

EMENDA ADITIVA Nº 15 /2016 – CAF
(Autoria: Deputados Wellington Luiz e Joe Valle)

Ao Projeto de Lei nº 1281 de 2016, que "Institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP e dá outras providências."

Adiciona um inciso ao texto do *caput*, do art. 8º, do PL 1281/2016, com a seguinte redação:

"Art. 8º Os institutos jurídicos, atendidos o TAC 018/2006 da PRODEMA MPDFT e Provimento nº 02/2010 da Corregedoria do TJDF, para o cumprimento desta Lei são:

I – Legitimação de Posse para as terras rurais que não possuam matrícula individualizada;

II – Concessão de Uso Oneroso – CDU, com vigência de trinta anos, renovável por igual período, mediante retribuição anual;

III – Concessão de Direito Real de Uso – CDRU:

- a) Mediante retribuição anual, com prazo determinado, com vigência de trinta anos, renovável por igual período; ou**
- b) mediante alienação do direito real de uso por prazo indeterminado.**

IV – escritura de compra e venda."

CAF. Recebi
Em 13/12/16
Ass. 
Mat. 17.616



JUSTIFICAÇÃO

De imediato, com intuito de evitar celeuma sobre o tema, importante esclarecer a possibilidade da **Legitimação da Posse** de forma transitória, constituída sobre terra pública, dado a natureza fática que é a posse e impossibilidade da usucapião sobre terra comprovadamente pública, uma vez que admitida somente em casos excepcionalíssimos e com expressa previsão legal.

É interessante deixar claro que a Legitimação de Posse é prevista desde o ano de 1850 na forma da **Lei 601/1850, Lei da Terra**, com a previsão em seu artigo 5º, onde criou um instituto genuinamente nacional – o da Legitimação de Posse.

Determinou, assim, o artigo 5º daquela Lei:

Art. 5º. "Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas, e moradia habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes..."

Desta disposição legal o jurista Luiz Lima Stefanini em seu livro A Propriedade no Direito Agrário, conceitua a legitimação de posse como:

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

Pois bem, se observarmos em nosso ordenamento jurídico atual a situação não é diferente e ainda mais amparo a posse tem recebido. A figura da posse é contemplada pelo Código Civil em seu art. 1.196 e não faz distinção se



a posse é sobre terra pública ou terra privada. A diferença é que a posse sobre terra pública não pode ser objeto da Usucapião e muitas vezes chamada de ocupação dado a esta restrição:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Ao posseiro é dado o privilégio de defender a sua posse conforme previsão legal constante do Art. 557 do CPC, que inclusive proíbe se discutir propriedade no caso de litígio que versa sobre posse:

Art. 557 Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa.

Para corroborar a importância que é dada à posse em nosso ordenamento jurídico, no caso de esbulho ou turbação da posse, a primeira postura a ser tomada é a demonstração da posse sobre o imóvel. A lei não impõe a demonstração de ocupação. É imperativo legal a demonstração da posse. A mera ocupação não basta, deve demonstrar a posse:

Art. 561 Incumbe ao autor provar:

I – a sua posse;

II – a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III – a data da turbação ou do esbulho;

IV – a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.



A legitimação de posse é tratada entre outras, pela **Lei n.º 6.383 de 1976**. Observa-se, consoante disposição desta Lei, que a legitimação da

posse não é promovida de vez; há a concessão de uma licença de ocupação, que só será obtida se atendidos pelo possuidor os requisitos prévios.

Esta licença de ocupação é um documento que demonstra a titulação da posse, permitindo o acesso ao crédito rural e a preferência para aquisição definitiva do imóvel pelo preço histórico da terra nua. É dada pelo prazo mínimo de 4 anos.

É consenso entre os juristas de Direito Agrário que a legitimação de posse não constitui uma liberalidade do Poder Público, mas sim uma obrigação que advém de um ato de reconhecimento de legitimidade àquele que trabalha a terra. Tratar-se-ia de formalização de um domínio, se concorrer os requisitos prescritos pela lei. "Encontrado no site: (<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1494/Legitimacao-de-posse>)

Atentem a este artigo no site:
<http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art71.html>

Tanto o Estatuto da Terra como outras leis que versem sobre direito agrário, distinguiram, em relação às terras devolutas, situações de legitimação de posse, de um lado, e situações de aquisição por Usucapião, de outro, na esteira da sistemática implementada a partir da Lei de Terras. Os professores Francisco Morato e Miguel Reale são categóricos em ratificar tal distinção, afirmando que a legitimação de posse importa no reconhecimento de um fato, atentando à sua relevância bem como a motivações de ordem socio-econômica. Tal fato reconhecido é o de "posse qualificada pelo trabalho, a qual se atribuem especialíssimos efeitos de natureza nitidamente social" (REALE, apud PORTO, 1971, pp. 60). Trata-se, assim, de um conceito jurídico de "posse-trabalho", fundado na instância econômico-social,



A

evidentemente, um "plus" em relação ao estatuto civil que prescinde de tais qualificadores.

Em tal sistemática, jamais se reconheceria legitimidade do simples invasor ou predador, mas sim àquele que, mediante a ocupação da terra até então inaproveitada, realizasse os fins que o Estado almejava atingir através do regime de concessão de terras, havendo mera inversão da oportunidade da formalidade de outorga de título legítimo. Sendo produtiva a ocupação é, de "per si", legítima.

Pois bem, vamos mais adiante sobre a importância da posse e o amparo legal a quem de fato está de posse no imóvel rural.

O **art. 1.210 do Código Civil de 2002**, exemplarmente contempla a "legítima defesa" da posse, onde somente tem precedente relativo a legítima defesa da vida, contemplado pelo Código Penal, ou seja, a defesa da posse se funde com a defesa da vida, aquele bem, muitas vezes é o motivo e meio de vida daquele que o possui, permitindo a defesa com a PRÓPRIA FORÇA, vejam só, neste caso o direito autoriza o posseiro "literalmente brigar pela sua posse", repelindo o invasor com seus próprios meios:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

§ 2º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.



A

Aqui, o ordenamento jurídico vem resguardar o posseiro, dando a este a possibilidade de imediato repelir o invasor que esbulha sua posse com a própria força, além de reafirmar que a posse é protegida independente de título.

Chamo atenção para o fato de que o protegido pela Lei é o posseiro e não o ocupante.

Ocupação é sempre transitória. A posse pode ser definitiva.

Esta foi pequena explanação sobre o amparo e defesa da posse em nossa legislação, desta forma, a situação dos produtores rurais que atendam aos requisitos para concessão da Legitimação de Posse, são legítimos posseiros por possuir o imóvel e não ocupantes, a intenção destes é fazer, quando possível a transição de Legitimação de Posse a CDRU e, claro, adquirir o imóvel.

Passamos agora expor a possibilidade jurídica da LEGITIMAÇÃO DA POSSE àqueles que de fato exercem atividade rural sobre determinado imóvel e dali sustentam família, geram emprego e renda, além de desempenhar o papel social da terra exigido a quem possui imóvel rural.

Em primeiro, é bom salientar que a Legitimação da Posse é benéfica ao Governo e a população do DF em geral, uma vez que identifica a posse e pode a partir daí cobrar impostos, responsabilizar por ato inflacionário, entre outros.

A Legitimação da Posse poderá indiscutivelmente trazer benefícios à sociedade como um todo, ao meio ambiente, uma vez que a Legitimação poderá ser outorgada com o compromisso de não parcelamento e obediência à legislação, sob pena de reversão, entre outros tantos requisitos

É fato sabido entre todos que não se adquire posse para efeito de usucapião em terra pública, ou seja, a utilização do termo não implicará em



prejuízo ao GDF ou TERRACAP, mas dará segurança ao possuidor, uma vez que, quem ocupa não possui.

Existe no Código Civil o Título I do Livro III que trata especificamente da figura da posse e desta o produtor não abre mão dentro dos limites da Lei.

Como mencionado acima, até para caso de necessidade de ajuizamento de ações possessórias do concessionário, tais como reintegração e manutenção, o termo utilizado é posse e não ocupação e o contrato como ocupante poderá ser questionado como demonstrativo de posse, uma vez que ali descreve o concessionário como ocupante e não posseiro, sendo assim, o ocupante não teria o amparo da lei dispensado ao posseiro, daí a necessidade de adequação do termo.

Veja como os estudiosos do direito contemplam a posse:

Em verdade, tutela-se a posse como direito especial, pela própria relevância do direito de possuir, em atenção à superior previsão constitucional do direito social primário à moradia (art. 6º da CF – EC nº 26/01), e o acesso aos bens vitais mínimos hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, III, da CF). A oponibilidade erga omnes da posse não deriva da condição de direito real patrimonial, mas do atributo extrapatrimonial da proteção da moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar. (ROSENVALD, 2009, p. 37)

A LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. (Estatuto da Terra), em seus artigos 97 e 99 já contemplam a Legitimação da Posse, observados certos requisitos como dimensão da área, tempo de posse e desempenhar o papel social da terra, devendo estes preceitos serem adequados para atender a realidade dos produtores rurais do Distrito Federal:



Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

...

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

No mesmo compasso e fato de essencial importância, a **Lei 6015/76 (Lei de Registro Público)** em seu Art. 167, I, 41, vem recentemente acolher o registro da Legitimação da Posse na forma transcrita abaixo:

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos

I - o registro

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público.

41) da legitimação de posse

Chamo atenção para o número 40 do Inciso I, logo acima da legitimação da posse, onde está o Contrato de Concessão de Direito Real, ou seja, indiscutivelmente a figura da CDU constante no PL original não é contemplada. Por isso deve ser substituída pela Legitimação de Posse.

A realidade impõe a necessidade de tornar legítimo aquele que de fato está diretamente na posse do imóvel que não possua matrícula individualizada nos termos do TAC 18/2006 da PRODEMA MPDFT e Provimento nº 02/2010 da Corregedoria do TJDF, desde que obedecidos requisitos junto à Secretaria de Agricultura - SEAGRI, que detém legitimidade para concessão da Legitimação de Posse.



Com a Legitimação de Posse, se contemplada pelo PL 1281, será possível até mesmo ser registrada junto ao Cartório de Registro de Imóveis conforme legislação acima demonstrada.

A **Lei Distrital de 2689/2001**, em seu artigo 11 já contempla Legitimação de Ocupação e seguindo a esteira da Lei 6383/76 pode ser convertida em Legitimação de Posse e se adequar a atual situação, uma vez amparada juridicamente.

Art. 11. A regularização e legitimação da ocupação prevista nesta Lei visam atender ao ocupante da área de até 150ha (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:

...

II – comprovar ocupação e produção rural efetiva, pelo prazo mínimo de cinco anos.

§ 1º A legitimação da ocupação de que trata este artigo obedecerá às demais prescrições da legislação federal pertinente.

...

A Legitimação de Posse é tradicional, iniciou-se em 1850 com a Lei 601 e ao mesmo tempo contemporânea, é amplamente utilizada e recepcionada nos dias de hoje. Recentemente, exemplo de Legitimação de Posse é a Lei Nº 12.424, DE 16 DE JUNHO DE 2011, cujo art. 59 merece destaque, dentre os inúmeros que tratam da Legitimação da Posse:

59- A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.



O fato é que a Legitimação de Posse contemplará a todos os posseiros que obedecem aos requisitos exigidos por Lei e em especial deverá ser acolhida no PL 1281.

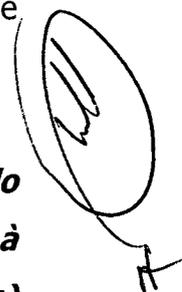
Somente a título demonstrativo, observa-se pelo PL 1281 original apresentado, o fato de que os produtores que estão estabelecidos sobre terras ainda pendentes de divisão estariam excluídos e não receberiam qualquer documento que atestasse a sua posse sobre o imóvel, uma vez que deveriam aguardar a divisão da área para que pudessem sonhar ter qualquer documento e ficariam no limbo até a regularização que poderá perdurar por dezenas de anos, como vem acontecendo até agora.

Também deve constar na Legitimação de Posse, para que não haja prejuízo ao ente público, o fato de que a qualquer tempo, demonstrada a propriedade pelo Governo, a Legitimação da Posse será convertida em CDRU ou alienada em favor do posseiro, desde que obedecidas as normas constante do PL e demais legislação aplicável a matéria.

No mesmo sentido, em caso de posse sobre área de propriedade particular poderá o legítimo posseiro se valer da Usucapião, servindo a Legitimação de Posse como prova hábil no processo judicial ou extrajudicial.

Outra legislação federal que faz menção a Legitimação de posse é **a Lei 6383/76** e pode ser utilizada por analogia e sem restrição de área, desde que obedecem aos requisitos temporais e natureza agrícola da posse:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:



...

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

...

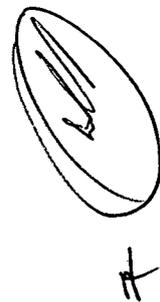
Se não bastasse, outra preocupação do produtor rural é o acesso ao crédito e também é contemplado pela Lei 6383/76, sendo a Legitimação da Posse documento hábil:

Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

A Lei 12024/2009, que alicerça este PL 1281, assim nos diz:

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.

Desta forma, a Lei 12.024 somente ampara a CDRU e Alienação, fazendo apenas 02 exigências: demonstração da posse por meio da ocupação de há pelo menos 05 anos e prática de cultura agrícola e pecuária efetiva.



Ou seja, enquanto o governo não estiver apto a conceder a CDRU ou alienar o bem, tem obrigação em fornecer a Legitimação de Posse até que se acerte a questão fundiária do imóvel. Não pode se furtar e deixar o produtor no limbo, sem qualquer amparo, sob pena de ser omissos.

A Secretaria de Agricultura-SEAGRI, tem em sua prerrogativa promover e resguardar o direito do agricultor, sendo o reconhecimento da posse por esta secretaria, o mínimo a ser feito, é o primeiro passo. O motivo de sua existência é o produtor rural e seu vínculo com a terra.

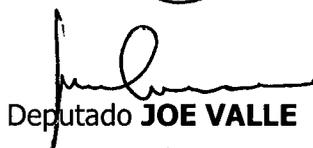
A legitimação do produtor se dá atestando o vínculo entre a pessoa que produz e a terra trabalhada - **Legitimação de Posse.**

Esperamos que este pequeno esboço possa auxiliar na elaboração do PL 1281 e justifique a inclusão da **Legitimação de Posse**, uma vez ser o instrumento legal eficaz a fim de tornar legítimo aquele que detém a posse direta de imóvel rural e nela desempenha o papel social da terra.

Sala das Comissões, em de de 2016.



Deputado **WELLINGTON LUIZ**



Deputado **JOE VALLE**