

## Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal Parte 1: demarcação de imóveis

Paulo de Tarso Ferro de Oliveira Fortes<sup>1,2,3</sup>  
Edson Wagner de Sousa Barroso<sup>3</sup>  
Maria Alice Sampaio Silva<sup>3</sup>  
Carlos Otávio de Oliveira Guedes<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Brasília/Instituto de Geociências - UnB/IG  
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte - 70.910-900 - Brasília - DF, Brasil  
pfortes@unb.br

<sup>2</sup> Universidade Federal do Espírito Santo - Centro de Ciências Agrárias - UFES/CCA  
Alto Universitário s/n - Centro - 29.500-000 - Alegre - ES. Brasil

<sup>3</sup> Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal - GRPU/DF  
SAN, Quadra 3, Lote A, 2º Andar, Ala Sul - Asa Norte - 70.040-902 - Brasília - DF, Brasil  
paulo.fortes@planejamento.gov.br  
wwwagners@uol.com.br  
maria.sampaio@planejamento.gov.br  
carlos.guedes@planejamento.gov.br

**Abstract.** The Brazilian land occupation model since colonial period was based on large farms and led to serious land regulation problems in rural and urban areas, in such a way that nowadays 25 % of the population live in irregular land situation, including the Federal District. Federal government has begun the land regulation in four large federal properties, comprising land survey and properties registration. Most federal properties at the Federal District show differences between old land registers, known as *ad corpus* description, and new land registers, known as *ad mensuram* description. As the first step to land regulation, land survey provided a digital database, including historical land maps, from which the already demarcated federal properties will be registered in order to provide the recognition of irregular occupants.

**Palavras-chave:** digital cartography, geographic information system, land demarcation and regulation, federal properties, Federal District, Central Brazil, cartografia digital, sistema de informações geográficas, demarcação e regularização fundiária, imóveis da União, Distrito Federal, Centro-Oeste, Brasil

## 1. Contextualização fundiária do Brasil

O modelo latifundiário foi adotado no Brasil já no período Colonial, quando todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa e a ocupação do território deu-se por Capitânicas Hereditárias e Sesmarias (a partir de 1532), sobre as quais os sesmeiros detinham concessão de uso da terra, mas não sua propriedade legal, com autorização para abrigar arrendatários e meeiros, e também pelo regime da Posse (Lei da Boa Razão, 1769), permitindo a ocupação por qualquer pessoa livre de terras desocupadas, sendo comum, mas ilegal, a compra e venda de tais terras.

No período Imperial, foi extinto o regime de sesmarias e iniciou-se oficialmente a venda de terras, até então públicas (Lei das Terras: Lei 601/1850), garantiu-se a validação de sesmarias e legitimação de posses e concessões (Decreto 1.318/1858), resultando no Registro Paroquial de terras particulares, por meio do qual as terras públicas remanescentes, chamadas devolutas, seriam identificadas e demarcadas por exclusão.

No período Republicano, foram instituídos os Cartórios de Registro de Imóveis (Código Civil Brasileiro: 3.017/1916); garantiu-se a transferência de terras públicas para as unidades da federação e o domínio da União sobre terras devolutas situadas no distrito e territórios federais (Decreto-lei 9.760/1946); e estabeleceu-se a política de reforma agrária, por meio do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) e da criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA: Decreto-lei 1.110/1970).

Entretanto, desde os registros paroquiais, a falta de controle no registro e cadastro de imóveis facilita a ocupação, parcelamento e venda irregulares de terras públicas por meio de fraudes e falsificação de títulos de propriedade (grilagem), mesmo com a criação do Cadastro (Lei 4.504/1964) e do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (Lei 4.947/1966), do Sistema Nacional de Cadastro Rural, compreendendo os Cadastros de Imóveis Rurais, de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, de Arrendatários e Parceiros Rurais e de Terras Públicas (Lei 5.868/1972), o estabelecimento do regime para Registros Públicos de Imóveis Rurais (Lei 6.015/1973), a regulamentação do cancelamento e retificação de matrículas e registros de imóveis rurais (Lei 6.739/1979), da reforma agrária (Lei 8.629/1993) e da instituição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR: Lei 9.393/1996).

A intensa urbanização, principalmente a partir de meados do século XX e especialmente em grandes centros, resultou em maior demanda por áreas habitacionais, acelerou a urbanização de zonas rurais periféricas e tornou necessária a melhor organização do espaço urbano, resultando na regulamentação do parcelamento do solo rural e urbano (Decreto-Lei 58/1937), do solo urbano (Lei 6.766/1979) e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Tornou-se clara a necessidade de regularização da ocupação de imóveis rurais e urbanos da União (Decretos-lei 271/1967, 1.561/1977, 1.876/1981 e 2.398/1987, e Leis 8.666/1993 e 9.636/1998 e Decreto 3.725/2001) e também de georreferenciamento de imóveis rurais (Lei 10.267/2001, Decretos 4.449/2002 e 5.570/2005).

Ao longo da história brasileira, as medidas governamentais quanto aos aspectos fundiários no meio rural, explícita ou implicitamente, defenderam interesses de grandes latifundiários e, mais recentemente, de grandes grupos empresariais, e promoveram a exclusão de pequenos posseiros, populações de baixa renda, tradicionais e indígenas, levando a inúmeras revoltas populares e à organização de movimentos sociais, frequentemente reprimidos de forma brutal pelo poder econômico, com a conivência dos agentes públicos.

O Governo Federal, na gestão 2003-2006, considerando que 80 % da população brasileira residem em cidades e que 25 % dos domicílios urbanos estão em situação fundiária irregular (IBGE, 2000), iniciou ações concretas de regularização fundiária em terras de domínio da União e em nível nacional, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade, especialmente em assentamentos precários, por meio de urbanização, recuperação ambiental e concessão de títulos de propriedade de imóveis situados em terras da União (MC, 2005).

## 2. Contextualização fundiária do Distrito Federal

A transferência da capital federal para o interior do país foi considerada desde o período Colonial, sendo já do período Imperial a sugestão do nome Brasília, com sua localização no Planalto Central estabelecida pela Constituição de 1891, quando foi definido o domínio da União de área de 14.400 km<sup>2</sup>, a ser oportunamente demarcada.

A Comissão Exploradora do Planalto Central, conhecida como Missão Cruls, demarcou, entre 1892 e 1894, a área de 14.400 km<sup>2</sup> e definiu o Quadrilátero Cruls, oficialmente denominado Distrito Federal, incorporando fazendas situadas em Goiás (GO) (SEMARH, 2001) (**Figura 1**).

Em 1922, foi lançada em Planaltina (GO), a Pedra Fundamental da futura capital federal. Os estudos foram retomados em 1946 pela Comissão Técnica de Estudos de Localização da Nova Capital e concluídos em 1955 com o Relatório Técnico sobre a Nova Capital Federal e a definição do Retângulo Belcher, com área de 52.000 km<sup>2</sup>, e recomendação de cinco sítios para a escolha do local da nova capital, dentre os quais foi escolhido o Sítio Castanho (SEMARH, 2001) (**Figura 1**).

O estado de Goiás declarou como de necessidade e utilidade públicas e de conveniência ao interesse social a área destinada à nova capital federal, definindo seus limites e área de 5.789 km<sup>2</sup> (**Figura 1**) (Decreto 480/1955). Foi constituída a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital Federal, incumbida do estudo histórico e jurídico da cadeia dominial das fazendas situadas no DF (Decreto 1.258/1955).

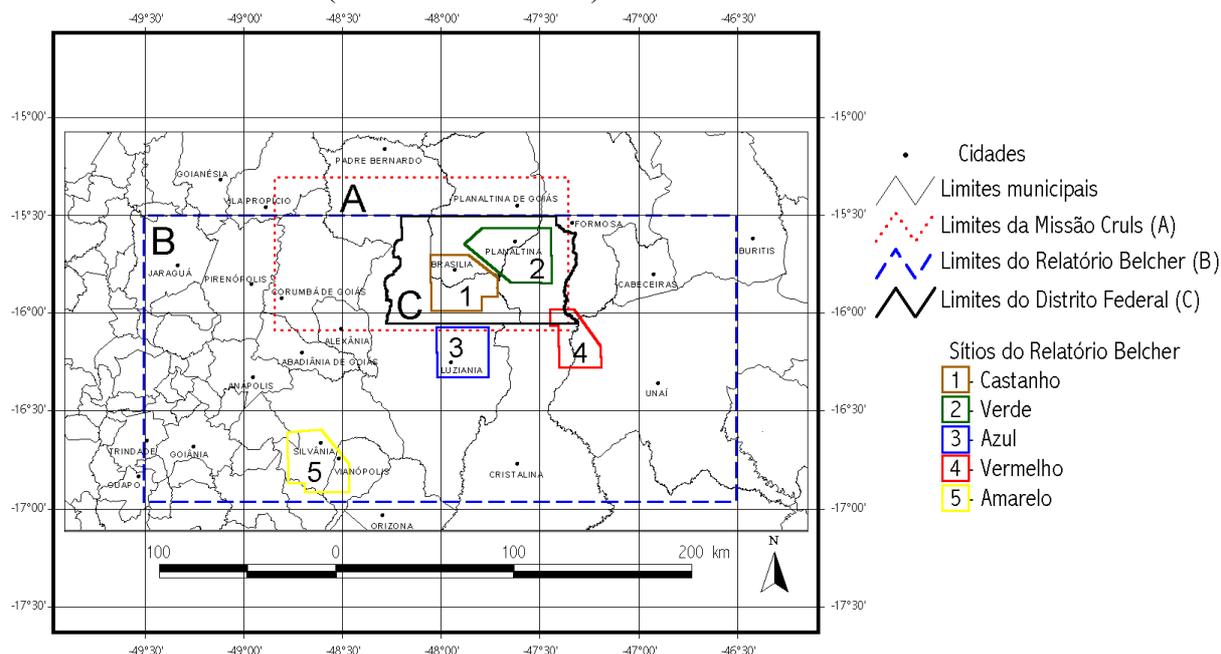


Figura 1 - Localização dos limites das áreas indicadas pela Missão Cruls e pelo Relatório Belcher, inclusive dos sítios recomendados, e da área atual do Distrito Federal (adaptado de SEMARH, 2001)

Os limites do DF foram ratificados, a nova capital foi denominada Brasília e criou-se a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), responsável pela desapropriação de terras situadas no DF (Lei 2.874/1956).

O estudo da cadeia dominial das fazendas anexadas, parcial ou integralmente, ao DF situadas nos municípios de Luziânia, Planaltina e Formosa, foi concluído em 1958. Revelou a presença de terras devolutas e as enormes dificuldades de levantamento de registros imobiliários, principalmente, devido à ausência de documentação por parte dos ocupantes.

A necessidade de disciplinar a ocupação em áreas urbanas e rurais do DF (Decreto 163/1962), resultou na elaboração do Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT/1977), Plano de Ocupação Territorial (POT/1985), Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO: atualizado pelo Decreto 12.898/1990) e Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT: Leis Distritais 353/1992 e 17/1997), além dos Planos Diretores Locais (PDL), para áreas urbanas ou de expansão urbana, e o cadastramento de terras públicas distritais (Lei Orgânica/1993).

Por outro lado, a desapropriação de terras no DF (Decreto-Lei 203/1967) passou, a partir do desmembramento da NOVACAP, a ser feita também pelo Governo do Distrito Federal (GDF) por meio da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) (Leis 5.861/1972, 6.531/1978 e 6.816/1980).

Ainda que o objetivo inicial do Governo Federal fosse a total desapropriação de terras no DF, estudos da TERRACAP, realizados em 1996, identificaram cerca de 51,4 % das terras como integralmente desapropriadas, 33,3 % como particulares, 8,5 % como desapropriadas parcialmente (desapropriadas em comum, sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou particulares), e 6,8 % como ainda em processo judicial de desapropriação (CODEPLAN, 1997).

Em 1989, foram identificados 179 parcelamentos irregulares que, em 1995, passaram a 530, com apenas 232 considerados como implantados de fato, dos quais 88 foram classificados como rurais e 144 como urbanos, considerando-se, respectivamente, parcelas com dimensões mínimas ou inferiores a 2 ha (CODEPLAN, 1997).

Na área rural do DF, com aproximadamente 3.550 km<sup>2</sup> (61,3 % da área total do DF), dos quais 52,4 % pertencem ao GDF e 47,6 % ao Governo Federal, encontram-se em situação fundiária irregular núcleos rurais, colônias agrícolas, combinados agroubanos e áreas isoladas, enquanto na área urbana, são encontrados assentamentos (favelas) e condomínios horizontais (CODEPLAN, 1997).

Estudos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), do GDF, indicam que atualmente no DF cerca de 25 % da população têm domicílio em situação fundiária irregular, com 513 parcelamentos irregulares identificados, estando 51 % em terras públicas federais ou distritais e 68 % são ocupados por população de baixa renda (até cinco salários mínimos: R\$ 1.750,00). Dos 360 parcelamentos irregulares situados em áreas com características urbanas, 317 estão consolidados, sendo 88 localizados em terras desapropriadas e 229 em terras parcialmente desapropriadas ou tidas como particulares.

### **3. Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal**

A Gerência Regional do Patrimônio da União no DF (GRPU/DF), da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), é responsável pela regularização fundiária em imóveis da União no DF, iniciada pela celebração de convênios entre órgãos federais como a SPU, tendo como executora a GRPU/DF, e o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), via Gerência Executiva no Distrito Federal (IBAMA/DF), e a comunidade, representada por condomínios, associações comunitárias ou associação de produtores.

Nos referidos convênios, resumidamente, a GRPU/DF é responsável pela demarcação de imóveis e pelo cadastramento de ocupantes; a comunidade pela elaboração de plano de uso ou de projeto urbanístico, que devem ser aprovados, respectivamente, pela SEDUH/GDF ou pela Superintendência Regional do INCRA no DF e Entorno (INCRA/SR-28/DFE), além da realização de estudos ambientais, que devem ser aprovados pelo IBAMA/DF, enquanto a Caixa Econômica Federal (CEF) ou o INCRA/SR-28/DFE são responsáveis pela avaliação técnica do valor do imóvel e a SPU pela definição da modalidade de legalização da ocupação.

#### 4. Demarcação de imóveis

Foram analisados os mapas fundiários do DF elaborados pela NOVACAP, em 1960, e pela CODEPLAN/TERRACAP, em 1980, ambos em formato analógico, escala original de 1:100.000 e sem informações sobre sistemas geodésico e de projeção cartográfica, e pela TERRACAP, em 2001, já em formato digital (CAD) e referenciado ao Sistema Cartográfico do DF (SICAD).

Os mapas da NOVACAP e da CODEPLAN/TERRACAP em formato analógico foram digitalizados por meio de *scanner* de rolo com resolução de 400 dpi, e georreferenciados, utilizando-se o programa de computador SPRING, versão 4.2, por polinômio de 1ª ordem com erro RMS de até 100 m, a partir de 30 pontos de controle, cujas coordenadas plano-retangulares UTM foram obtidas de base cartográfica digital em escala de 1:10.000 e referenciada ao SICAD (CODEPLAN, 1992).

Os limites dos imóveis nos dois mapas originais foram redefinidos por meio de sua comparação com a hidrografia e altimetria da referida base cartográfica digital, de maneira que os novos limites foram obtidos pela extração de linhas e posterior poligonalização, utilizando-se o programa de computador SPRING, versão 4.2.

O mapa da TERRACAP apresenta os limites dos imóveis definidos já a partir da citada base cartográfica digital, e sua poligonalização foi feita por meio de extração de linhas identificadas como limites de fazendas e glebas.

O mapa da NOVACAP, codificou os municípios de Luziânia, Planaltina e Formosa, respectivamente, pelos números 1, 2 e 3, e identificou pelo nome 99 imóveis (**Figura 2**), com representação de seus limites seguindo acidentes naturais como cursos d'água, divisores de água e bordas de chapadas, e, mais raramente, por linhas secas (linhas retas), e da mesma forma, o mapa da CODEPLAN/TERRACAP, identificou pelo nome 96 imóveis (**Figura 3**).

O mapa da TERRACAP codificou os imóveis, aproximadamente segundo os antigos limites dos municípios de Formosa, Luziânia e Planaltina, respectivamente, pelos números 1, 2 e 3, adotou sua sub-divisão e codificou os imóveis (1.n, 2.n e 3.n) e respectivas glebas (1.n.n, 2.n.n e 3.n.n), identificou pelo nome e código 102 imóveis (**Figura 4**), apresentou sua situação quanto à dominialidade e desapropriação, com representação de seus limites já de acordo com a referida base cartográfica digital.

Foi possível a elaboração de banco de dados georreferenciados, com indicação do nome e código dos imóveis e respectivas glebas, além da cadeia dominial e situação em termos de desapropriação, de acordo com as informações apresentadas pela TERRACAP.

Na demarcação, foram analisados registros e matrículas de imóveis *ad corpus* e, quando existentes, *ad mensuram*, e comparados os três mapas fundiários disponíveis, resultando em memoriais descritivos com o desmembramento dos imóveis, em função de áreas cedidas à unidades de conservação de proteção integral, como o Parque Nacional de Brasília e a Reserva Biológica de Contagem, e áreas ocupadas passíveis de regularização fundiária como setores habitacionais, condomínios horizontais, agrovilas e núcleos rurais.

Dos grandes imóveis identificados pela TERRACAP como de propriedade da União, foram demarcadas a gleba referente ao espólio de Eduardo Dutra Vaz (1.807 ha), na fazenda Brejo ou Torto, e a fazenda Contagem de São João (5.319 ha), por meio de georreferenciamento com rastreadores de satélite (GPS) L1 e L1/L2 (fase da portadora). Em ambos os casos contou-se com a fundamental colaboração do Centro de Imagens e Informações Geográficas do Exército (CIGEx), que disponibilizou pessoal e equipamentos para a implantação de marcos no terreno e elaboração de memoriais descritivos.

Foi também realizada a inspeção dos marcos implantados e definidos nos memoriais descritivos referentes às fazendas Palma-Rodeador (15.940 ha) e Sálvia (10.848 ha), demarcadas pelo INCRA, respectivamente, em 2003 e em 2004.

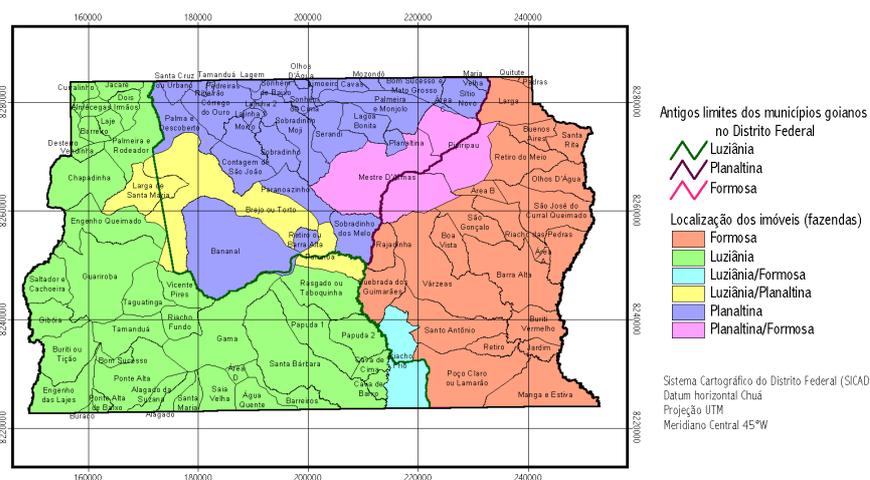


Figura 2 - Localização e identificação pelo nome dos imóveis (fazendas) do Distrito Federal, com os antigos limites dos municípios goianos de Luziânia, Planaltina e Formosa (modificado de NOVACAP, 1960)

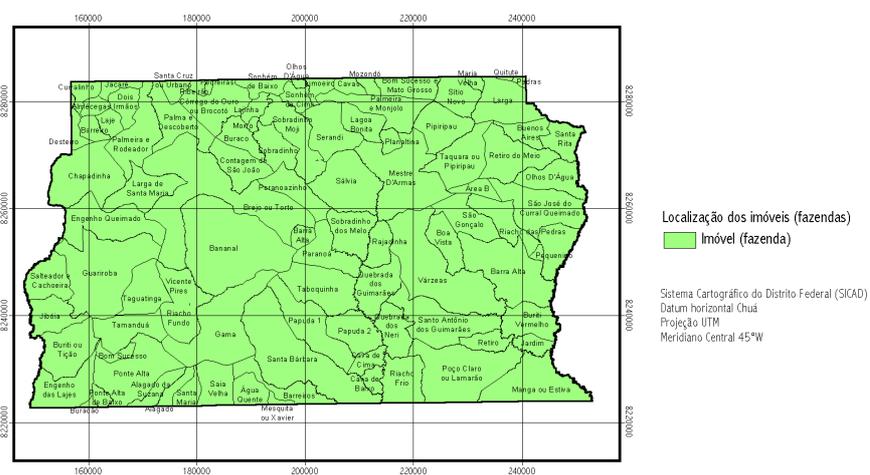


Figura 3 - Localização e identificação pelo nome dos imóveis (fazendas) do Distrito Federal (modificado de CODEPLAN/TERRACAP, 1980)

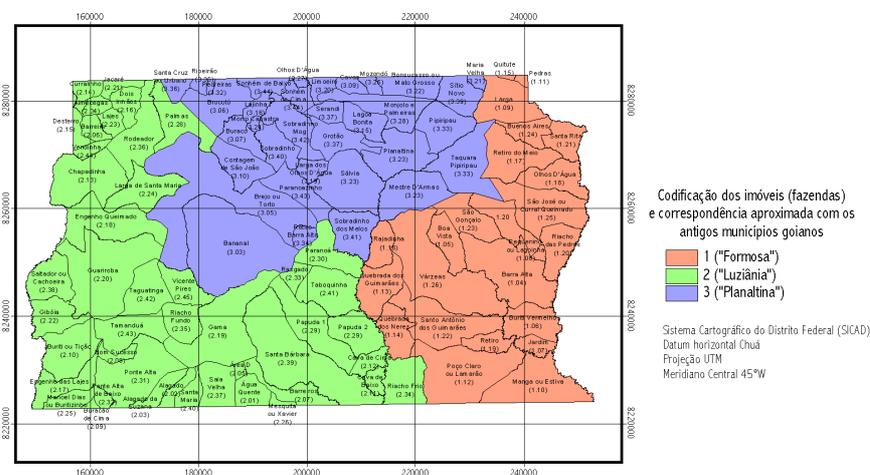


Figura 4 - Localização e identificação pelo código dos imóveis (fazendas) do Distrito Federal (adaptado de TERRACAP, 2001)

A comparação entre os limites dos imóveis nos três mapas fundiários e a verificação de seus registros e matrículas possibilitaram a melhor definição dos limites dos mapas da NOVACAP e da CODEPLAN/TERRACAP elaborados em escala de 1:100.000, e ainda que tenham sido aceitos quase todos os limites apresentados pela TERRACAP, definidos sobre base cartográfica digital em escala original de 1:10.000, foram percebidas diferenças significativas entre os limites e áreas dos imóveis demarcados (**Figura 5, Tabela 1**).

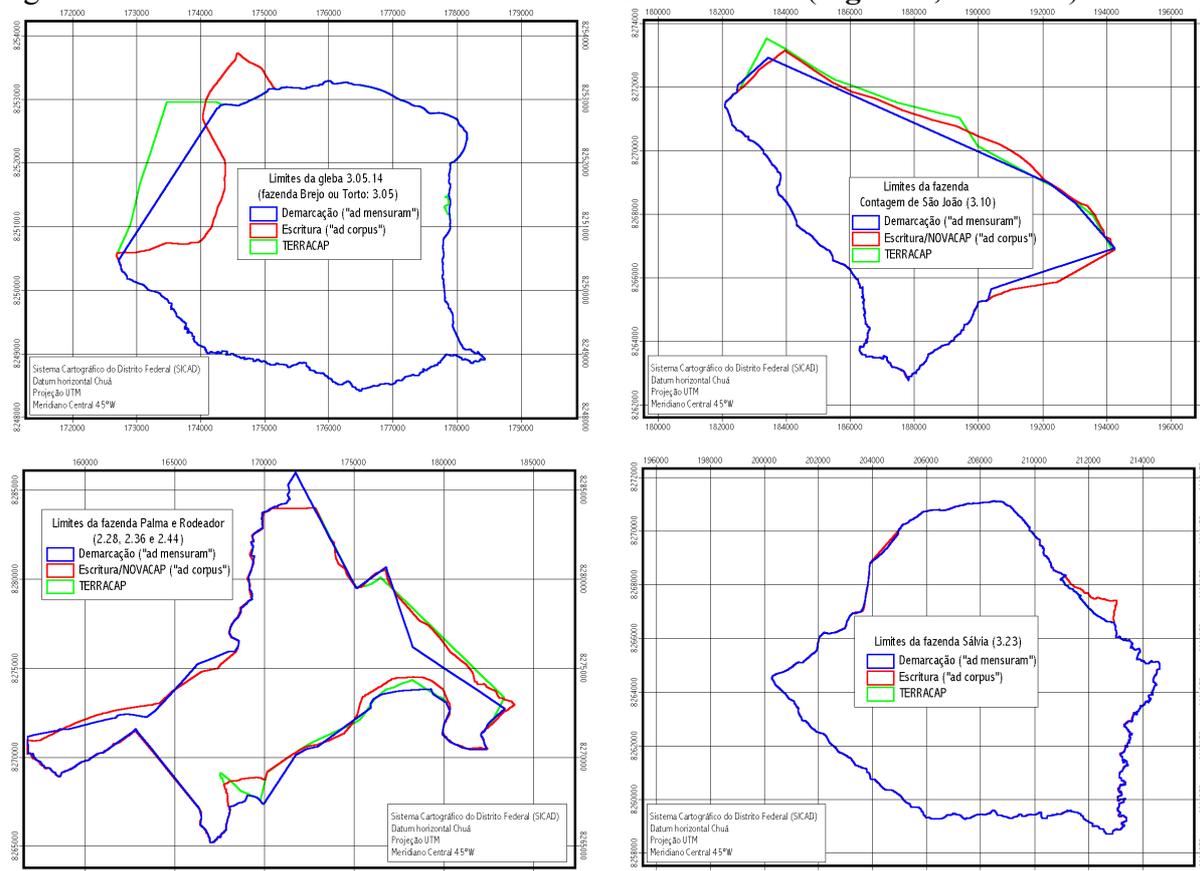


Figura 5 - Diferentes limites de imóveis (fazendas) da União demarcados no Distrito Federal

Tabela 1 - Diferentes áreas de imóveis (fazendas) da União demarcados no Distrito Federal

Área (ha)	Imóvel (fazenda)			
	Gleba (3.05.14)	Contagem de São João (3.10)	Palma e Rodeador (2.28, 2.36 e 2.44)	Sálvia (3.23)
Escritura/Registro ( <i>ad corpus</i> )	1.807,0	5.906,7	15.555,0	10.787,6
Escritura/Registro ( <i>ad mensuram</i> )	-	5.319,3	-	10.848,6
Memorial descritivo ( <i>ad mensuram</i> )	1.897,3	5.319,3	15.753,3 (área no DF)	10.848,6
Escritura/NOVACAP (polígono: <i>ad corpus</i> )	1.797,2	5.726,0	16.191,6 (área no DF)	10.946,2
TERRACAP (polígono)	1.997,5	5.790,6	16.597,5 (área no DF)	10.852,8
CIGEX/INCRA (polígono: demarcação)	1.891,8	5.401,7	16.209,2 (área no DF)	10.849,0

## 5. Discussão e conclusões

A gleba referente ao espólio de Eduardo Dutra Vaz (3.05.14), na fazenda Brejo ou Torto (3.05), desapropriada e indenizada desde a década de setenta do século XX, apresenta em sua matrícula citação de ação real de desapropriação movida pela União iniciada em 1961 e que se arrasta judicialmente há quase cinco décadas, e teve aumento de área quando da demarcação e elaboração de memoriais descritivos com relação à área da Escritura/NOVACAP e redução de área com relação à área da TERRACAP.

A fazenda Contagem de São João (3.10), desapropriada em 1966 e registrada em nome da União em 1994, teve redução de área, em 1997, quando da retificação devido à passagem de descrição de limites *ad corpus* para *ad mensuram*, e também quando comparada às áreas da Escritura/NOVACAP e da TERRACAP, o que será objeto de estudo por parte da GRPU/DF.

A fazenda Palma e Rodeador, antigas fazendas Palma/Descoberto (Palmas: 2.28), Palmeira/Rodeador (Rodeador: 2.36) e Vendinha (2.44), objeto de ação discriminatória proposta pela União em 1962 e concluída a seu favor em 1996, teve, em 2006, aumento de área quando da demarcação e elaboração de memoriais descritivos, mas ainda não foi registrada em nome da União, pois houve diferenças significativas entre os limites da Escritura/NOVACAP e da TERRACAP com os do INCRA.

A fazenda Sálvia (3.23), desmembrada da fazenda Mestre D'Armas, desapropriada em 1991 e registrada em nome da União em 1995, teve, em 1998, aumento de área quando da retificação devido à passagem de descrição de limites *ad corpus* para *ad mensuram*, mas redução de área com relação à área da escritura.

De acordo com o Artigo 500, parágrafo 1º do Novo Código Civil do Brasil (Lei 10.406/2002), quando da passagem de descrição de limites *ad corpus* para *ad mensuram*, podem ser aceitas diferenças de área de até 5%, para mais ou para menos. Assim, os limites máximos e mínimos de área seriam, respectivamente, 1.897,8 ha e 1.717,1 ha para a gleba do espólio de Eduardo Dutra Vaz; 6.202,0 ha e 5.611,4 ha para a fazenda Contagem de São João; 16.332,8 ha e 14.777,3 ha para a fazenda Palma e Rodeador; e 11.327,0 ha e 10.248,2 ha para a fazenda Sálvia.

As diferenças de áreas para os imóveis demarcados estão dentro dos referidos limites e as diferenças entre as áreas dos memoriais descritivos e aquela calculada a partir dos polígonos é inferior a 0,5 % e admissível, com exceção da fazenda Palma e Rodeador, cuja diferença é de quase 3 %, o que levará à retificação de sua demarcação.

## Referências

- CODEPLAN. **Mapas Topográficos do Distrito Federal na escala de 1:10.000**, Brasília: Governo do Distrito Federal, 1992. Formato digital.
- CODEPLAN. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997. Formato digital.
- CODEPLAN/TERRACAP. **Mapa Fundiário do Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1980.
- IBGE. **Censo do Brasil 2000**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))
- NOVACAP. **Mapa Fundiário do Distrito Federal**. Brasília: NOVACAP, 1960.
- MC. **Regularização Fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. 84 p.
- SEMARH. **Olhares sobre o Lago Paranoá**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2001. 425 p
- TERRACAP. **Mapa Fundiário do Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2001. Formato digital.