

# O problema fundiário no Distrito Federal. Enfoque histórico e jurídico

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES  
Procurador-Geral da Justiça do DF

O problema fundiário no Distrito Federal pode ser dividido em três fases distintas:

## PRIMEIRA FASE

A primeira fase compreende o período anterior à própria mudança da Capital federal, época em que o Governo de Goiás constituiu a "Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal", inicialmente presidida pelo médico, empresário e homem de letras, Dr. Altamiro de Moura Pacheco, e, posteriormente, pelo jurista Inácio Bento de Loyola.

Nessa fase, foi efetuado o levantamento completo e o estudo metódico e altamente técnico de todos os imóveis rurais localizados na área demarcada para o atual Distrito Federal, com base nos quais foi efetivada a desapropriação de mais de cinquenta por cento desse território, possibilitando, assim, a pacífica projeção e edificação da Capital, seus primeiros núcleos satélites urbanos e rurais.

Têm seus nomes indelevelmente ligados a essa fase histórica, além dos já citados, os juristas goianos, integrantes da Comissão: Drs. Segismundo de Araújo Melo, Moacyr Ribeiro de Freitas, Marcelo Caetano da Costa, Hamilton de Barros Velasco, Luís Honório Ferreira, Arquelau Au-

gusto Gonzaga e Domingos Juliano. Como engenheiro assistente, compunha-a o Dr. Joffre Mozart Parada.

Além do mapeamento completo da área integrante do novo Distrito Federal, da lavra do engenheiro Joffre Parada, a Comissão elaborou exaustivo exame da documentação imobiliária da região, reconstituindo as cadeias dominiais dos imóveis, a partir de seu lançamento no registro paroquial, na década de 1850, por força do que dispunha a Lei nº 601 e seu Regulamento, Decreto nº 1.318, de 1854, ou, em muitos casos, até mesmo anteriormente, de tudo elaborando completos e pacientes relatórios, hoje em poder da Procuradoria do Governo do Distrito Federal, trabalho esse de tão alta significação e relevância, que só o vejo comparável ao de Luiz Cruls, com seus relatórios sobre a escolha do local para a implantação da nova Capital. Pena que esse precioso material não tenha sido ainda divulgado por inteiro para conhecimento de quantos se interessem pelo estudo do assunto.

Do meritório trabalho dessa Comissão, as únicas referências bibliográficas que conheço são: uma, de minha autoria, no livro que publiquei em 1978, intitulado **Deste Planalto Central... O Histórico e o Pitoresco**, em que registro a importância do trabalho do Dr. Altamiro Pacheco e sua equipe de juristas; outro, do próprio Altamiro Pacheco, sob o título **Primórdios de Brasília**, ensaio histórico publicado em o nº 4 da **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás**, 1975; e, finalmente, a referência de Adirson de Vasconcelos, em seu livro **A Mudança da Capital**, em que não mais de duas ou três páginas são dedicadas à Comissão e, mesmo assim, talvez por falta de maiores informações a seu respeito ou de acesso ao trabalho por ela realizado, sem dar-lhe o enfoque e o destaque que certamente merece.

Vale a pena reler, a respeito da "Comissão de Cooperação para Mudança da Capital Federal", esta brilhante página de seu ilustrado integrante, jurista Domingos Juliano, em relatório enviado ao seu Presidente e divulgado na íntegra no citado ensaio de Altamiro Pacheco:

"O nosso trabalho foi o de conhecer a matéria-prima, a argila bruta, que servirão de base territorial ao mármore de Brasília.

Esse grande mosaico sobre o qual, durante longo tempo, pousou angustiada a nossa vista, sequiosa de esclarecimentos, e que é o novo Distrito Federal, na parte a nós entregue, constituiu a princípio o mistério, o silêncio que se opõe ao estudioso que interroga o tempo, os papéis, os livros, os processos e a memória dos coevos, em busca da resposta: a quem pertenceu tudo isto; como circularam na ordem do tempo as frações dessa imensa área; que ficou por fazer; a quem pertence, hoje, enfim, tudo isto?

O que foram os obstáculos e as dificuldades por nós encontrados, nem é preciso repetir. Vossa Excelência os viu a quase todos e conheceu, desde o princípio, a dramática indigência documental com que todos nós lutamos, nos Municípios de Luziânia e Planaltina.

Nem sempre valeram as nossas incursões pelas fazendas, em busca de papéis, que avaramente nos foram exibidos, ou que, ordinariamente, nos foram negados.

Tantos e tão invencíveis óbices teriam que afetar a extensão e a exatidão do nosso trabalho, que, por vezes, teve de ser parcialmente interrompido, ante os vácuos abertos pela ausência de processos, principalmente de inventários, e de outros documentos.

Doze (12) dos grandes imóveis a nosso cargo, constituindo maioria, nunca foram divididos, nem demarcados judicialmente. Outros há que vieram a ser objeto de inventários de pessoas falecidas recentemente, sem que os acervos dos primitivos proprietários e de seus sucessores imediatos e mediatos fossem liquidados, através do insubstituível juízo divisório e partilha, o que fez com que se perdesse, em consequência da treva imposta pelo decurso do tempo, a verdadeira linha de sucessão hereditária.

Outros imóveis existem, ainda, sobre os quais há mais de cem (100) anos nenhum documento tornado público se assinou, nenhum inventário se realizou.

Não adiantariam tentativas de vencer, à **outrance**, as dificuldades, porque, em matéria de direito, não há terreno para experimentos, nem a imaginação pode funcionar para suprir, com criações da fantasia, aquilo que na realidade não existe, ou que está oculto.

Num serviço como este, inteiramente singular na história do Brasil, tivemos que ser autodidatas em muitas passagens, mas, invariavelmente, procuramos dar soluções e opiniões uniformes sobre problemas e dúvidas comuns, que se nos apresentaram, evitando, assim, a aplicação de pesos e medidas diferentes, para questões da mesma natureza.

Já em agosto de 1957, após alguns meses de contato com o serviço, escrevíamos ao Ex.<sup>mo</sup> Sr. Governador do Estado, propondo uma lei:

“Como sabe Vossa Excelência, as terras do Município de Luziânia, até agora, na história de Goiás, passaram por dois

ciclos de valorização. Aquele primeiro veio da agitação setecentista do ouro em Goiás, até a abolição da escravatura, decorrente da exploração das ricas jazidas auríferas da região, as quais tiveram o dom de valorizar as terras locais, pelo conteúdo do subsolo. Nesse período de tempo, pelo que se pode ver da documentação existente na atualidade, cuidou-se com certo zelo, tanto quanto tinha cabimento naquela época, dos títulos de propriedade, da documentação, embora nas precárias medidas da legislação reinol, que vigorava.

A promulgação do Regulamento de 30 de janeiro de 1854, que criou o Registro Paroquial, se seguiu verdadeira corrida, em Luziânia, ao *soi-disant* Cartório eclesiástico, onde de 1857 a 1858, se fizeram registros de nada menos de **trezentas e trinta e três fazendas**, no Município!

A esse ciclo de valorização imobiliária, ou, pelo menos, de cuidados com a situação legal da propriedade imóvel, encerrado com a abolição da escravatura negra, se seguiu um período de desinteresse quase generalizado pela apuração de títulos e liquidação judicial de heranças e legados. Largo foi esse lapso, em que as terras do Planalto, de pouca fecundidade e produtividade, ficaram esquecidas. Nem mesmo o irrompimento vulcânico de Goiânia, no mapa do Estado, operou sensível modificação no cenário que vimos de descrever, linhas volvidas.

Bastou, no entanto, que fosse lançada no Planalto a semente de Brasília, para que um outro ciclo de valorização das terras rurais eclodisse, o segundo, desta vez com mais ímpeto e com verdadeiro transbordamento."

Essa foi a primeira fase, a fase áurea, construtiva, idealista, acalentada pelo sonho mudancista, podendo-se afirmar, mesmo, decisiva para a concretização da mudança da Capital, sem o desassossego de impugnações judiciárias ou de embaraçantes entraves administrativos.

## SEGUNDA FASE

A segunda fase, que poderíamos cognominar de bisantina, tais as filigranas de interpretações jurídicas no recém-criado Judiciário de Brasília, eclodiu de modo imprevisto e inesperado. O recém-instalado Tribunal compunha-se de eminentes magistrados, mas todos eles arrebanhados fora do meio, ao qual não tinham ainda nenhuma vinculação. Analisando essa sin-

gular situação, na época, em modesto ensaio intitulado **O Planalto Central do Brasil no Passado, no Presente e no Futuro**, edição do Ministério Público do Distrito Federal, tive ensejo de escrever:

“No trato dos assuntos relacionados com os interesses da velha comunidade do Planalto, o Judiciário de Brasília, em regra geral, tem funcionado sem condicionamento.

A justiça e a política, por mais contraditória que possa parecer a afirmação, não podem ser exercidas sem o condicionamento e as pressões das forças de atuação social.

O fim do direito é a paz e o progresso social. Sem ouvir e sentir os anseios mudos e palpitantes do meio ambiente, as decisões judiciárias não passam de extravagantes peças de lógica, enfa-donhas e nefastas.

A falta de identificação do magistrado com o meio, ao qual não se prenda por laços de ancestralidade, nem de tradição, nem de afeto, nem de interesse econômico ligado à terra, com raízes no passado, faz com que a figura humana do pré-brasiliense não se lhe apresente na porfia judiciária senão como o espectro de uma raça extinta ou em vias de extinção.”

A gênese da grande polêmica travada em torno do domínio privado sobre as terras do Planalto, segundo se veio a saber, teve origem em despretensioso incidente político: o deputado mineiro Pedro Aleixo, adversário de Juscelino, em arroubo tribunício, acusa-o de mau emprego do erário, ao promover a desapropriação de terras, no Planalto, as quais já seriam de domínio da União, por força do disposto no art. 3º da Constituição de 1891.

O Judiciário de Brasília, onde tramitavam diversas ações de desapropriação propostas pelo Estado de Goiás, substituído processualmente pela NOVACAP, ao tomar conhecimento da impugnação do político, teve sua atenção despertada para o art. 3º da Constituição de 1891 e, em consequência, passou a trancar, por falta de objeto, as ações em curso.

A Corregedoria da Justiça, por sua vez, baixou provimento fechando as portas dos Cartórios de Registro de Imóveis para ingresso de qualquer título relacionado com imóvel rural no Distrito Federal, que não proviesse do Poder Público, proibindo até mesmo que os ofícios cartorários protocolizassem os títulos dos interessados em registros.

O homem da região, que havia mais de dois séculos transacionava com seus imóveis de modo tranqüilo e indiscutível; que portava documentação revisionada pelo crivo de uma comissão de juristas de alto nível, selecionados entre magistrados, membros do Ministério Público e catedráticos goianos,

pairava agora perplexo e atônito ante a explosiva descoberta de um político, pressurosamente acatada pelo Judiciário.

Longos anos de sáfaros debates alimentaram essa falaciosa polêmica. Jurisconsultos os mais eminentes do País tiveram que ser convocados para o seu desate. Descobriram-se pareceres específicos de Clóvis Bevilacqua e Vieira Ferreira, anteriores a 1930, apaziguando a controvérsia. Outros foram elaborados, com novos enfoques, por Orosimbo Nonato, Frederico Marques, Linhares de Lacerda, Dario Cardoso e Onofre Gontijo Mendes, todos passando em revista o direito imobiliário brasileiro desde as suas origens mais remotas, numa reciclagem de vários séculos de história. Sobre o assunto, publiquei também um trabalho, intitulado "Um Estudo sobre o Domínio das Terras do Planalto Central do Brasil", na **Revista de Informação Legislativa** do Senado, nº 35, pág. 59, republicado na **Revista da OAB/DF** nº 5 e na revista **Justitia**, órgão do Ministério Público do Estado de São Paulo.

### TERCEIRA FASE

Ao final, chegou-se a conclusões assaz simples e óbvias: a primeira delas é que a palavra de Pedro Aleixo não era autorizada, eis que sendo embora eminente penalista, nada o recomendava como civilista; a segunda, que sua opinião era suspeita, porque expressa em caráter político partidário; a terceira, que o regime jurídico brasileiro é uniforme, não podendo existir no Planalto um direito imobiliário diferente do que vigora no resto do País; a quarta, que a Constituição de 1891 era marcadamente liberal, não sendo razoável interpretar um de seus isolados dispositivos como confiscatório da propriedade particular em determinada região da Pátria; a quinta, que o seu art. 3º objetivava excepcionar o que dispunha o art. 64, que determinava passassem ao domínio dos Estados as terras de propriedade da União existentes nas antigas Províncias; a sexta, que os registros a serem feitos em Brasília eram secundários, meramente continuativos dos anteriormente efetuados nas antigas comarcas goianas de que o Distrito Federal se originou e, como secundários, nenhum gravame poderiam acrescentar aos que porventura já se achassem consumados; a sétima, que a demora na solução do impasse estava se tornando mais prejudicial a Brasília do que o preço ínfimo que, à época, vinha sendo pago pela desapropriação. E assim por diante.

Desse modo, a tempestade cessou, entrando-se na fase atual, em que não mais se põe em dúvida a questão. Existe apenas resistência administrativa quanto às tentativas de parcelamento do solo rural, em loteamentos inferiores ao módulo, o que é natural e salutar, para que o território de Brasília não venha a transformar-se em colcha de retalhos, o que seria altamente danoso a toda a comunidade.