz, assim, à proliferação de habitações edificadas sem critérios técnicos (insegurança) e em condições subumanas (insalubridade); ao surgimento de focos de degradação do meio ambiente e da saúde; ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários

definidos na Lei 6.766/79 (art. 4º, § 2º e art. 5º, par. ún.) e incompatível com o meio físico (má localização), gerando o crescimento caótico da cidade; à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, promiscuidade)'. [4]

7 - CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

A grilagem e a invasão de terras públicas é mortífera para o ordenamento urbanístico do DF e também para o meio ambiente e para os compradores. Cerca de meio milhão de habitantes do DF já vivem em condomínios irregulares, sob a sombra da ilegalidade.

É preciso não só punir os parcelamentos, mas também deixar de premiar os compradores de lotes nesses condomínios, sob pena de não se conseguir reverter a situação de descontrole urbanístico atual.

Deve-se ter em mente que o parcelamento ilegal do solo no DF não é apenas uma resposta à demanda legítima por moradia. Transformou-se em um processo orquestrado de apropriação irregular dos espaços urbanos. Na sua condução encontram-se quadrilhas organizadas, respaldadas por um aparato jurídico que tenta dar aparência de legalidade junto ao Poder Público. As promessas de regularização dos loteamentos irregulares servem apenas para estimular mais ainda a atividade ilegal. As tentativas de desmantelamento dos esquemas criminosos de parcelamento do solo tem se mostrado inócuas para desestimular a atividade. O poder público local tem se mostrado impotente para reverter a situação.

A atual questão fundiária no DF compromete o futuro de toda a população. Sua solução passa pelo equacionamento político e legal das seguintes questões: classificar e definir áreas para a expansão urbana no DF; propor alternativas de ocupação territorial, englobando transportes, sistema viário, abastecimento e coleta de esgotos; estabelecer diretrizes para o zoneamento da área de expansão definida, em relação ao trabalho, à habitação, ao transporte e ao lazer, e também para o desenho urbano dos novos núcleos habitacionais da área de expansão.

Por fim, como solução para a questão fundiária, cabe a proposta de desestímulo real da atividade loteadora. Tal intento deve ser atingido através da adoção de uma estratégia que privilegie a punição patrimonial do parcelador e dos compradores dos lotes. A desapropriação sem indenização das áreas invadidas será a justa medida para desestimular a invasão de terras. A perda da propriedade através da desapropriação sem indenização tem o caráter punitivo, em razão dos malefícios que os invasores causaram e por não cumprirem sua função social da propriedade.

8 - REFERÊNCIAS

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Anotações sobre os loteamentos irregulares. Jus Navegando, a. quatro, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <http://www.Jus.Com.br/doutrina/texto.Asp=583>. Acesso em: 01 ago. 2003.

FERREIRA, Álvaro Erres. Configuração dos Loteamentos Urbanos e Rurais. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, n.º 28, vol. 8, p. 114-129, abr/jun 1994.

FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. Revista de Direito Imobiliário, n.º 48, [S.I.].

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 5ª. ed., 1995.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Parte Especial. Rio de Janeiro: Ed. Borsoi, 1971.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. São Paulo: Malheiros Editores, 7ª. ed., 1996.

PAVIANI, Aldo. Brasília ideologia e realidade em questão. Brasília: CNPq, 1985.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. Concretização do princípio da função social da propriedade em face dos parcelamentos irregulares do solo: a desapropriação como sanção. Porto Alegre: Fabris, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. O Uso da Terra no Direito Agrário. São Paulo: Aide, 2ª. ed., 1983.

RIZZARDO, Arnaldo. Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano - lei n. 6.766/79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2ª. ed., 1995.

[1] QUEIROGA, Alessandra Elias de. Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção - O caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal. Porto Alegre: Fabris, 2002, pág. 153.

[2] MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Parte Especial. Rio de Janeiro: Ed. Borsoi, 1971, pág. 21.

[3] QUEIROGA, Alessandra Elias de. Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção - O caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal. Porto Alegre: Fabris, 2002, pág. 73.

[4] FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. In Revista de Direito Imobiliário, nº 48, p.16.

* O autor é bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília - UNB e bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB.

SILVA, Hélio de Andrade. **Os problemas fundiários do Distrito Federal**. Mundo Jurídico, São Paulo, 2006. Disponível em<
http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=856> . Acesso Em: 22 de setembro de 2006.