

Regularização fundiária de ocupações em áreas públicas



Elade Imparato



400 ANOS DE FAVELA - Zé Ketí

400 anos de favela
Sem água, com mágoa
400 anos de favela
Sonhando com ela

Arranjou um moço da cidade
Hoje ela tem vida melhor
400 anos de favela
E eu só levando a pior

400 anos de favela
Sem água, com mágoa
400 anos de favela
Sonhando com ela

Arranjou um moço da cidade
Hoje ela tem vida melhor
400 anos de favela
E eu só levando a pior

Introdução

O surgimento histórico do conceito de áreas públicas e a necessidade de discriminá-las

Para a colonização das terras brasileiras, Portugal optou por fazer concessão das terras aqui existentes a fidalgos da corte que, avessos ao trabalho na terra, necessitavam que a labuta fosse feita através da mão-de-obra escrava.

De fato, como aqui não foram no primeiro momento descobertas jazidas de metal e pedras preciosas, a metrópole portuguesa precisou encontrar um mecanismo economicamente viável à ocupação e exploração de suas novas terras. Por outro lado, a mão-de-obra livre implicaria custos que os detentores das concessões de terras não queriam arcar, assim, foi dado início à importação de mão-de-obra escrava africana.

As concessões de terras eram feitas sobre glebas imensas, sem qualquer precisão de medidas e confrontações, com a obrigatoriedade de cultivo no regime conhecido como sesmarias.

As glebas de terra assim concedidas, de forma que os concessionários (sesmeiros) brigassem entre si pelas terras antes de brigarem com a Metrópole (CIRNE LIMA, 1988), não só acabou criando as bases dos latifúndios como a dificuldade com que até hoje nos defrontamos para a demarcação cartográfica e o registro de nossas terras.

Os séculos se passaram, veio a independência, em 1822, que encontrou as terras do Brasil atreladas às concessões, porém não cultivadas (*idem*). O fato de que as terras não cultivadas “cairiam em comisso”, ou seja, o sesmeiro perderia a concessão e as terras voltariam à Coroa, nunca foi muito levado a sério e não há na literatura qualquer caso reportado neste sentido.

No século XIX, pressões internacionais e o início da implantação do modelo econômico capitalista tornaram obsoleto o modelo econômico implantado no Brasil a partir do século XVI. No limite, era necessário que o valor econômico fosse transferido à terra para que paulatinamente deixasse de ter valor a comercialização de escravos.

Logo no começo da República, o governo introduziu no País um registro novo, o Registro Torrens, oferecendo-o ao povo como alternativa ao então vigente Registro de Imóveis. Idealizado por Robert Richard Torrens e adotado inicialmente na Austrália em 1858, foi estabelecido no Brasil em 1890.

No Brasil, veio a subordinar-se a um processo misto, principalmente judicial, muito demorado e dispendioso, com a publicação de editais, custas e outras despesas, só acessível aos ricos.

Oferencia uma matrícula ao mesmo tempo constitutiva e legitimadora, dotada de força formal (fé pública) em prova absoluta da propriedade, mais valiosa do que a inscrição comum, que, por ser apenas constitutiva, não purga os vícios acaso existentes na transmissão.

Malgrado seu insucesso e desuso, não obstante a excelência teórica desse instituto, o Código de Processo Civil de 1939 o restabeleceu, sendo seguido pelo de 1973, que o incluiu entre os procedimentos extravagantes que continuam em vigor. Descaracterizado, conflituoso, caro e demorado, só resta ser declarado extinto por lei.

Adaptado de PORTO, Ary Eduardo. **Aspectos de Dominialidade**. A íntegra está disponível na Biblioteca Virtual.

Assim, em 1824, na Constituição do Império, foi reconhecido o direito à propriedade privada, que poderia ser perdida apenas mediante desapropriação. Para concretizar o direito à propriedade privada, foi editada a Lei de Terras (Lei 601/1850).

Lá foi criado o instituto jurídico das terras devolutas. As terras que não pertencessem a particulares seriam devolvidas ao Poder Público, isto é, à Coroa Imperial brasileira. Foi aberta a possibilidade de importação de mão-de-obra livre para o cultivo de terras.

Para o registro das terras particulares, essa lei criou o Registro Paroquial. Através do Decreto Imperial que a regulamentou em 1854, ficou assegurado que aqueles que detinham direito às sesmarias deveriam declará-las perante o vigário da paróquia competente pelo local onde se sediavam as concessões declaradas.

Para a constituição de ônus sobre as terras, foi criado o Registro Geral, em 1864, possibilitando o uso da propriedade como garantia para os financiamentos necessários às safras agrícolas. O fato é que este sistema assim criado fez com que os minifúndios que se formaram entre 1822 e 1850 fossem eliminados, consagrando os latifúndios. A forma eleita para a demarcação de terras devolutas fez com que, ao se chegar à Proclamação da República, em 1889, essas terras ainda não fossem devidamente conhecidas.

A República reconheceu o Brasil como uma Federação e um Estado laico, portanto, desde logo extinguiu os Registros Paroquiais, instituiu no Registro Geral e o **método de Torrens** para o registro das transações imobiliárias. Em 1891, a primeira Constituição republicana transferiu o direito às terras devolutas aos Estados membros da União recém criada. Ocorre que o método de Torrens aqui parcialmente empregado, ou seja, sem a representação cartográfica das terras que registra, por meio de transcrições, conforme prescreve o modelo original australiano, assim como o Registro Paroquial, não trouxe a clareza necessária a estes registros.

Assim, quando o Código Civil de 1916 trouxe a necessidade de serem inscritas nos Registros Imobiliários as transferências de imóveis para operar legalmente a tradição, ou quando reconheceu que são públicas as terras que não pertençam a particulares, não resolveu o problema que o País enfrenta desde as sesmarias, ou seja, a correta individualização dos imóveis.

Desta maneira, até hoje há litígio para a demarcação de terras, quer sejam particulares, quer sejam públicas. De qualquer forma, o Código Ci-

vil anterior e o vigente classificaram os bens públicos, o que nos leva a discorrer sobre sua classificação.

Classificação de áreas públicas

De fato, o **Código Civil atual** (artigos 98 a 103) dividiu os imóveis públicos em três categorias, de acordo com o uso que se lhes dá, a saber:

- uso comum do povo;
- uso específico (ou especial); e
- bens dominicais (patrimoniais ou dominiais).

Consulte o Código Civil na Biblioteca Virtual.



No entanto, a histórica divisão entre bens de uso comum do povo, bens de uso específico e bens dominicais, nos termos do artigo 99, incisos I a III do mesmo diploma legal, restou mitigada com a alteração do artigo 17, da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), pela Lei Federal nº 11.481/2007. Ficou permitida sua alienação, independentemente de avaliação prévia e licitação, para os programas de regularização fundiária promovidos por órgãos ou entidades públicas.

A classificação se impõe pelo fato de que os dois primeiros são fortemente marcados pela finalidade pública que possuem. Contudo, os bens patrimoniais ou dominicais do Estado têm fortes características de direito privado e são, em princípio, disponíveis. Todavia, jamais poderão ser adquiridos por usucapião, conforme disposto nos artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Os bens de uso comum do povo e os bens especiais, aqui incluídos os bens utilizados pelas autarquias de qualquer dos entes federados, ao interesse do serviço público, como tais continuam inalienáveis, enquanto subsistir a sua destinação. Assim, permanece a necessidade da sua desafetação para deixarem de ser bens fora do comércio. Desafetado o bem, o que somente é possível através de lei, ele passará a ter as características de bem dominical ou patrimonial e, como tal, poderá ser alienado.

Por outro lado, o próprio conceito de propriedade alterou-se desde 1824. De fato, a Constituição, em 1988, abandonou definitivamente o paradigma individualista do século XIX ao prescrever que a propriedade é

reconhecida como direito do proprietário enquanto este respeitar a sua função social. Todavia, a necessidade que a propriedade imobiliária pública cumpra sua função social não havia ficado tão clara assim.

Os tímidos sinais dados em 1988 começam a ser aclarados com a publicação, treze anos mais tarde, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Disciplinando os artigos constitucionais que tratam da Política Urbana, definiu, dentre os instrumentos previstos, o planejamento municipal para o qual enumera entre outros (art. 4º, III) a concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária.

A função social da terra pública ficou mais óbvia com a promulgação da Lei Federal 11.418, em 2007, que prevê medidas para a regularização fundiária de imóveis da União, alterando o dispositivo da Lei Federal nº 8.666/1993, como já mencionado.

Desta forma, não mais restam dúvidas que o ordenamento jurídico pátrio, que havia reconhecido o direito de moradia como direito social (art. 6º, CF), assegura a função social de seu exercício em terras públicas e determina a sua regularização como forma de democratizar o acesso a terra urbanizada.

No entanto, como a afetação é dada pelo uso, se o uso fático é alterado no curso do tempo, a desafetação já estaria feita de fato, em decorrência do novo uso dado àquela coisa pública. Todavia, não é assim que ainda hoje vê nossa jurisprudência que, com Hely Lopes Meirelles, entende que a alteração da destinação de bem público deve ser dada por autorização legislativa.

Se a regra é desafetar para permitir outra destinação ao bem público, temos um problema, pois, ao estudar a concessão de uso especial para fins de moradia, verificamos que ela traz um direito subjetivo do possuidor de área pública ao domínio útil sobre ela.

Este instrumento, criado pela Constituição Federal, mencionado pelo Estatuto da Cidade e disciplinado pela Medida Provisória 2220/2001, dá àquele que possui terra pública o direito subjetivo a seu uso, podendo pleitear seu reconhecimento e receber o domínio útil sobre o bem que possui da forma que abordaremos abaixo.

O fato é que a dimensão da função social da propriedade pública dada pela Constituição de 1988 ainda não foi plenamente absorvida por nossos Egrégios Tribunais.

A propósito, nos bens públicos acima referidos, são facilmente individuados aqueles constituídos por prédios ou apartamentos. O mesmo não se dá quando se fala em terras públicas.

As terras públicas podem pertencer ao município, ao Estado, à União, ao Distrito Federal e às suas autarquias e fundações. As terras públicas de domínio a União merecem tratamento diferenciado.

No caso das terras, ainda são muito sentidas as questões acima tratadas, pois as dificuldades registrárias em suas descrições e a corretas descrições dos imóveis e seus limites afetam tanto terras particulares quanto públicas.

De fato, primeiramente, para extremar a área pública da área particular, é preciso discriminá-las. Isso se faz atualmente através da Lei Federal nº 6.383/1976, que regulamenta este procedimento para as terras estaduais e federais.

Independentemente de comentar a pouca eficácia dada por esta Lei que substituiu a legislação anterior e, mesmo assim, não obteve a solução definitiva de processos discriminatórios iniciados no Estado de São Paulo nos anos 20, por exemplo, vê-se que, além da classificação dada às áreas públicas devido a sua destinação, outra classificação é dada pelo ente federado ao qual pertençam.

Assim, as terras públicas podem pertencer ao município, ao Estado, à União, ao Distrito Federal e às suas autarquias e fundações. As terras públicas de domínio da União merecem tratamento diferenciado e, por isto, são tratadas na segunda parte deste artigo.

Em princípio, os entes federados podem adquirir imóveis por quaisquer das formas de aquisição de propriedade dadas pela legislação civil (Código Civil, artigo 1.238 e seguintes). Ocorre que o município recebe áreas públicas a partir do parcelamento do solo feito em seu território.

Assim, são municipais as áreas com destinações públicas, sejam áreas verdes, institucionais e o viário em loteamentos aprovados e implantados nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979. Da mesma forma, são estaduais as faixas não edificantes às margens das rodovias estaduais.

De qualquer forma, é importante notar que, para a regularização fundiária plena, ou seja, aquela que possibilite o registro dos títulos de domínio útil ou pleno outorgado, além da desafetação, a área deverá estar descrita em uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis responsável pela circunscrição territorial na qual estiver localizada.

A partir desta análise e exposição de pressupostos, vamos abordar os instrumentos utilizados para a regularização em áreas públicas municipais e estaduais.

Instrumentos de Regularização Fundiária em áreas públicas municipais e estaduais

Existem vários instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para a regularização de áreas públicas municipais e estaduais.

Primeiramente, devemos ponderar sobre a **desapropriação** como instrumento que utilizado muitas vezes para regularizar ocupações em terras particulares e para a implantação, pelo Poder Público, de habitação de interesse social.

De fato, desde 1941, com a publicação do Decreto-lei nº 3.365, que dispôs sobre a desapropriação por utilidade pública, é possível desapropriar áreas para a implantação de loteamentos.

Somente a partir de 1962, com a Lei Federal nº 4.132, a desapropriação por interesse social passou a ser utilizada “para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem estar social” (Art. 1º), fortalecendo a idéia de desapropriar para fins de regularização fundiária.

Em seu artigo 2º, esta Lei considerou de interesse social para fins de fomentar a moradia: o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias; e a construção de casas populares.

Aquela Lei determinou ainda que, uma vez decretada, o Poder Público tem o prazo de dois anos para fazer o depósito prévio (normalmente o valor venal do imóvel) ou pagar o valor acordado com o expropriado (na hipótese de desapropriação amigável), e dar ao imóvel o destino que moveu o decreto expropriatório.

O depósito prévio, comprovado em Juízo, faz com que seja determinada a imissão provisória na posse, que deverá ser registrada na matrícula do imóvel no Registro competente para que produza efeitos jurídicos. Com

a imissão provisória na posse, o expropriante poderá, para fins de regularização fundiária ou implantação de projetos habitacionais, outorgar aos beneficiários a **cessão ou promessa de cessão da posse**, que poderá ser registrada. Uma vez finalizado o processo de desapropriação, a propriedade plena deverá ser automaticamente transmitida pelo expropriante aos cessionários.

A possibilidade de registro da imissão provisória na posse e a respectiva cessão ou promessa de cessão consta da Lei Federal nº 6.766 de 1979, após modificação realizada em 1999.

Por outro lado, na hipótese da área municipal ou estadual ser pública, independentemente de desapropriação prévia, o instrumento utilizado historicamente para a regularização de assentamentos é a **Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)**.

A CDRU, criada e regulamentada pelo Decreto-lei nº 267 de 1979, é o instrumento que possibilita ao proprietário de um imóvel ceder o domínio útil a um terceiro interessado. Em que pese ao fato de ser aplicável a áreas públicas e particulares, vem sendo utilizada para áreas públicas.

É *direito real sobre coisa alheia*, em que o proprietário de uma área (cedente) outorga a terceiro (cessionário), por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. Desta forma, é resolúvel, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo estipulado.

Quando o cedente for o Poder Público, a outorga do direito pode ser feita por meio de Termo Administrativo, que deverá ser lavrado nos termos previstos na legislação vigente para outorga e registro da CDRU. Por exemplo, se o outorgante for o município, deve ser consultada a legislação municipal para respaldar e formalizar a outorga. Quando a CDRU for feita para fins de regularização fundiária, a legislação federal (Lei nº 8.666 de 1993) expressamente autoriza a dispensa de licitação.

O **Estatuto da Cidade** revitalizou este instrumento ao estabelecer, em seu artigo 48, que, quando utilizados pelo Poder Público em programas para fins habitacionais de interesse social, os contratos de CDRU terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória para financiamentos habitacionais, desde que registrados no Cartório



Consulte a íntegra da MP nº 2.220/01 e da Lei 6.766/79 no CD-ROM da Biblioteca Jurídica, na parte Normas Constitucionais e Legislação Aplicável à Regularização Fundiária Plena.

de Registro de Imóveis competente. A **Lei Federal nº 11.481 de 2007** consolidou a possibilidade de utilização da CDRU como garantia para os financiamentos habitacionais.

O instrumento criado pela Constituição Federal para a regularização da moradia em terras públicas foi a **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)**. Por seu caráter inovador e pelas conseqüentes controvérsias que tem despertado, segue comentada no próximo capítulo desta aula.

Outro instrumento para a regularização fundiária de terras públicas é o **direito de superfície**, que, incluído no conjunto de instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade (artigos nº 21 a nº 24), foi também previsto em título específico no Código Civil (artigos nº 1.369 a nº 1.377).

Nos termos da legislação, pode ser empregado tanto para regularizar ocupações em áreas particulares como em áreas públicas, dando ao superficiário – beneficiário do direito de superfície – o direito de uso da área, da forma estipulada no contrato, desde que respeitada a legislação urbanística.

É direito real o que o proprietário do imóvel cede ao superficiário o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno através de contrato feito necessariamente por Escritura Pública a ser registrada no cartório de registro de imóveis. Poderá estabelecer a cessão do direito de superfície a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado.

Normalmente, o superficiário responde por todos os tributos que incidirem sobre o imóvel, a não ser que o contrato estipule forma diversa. E, respeitadas as estipulações contratuais, poderá ser transferido a terceiros e será transferido aos herdeiros no caso de morte do superficiário. Na alienação do direito de propriedade, deverá ser dada preferência ao superficiário, ao passo que, na alienação do direito de superfície, deverá ser dada preferência ao proprietário do imóvel.

O direito extingue-se pelo advento do termo ou pelo descumprimento por parte do superficiário de suas obrigações contratuais. Extinto o contrato, o fato deverá ser averbado no registro imobiliário e o proprietário recuperará o domínio pleno sobre o imóvel e as acessões que tiverem sido feitas sobre o imóvel, com ou sem indenização, conforme o contratado.

O direito de superfície pode ser dado em garantia, para fins de financiamentos habitacionais, desde que respeitado o seu prazo de vigência. Extinto o contrato, o fato deverá ser averbado no registro imobiliário e o proprietário recuperará o domínio pleno sobre o imóvel.

A **alienação** dos bens públicos imóveis é admitida para os bens que integram a categoria dos bens dominicais, devendo atender, como já mencionado, às disposições da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666 de 1993) que dispensa o processo licitatório para fins de regularização fundiária promovida por órgãos ou entes públicos.

De fato, a Lei Federal nº 11.481, de 2007, alterou a Lei de Licitações e acrescentou a dispensa de licitação de imóveis da administração pública, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social nos casos de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis.

Assim, revigorada a possibilidade de alienar bens públicos, acreditamos que a alienação será um instrumento muito utilizado na regularização fundiária, até porque os entes federados têm dificuldade de gerenciar os contratos oriundos dos processos de regularização fundiária.

Outro instrumento passível de ser usado para a regularização fundiária de áreas públicas municipais e estaduais é a **doação**. Trata-se de instituto do Direito Civil e é o contrato pelo qual uma pessoa (o doador), por liberalidade, transfere um bem do seu patrimônio a um donatário que o aceita.

A Administração Pública pode fazer doações de bens imóveis, desde que sejam de **uso dominical**, e comumente o faz para incentivar ações de interesse social, como a regularização fundiária.

Existem dois tipos de doação: a simples, sem encargos, e a doação com encargos. As doações simples dependem de autorização legislativa que estabeleça as condições para sua efetivação e de avaliação prévia do bem a ser doado. Na doação com encargos, além dos requisitos já mencionados, será possível realizar licitação, e, de qualquer forma, o instrumento contratual deverá conter, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de revisão, sob pena de nulidade do ato.

Bens públicos de uso comum do povo - são os bens disponíveis a todos sem distinção, não necessitando de autorização do Estado para uso e gozo. Exemplo: parques, praças, rios, praias.

Bens públicos de uso especial - são os bens com uma destinação pública específica, não podendo ser usados livremente pela população. Exemplo: prédios das repartições públicas.

Bens de uso dominical ou bens de uso dominicais - são os bens pertencentes à Administração pública do Estado, que não se destinam nem ao uso comum, nem ao uso especial. Exemplo: ilhas e terras da marinha.

Afetação - a afetação de bem público se dá pela transformação da sua destinação

Desafetação - oposto de afetação. Ela se dá quando a destinação de determinado bem é retirada e este passa a ser de uso dominical.

Por outro lado, considerando o marco legal que incide sobre a matéria, a possibilidade de utilização da **adjudicação compulsória** deve ser lembrada. Esta possibilidade passa a existir sempre que o comprador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação, é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só gerará registro se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

Assim, a adjudicação compulsória poderá ser exigida pelo Poder Público sempre que, terminado o pagamento de determinado bem imóvel em processo de desapropriação, não obtiver sua escritura do expropriado.

Ainda, cabe ao comprador de imóvel alienado pelo Poder Público que ao final do pagamento este lhe adjudique a Escritura de venda e compra do imóvel quitado.

No entanto, o instrumento jurídico mais peculiar e inovador para a regularização fundiária em terras particulares é a **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)**.

Requisitos e estratégias para requisição administrativa e judicial para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, criado juntamente com a usucapião urbana, pelo Artigo 183 da Constituição Federal, que, elencada entre os instrumentos jurídicos da política urbana pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.247/2001), foi disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001.

Sua origem se deu diante da constatação pelo legislador constituinte de que, ao vetar a usucapião de áreas públicas, poderia estar tratando dois possuidores na mesma situação de maneira diferente.

A CUEM é gratuita, pode ser adquirida por cadeia sucessória ou por herança, pode ser transmitida por ato inter vivos através de venda ou doação e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais.

Assim, o possuidor de área particular que ocupasse como seu um imóvel urbano para fins de moradia, uma vez cumpridas as determinações legais, adquiriria o domínio daquela área, enquanto o possuidor de área pública nenhum direito subjetivo teria à sua moradia.

Esta constatação é tanto mais verdade quando verificamos a realidade fundiária dos assentamentos informais que muitas vezes são implantados parte em área privada, parte em área pública.

No entanto, o direito à CUEM ficou limitado às posses anteriores a 30 de junho de 2001, nos termos da Medida Provisória nº 2220/2001. Há quem conteste a fixação da data, que aparentemente fere a vontade do legislador constituinte, todavia desconhecemos a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

De qualquer forma, o morador que comprovar a posse de área pública, de forma mansa e pacífica, ininterrupta, de cinco anos anteriores à data de 30 de junho de 2001, deverá ter este direito reconhecido pelo Poder Público por meio de emissão de título administrativo. É necessário também que o morador não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Na forma individual, a área ocupada para fins de moradia não poderá ser superior a 250 m². Na forma coletiva, será atribuída fração ideal de terreno igual a cada possuidor independentemente da área ocupada, desde que cada fração ideal não seja superior a 250 m².

É possível requerer a CUEM coletiva sempre que mais de duas famílias ocuparem a mesma área pública em regime de composesse, ou seja, sem que seja possível individualizar lotes de terreno.

A CUEM é gratuita, pode ser adquirida por cadeia sucessória ou por herança, pode ser transmitida por ato *inter vivos* através de venda ou doação e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais nos termos da Lei Federal nº 11.481 de 2007.

O Poder Público deve garantir novo local de moradia ao possuidor quando o local de ocupação acarretar risco de vida ou à saúde deste e de sua família. Nos casos em que a área ocupada for:

- de uso comum do povo;
- estiver destinada a projeto de urbanização;
- de interesse da defesa nacional;

- de preservação ambiental ou de preservação de ecossistemas;
- reservada à construção de represas ou obras congêneres;
- ou se estiver situada em via de comunicação,

O Poder Público poderá optar entre garantir o direito no próprio local de moradia ou assegurar ao morador o exercício deste direito em outro local. A concessão será extinta se o concessionário der outro uso à área ou se adquirir outro imóvel urbano ou rural.

A concessão é um direito real subjetivo e, em princípio, deve ser requerida à administração pública por via administrativa, que tem o prazo de até um ano para concedê-la. Em caso de resposta negativa ou de ausência de resposta, deve ser requerida em Juízo.

Todavia, nada impede que o pedido seja requerido diretamente ao Judiciário se houver resistência aparente da municipalidade em aceitar o pedido de reconhecimento do direito, pois nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída do exame do Poder Judiciário.

Se área pública pertencer ao Estado ou à União, o interessado deverá requerer Certidão à municipalidade para que ateste o fato e, assim, requer o reconhecimento de seu direito perante o Estado e a União.

Como direito real, o título de CUEM pode ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente. O que se dará somente nos casos em que o parcelamento do imóvel sobre o qual se localiza o assentamento estiver devidamente inscrito no Cartório de Registro de Imóveis competente por aquela circunscrição.

É importante notar, ainda, que, se de um lado o Poder Público tem a obrigação de reconhecer o direito à moradia, uma vez que se demonstre o cumprimento dos requisitos legais acima expostos, tem a faculdade de autorizar o funcionamento dos pequenos negócios existentes em ocupações de áreas públicas.

Trata-se de questão muito relevante, porque é natural que nos assentamentos informais se formem pequenos negócios que garantam a subsistência de parte das famílias moradoras.

A grande novidade a respeito da CUEM é a publicação, em 28 de janeiro de 2008, da **Instrução Normativa nº 2**, da Secretaria do Patrimônio da União, que trata do procedimento para CUEM e autorização de uso de imóveis da União.

Em que pese o fato de essa Instrução ser obrigatória apenas para os servidores daquela Secretaria, para os municípios e os estados que não tenham sua regulamentação própria ela deverá ser seguida com a motivação que é necessária a todos os atos administrativos.



Propomos que você pesquise como a CUEM está sendo empregada na reforma urbana. Em seguida, troque idéias com seus colegas no tópico específico para esta atividade criado no Fórum do AVEA.

Considerações finais

A regularização fundiária há de ser vista como uma política pública curativa, todavia absolutamente necessária para o resgate da cidadania e para que se assegure o direito à cidade a todos os brasileiros.

Fala-se em política pública curativa na medida em que é finita, no sentido em que deverão ser produzidas habitações legais acessíveis à população de baixa renda, possibilitando que esta possa deixar de se assentar de maneira informal em nossas cidades.

No entanto, enquanto isso não ocorre, há um imenso passivo de informalidade a ser resgatado através da política pública de regularização fundiária. Por outro lado, não se pode falar em regularização fundiária se não pensarmos na regularização de áreas públicas, sejam elas da União, dos estados, dos municípios ou do Distrito Federal.

Bibliografia

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico** - Lições de Filosofia do Direito. São Paulo, Ícone Editora Ltda., 1995.

_____. **Teoria dell'Ordinamento Giuridico**. Turim, Itália, G. Giappichelli – Editore.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1997.

CENEVIVA, Walter. **Lei de Registros Públicos Comentada**. São Paulo, Editora Saraiva, 2002.

CIRNE Lima, Ruy. **Pequena História Territorial do Brasil**. Brasília, DF, Escola de Administração Fazendária (ESAF), 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. “Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade”. In: **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2006

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva SA - Livreros Editores, 1979.

DEÁK, Csaba. “O Processo de Urbanização no Brasil: Falas e Façanhas”. In: **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Economia na Democratização Brasileira**. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

_____. **Sociologia Jurídica** - Crise do Direito e Práxis Política. Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1984.

FERNANDES, Edésio. **A Regularização de Favelas no Brasil: O Caso de Belo Horizonte** in Direito Urbanístico. Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1998.

_____. “Direito e Urbanização no Brasil”. In: **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1998.

FERNANDES, Edésio e Rolnik, Raquel. **Law and Urban Change in Brazil in Illegal Cities** - Law and Urban Change in Developing Countries. Inglaterra, Zed Books Ltd., 1998.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo, Editora Nacional, 1975.

GOMES, Orlando. **A Crise do Direito**. São Paulo, Max Limonad - Editor de Livros de Direito, 1955.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1979.

_____. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1980

LACERDA, M. Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Alba Ltda., 1960.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**. São Paulo, Editora Saraiva, 1997.

MARGARIDO, Antônio Benedito. **Sobre a Aplicabilidade da Função Social da Propriedade**. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tese de doutorado, 1991.

MARQUES, J. M. de Azevedo. *Bens Públicos*. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, nº 63, 1927.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1981.

PINHO, Evangelina Bastos. "Regularização Fundiária em Favelas". In: **Direito Urbanístico** - coordenação de Edésio Fernandes, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo, Saraiva SA Livres Editores, 1978.

_____. **Liberdade e Democracia**. São Paulo, Editora Saraiva, 1987.

RENNER, Karl. **Gli Istituti di Diritto Privato e la loro Funzione Sociale**. Bolonha, Itália, Società Editrice il Mulino, 1981.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da Rocha, "Função Social da Propriedade Pública" - **Coleção Temas de Direito Administrativo 14**. São Paulo, Malheiros Editores.

RODOTÀ, Stefano. **El Terrible Derecho** - Estudios sobre la Propriedad Privada. Madri, Editorial Civitas S.A., 1986.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil, Direito das Coisas** - Volume V. São Paulo, Saraiva S. A. - Livreiros Editores, 10ª Edição, 1980.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. São Paulo, Studio Nobel e Fapesp, 1997.

_____. “Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936)”. In: **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte, Editora del Rey, 1998

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros Editores, 1995

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1991.

TASCHENER, Suzana Pasternak. “Compreendendo a Cidade Informal”. In: **Desafios da Cidade Informal**. Nairobi, Quênia, United Center for Human Settlements, 1996.

VIANNA, Oliveira. **O Ocaso do Império**. Recife, Pernambuco, Fundação Joaquim Nabuco e Editora Massangana, 1990.

WARAT, Luís Alberto. **Mitos e Teorias na Interpretação da Lei**. Porto Alegre, Editora Síntese Ltda., 1979.

Publicações institucionais

Boletim do IRIB – Instituto Imobiliário do Brasil n. 309, São Paulo, março/abril de 2003,

Estatuto da Cidade, Brasília, Caixa Econômica Federal, 2001

Land Lines, Cambridge, MA, EUA, Instituto Lincoln de Políticas Fundiárias, janeiro de 2006.

Projeto Orla - Conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos) e Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Report of the Recife Internacional Meeting on Urban Poverty, Nairobi, Quênia, UNCHS (Habitat), 1996

The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda, Nairobi, Quênia, UNCHS (Habitat), 1997



Parte II: Regularização fundiária de interesse social em áreas da União



*Alexandra Reschke
Camila Agustini
Patrícia de Menezes Cardoso
Simone Gueresi*

Introdução

Os imóveis da União

Com a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) e o posterior Decreto nº 1.318, de 1854, estabeleceu-se um sistema de legitimação de posses, o que acabou por ser o marco inicial da primeira grande tentativa de promover a regularização do uso das terras no Brasil.

Desde então, a doutrina jurídica e a legislação brasileiras evoluíram no sentido de definir como públicas as áreas que apresentavam alguma razão de relevante interesse público para tanto.

Desta forma, não é por acaso que, hoje, o art. 20 da Constituição Federal define os bens que pertencem à União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005.)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Ressalte-se, também, o fato de que os imóveis públicos federais podem ser classificados em três tipos:

1. **bens de uso comum do povo**, ou seja, aqueles que são afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias, etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos;
2. **bens especiais**, ou seja, aqueles que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes, etc.; e
3. **bens dominiais**, que são aqueles que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso.

É à luz do dispositivo constitucional e da classificação dos bens públicos que se deve compreender o processo de regularização fundiária nos imóveis da União. Primeiro, porque a análise apurada da especificação dos bens que pertencem à União na Constituição revela uma série de razões que justifica manter o domínio público daquelas áreas. Quanto à classificação em uso comum, especial ou dominial, entender em qual tipo se enquadra determinado imóvel ocupado que se pretende regularizar é o primeiro passo para que a regularização seja possível, já que, quando se tratar de **ocupação em bens de uso comum do povo ou de bens especiais**, o projeto de regularização poderá ter que trabalhar com alternativas de **realocação da população ocupante** ou de desafetação daqueles bens.



Você tem conhecimento de algum **exemplo concreto** em que tenha havido (ou não) a regularização de ocupação em terra pública federal? A solução, se encontrada, foi satisfatória? Caso não tenha havido solução, o que impediu? Que tal compartilhar suas descobertas e conhecer as dos colegas no Fórum?

Como se vê, os bens da União vêm definidos como bens públicos federais porque representam interesses ambientais, urbanísticos, de defesa de direitos, e outros interesses estratégicos para a Nação. A manutenção dos **terrenos de marinha** no domínio público, por exemplo, visa, acima de tudo, manter como acessível, à totalidade da população, áreas de uso comum do povo e preservar – numa análise mais abrangente e integrada, dos pontos de vista patrimonial, ambiental, econômico e social, da ocupação dessas regiões –, garantindo um controle do Poder Público.

É de se destacar que é nesse mesmo sentido que tem se orientado a ação governamental dos demais países no mundo. A Inglaterra, por exemplo, começa, agora, a desapropriar propriedades localizadas ao longo de sua costa marítima, a fim de constituir um patrimônio público nacional protegido da especulação imobiliária e de forma a garantir a proteção ambiental dessas áreas, fundamentais para a sustentabilidade da sociedade.



As **receitas patrimoniais** são as seguintes:

foro – contrapartida financeira anual relativa ao exercício do domínio útil em área da União autorizada pelo aforamento;

laudêmio – taxa de 5% do valor da transferência dos direitos de aforamento ou de ocupação e

taxa de ocupação – relativa à contrapartida anual devida pelos ocupantes inscritos na SPU.

Finalmente, deve-se lembrar, sempre, que os bens definidos pela Constituição como de propriedade da União são de todos os brasileiros e que qualquer um que se utilize deles de maneira exclusiva terá, de certa forma, posição privilegiada em relação aos demais cidadãos. É por isto que, em muitos casos, a União estabelece a cobrança das chamadas **receitas patrimoniais**. São contraprestações devidas pelos particulares pelo uso privilegiado de bens que são de todos.

Feitas estas considerações, passamos a indicar as principais premissas que têm orientado a ação de regularização fundiária dos assentamentos informais localizados nos imóveis que se enquadram na definição do art. 20 constitucional, empreendida pela Secretaria do Patrimônio da União, apontando, principalmente, alguns avanços recentes na matéria.

Novo paradigma da gestão do patrimônio da União: a efetivação da função socioambiental dos imóveis da União

A efetivação da função social é elemento integrador do direito fundamental de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), sem a qual a propriedade perde sua proteção jurídica. Ao mesmo tempo, é princípio constitucional norteador da ordem econômica nacional (art. 170, III, 182 e 186, CF/88).

A gestão da propriedade pública se orienta pelas determinações constitucionais, tanto quanto a gestão da propriedade privada. O fato de a propriedade ser pública não garante, por si só, o cumprimento da função social, que depende, sim, da finalidade da utilização dos imóveis públicos.

Os imóveis da União devem contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais, e para a promoção da justiça social (art. 3º, III e IV, CF/88), garantindo direitos sociais (art. 6º, CF/88), como o direito à moradia digna; protegendo o meio ambiente e o patrimônio histórico-cultural; apoiando o incremento ao desenvolvimento local e nacional; e promovendo a expansão e a melhoria de oferta dos serviços públicos.

À luz dos ensinamentos do jurista Eros Grau (1977), “a concepção romana, que justifica a propriedade pela origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, que a **justifica pelo seu fim, seus serviços, sua função**”. A função social dos imóveis da União é determinada por sua efetiva utilização, ao mesmo tempo em que é requisito indispensável à existência do direito de propriedade da União e dos direitos de uso sobre bens da União.

Segundo Eros Grau (1982, p. 240 a 245), a função indica um poder-dever, “o condicionamento do poder – que seria o direito de propriedade – a uma finalidade – atendimento à função social e não só aos interesses individuais do proprietário. Isso impõe ao proprietário o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem.”

O princípio da função social da propriedade exige comportamentos positivos do Poder Público, concretizados pela implementação de políticas públicas de inclusão sócio-territorial e promoção de direitos fundamentais. Nessa perspectiva, os programas de regularização fundiária e de provisão de habitação de interesse social compõem dever do Estado em relação à promoção do direito à moradia da população de menor renda, competência comum à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (art. 23, IIX, CF/88). O que, por sua vez, contribui para a efetivação de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, I, III e IV da CF/88).

A regularização fundiária, como diretriz geral da política urbana (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, XIV) rompe, também, com certa lógica de atuação do Estado **restrita ao exercício do poder de polícia** em áreas de assentamento informal de interesse social. Ao contrário, a nova ordem legal exige que sejam definidas normas com padrões especiais para que se viabilize regularização de favelas, garantindo segurança na posse daquela população que tradicionalmente foi alvo de ações violentas de despejo.

Ainda segundo os valiosos ensinamentos de Eros Grau, “a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica (...)”. Isso significa que não há fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não cumprir sua função social (1990, p. 316).

No mesmo sentido, manifesta-se José Afonso da Silva (1999, p. 286), ao entender que a função social é elemento estruturador do direito de propriedade, sendo, por isso, “*elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens*”.

Abandono - assim entendido como a ocorrência de ocupação por população de baixa renda de área aforada

O reconhecimento do direito à **concessão de uso especial para fins de moradia** em imóveis da União ocupados e a consagração do **abandono** como **causa extintiva do aforamento** são exemplos das consequências do fato de que a propriedade pública federal ou parte de seus atributos (como o direito de uso, ocupação, domínio útil) deixa de ser protegida juridicamente de forma integral. Originam-se direitos reais àqueles que exerceram a posse que, cumpridos os requisitos legais, passam a gozar de segurança jurídica da posse.



Regulamentado pela MP nº 2.220/2001 e art. 22-A da Lei nº 9.636/98. Leia a íntegra da lei na Biblioteca Virtual.

Art. 103, IV do Decreto nº 9.760/46, alterado pela Lei nº 11.481/2007. Confira na Biblioteca Virtual.

A promulgação da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, propiciou avanços na consolidação da função social como elemento norteador das ações de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em imóveis da União.

Os princípios constitucionais referidos fundamentaram a redefinição da missão institucional, iniciada em 2003, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos imóveis públicos federais, ligada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe, portanto, à SPU “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel cumpra sua **função**

socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da Nação”. Vale ressaltar que a missão redefinida expressa com clareza que a promoção do cumprimento da função social do patrimônio da União envolve a harmonização e a conjugação de interesses diversos.



Art. 1º, I, Portaria nº 232 de 03/08/2005, Regimento Interno da Secretaria de Patrimônio da União. A íntegra está disponível na Biblioteca Virtual.

Especificamente no que se refere à garantia do direito social à moradia, destaca-se que a definição da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretriz da política nacional de desenvolvimento urbano, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001), eleva a regularização a uma das prioridades do Governo Federal e, obviamente, da atuação da SPU. Da mesma forma, a utilização prioritária de terras públicas para habitação de interesse social, estabelecida como diretriz do Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social (art. 4º, II, c, Lei nº 11.124/2005), também vincula a ação da Secretaria, responsável pela gestão das terras de propriedade da União.

Ao mesmo tempo, a exigência de

- espaços institucionais para desenvolvimento das atividades dos órgãos da Administração Pública Federal;
- a salvaguarda de interesses de segurança nacional e militares;
- a proteção dos diferentes grupos étnicos – cuja cultura, expressão, produção e modo de vida constituem patrimônio cultural nacional;
- a conservação ambiental;
- a exploração sustentável de recursos naturais estratégicos;
- os empreendimentos de infra-estrutura de energia e transporte;
- a proliferação de ocupações e empreendimentos turísticos em praias, ilhas, rios e lagoas.

São exemplos da diversidade de interesses sobre as terras da União, muitas vezes em disputa, que devem ser consideradas na análise sobre qual a melhor destinação a ser dada a determinado imóvel.

A possibilidade de arrecadação de receitas patrimoniais pelo uso dos imóveis da União está situada no âmbito do cumprimento da função social do patrimônio público, garantindo-se a utilização justa e razoável desses imóveis. A utilização privada de um imóvel público, de acordo com sua vocação para o desenvolvimento sustentável da cidade, exige a cobrança financeira pela utilização desse patrimônio, exceto em áreas cuja finalidade seja o reconhecimento e a garantia de **direitos sociais e difusos**, nas quais a utilização será gratuita.

A função social da propriedade rural é definida na Constituição (produtividade, respeito ao meio ambiente e aos direitos do trabalhador). A da propriedade urbana, ainda segundo a Constituição, deve ser estabelecida na lei do Plano Diretor Municipal. A definição do cumprimento da função social sempre terá como componente a dimensão local. Em muitos casos e, especialmente, em se tratando do patrimônio da União, sempre serão ponderados, também, aspectos relevantes do ponto de vista nacional na destinação desses bens.

São estratégias de gestão do patrimônio o reforço à colaboração federativa e a consolidação da gestão compartilhada – com outros órgãos federais, outras esferas de governo e sociedade civil, especialmente as parcelas da população historicamente privadas do acesso à terra. Esses fatores são decisivos para concretizar usos adequados ao interesse público e em benefício da coletividade.

Avanços no marco legal dos bens da União e o passo a passo da regularização fundiária

A regularização de interesse social em imóveis da União é entendida como aquela destinada à população de menor renda – com rendimentos mensais de até cinco salários mínimos – nos termos da Lei nº 11.481, de 2007.

A **regularização fundiária de interesse social** dos imóveis da União tem sido conduzida por meio da articulação de cinco eixos, integrando aspectos

1. administrativos
2. cadastrais
3. urbanístico-ambientais
4. jurídico-cartoriais e
5. de gestão democrática.

Ao final, devem resultar na garantia plena do direito à moradia digna como componente de cidades sustentáveis.

Seguindo esses cinco eixos, o passo a passo da regularização fundiária dos imóveis da União deve ser procedido de acordo com os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), contemplando a participação dos beneficiários finais na elaboração, gestão e no monitoramento dos programas e projetos de intervenção na área.

No aspecto da **gestão democrática** dos bens da União, a realização de audiências e consultas públicas, a formalização de grupos de trabalho ou comitê gestores e a elaboração participativa de planos de trabalho são ferramentas importantes a disposição das **Gerências Regionais**, que permeiam todos os outros eixos da ação.

A Secretaria do Patrimônio da União é estruturada por um órgão central em Brasília e Gerências Regionais do Patrimônio da União localizadas em cada um dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. Para conhecer mais sobre a SPU, visite <http://www.spu.planejamento.gov.br> (endereço acessado em 09/04/2008).

@

Da mesma forma, a cooperação federativa e a gestão compartilhada dos programas de regularização são os meios pelos quais o órgão central e as 27 Gerências Regionais do Patrimônio da União da SPU, em conjunto com municípios, estados e Distrito Federal, buscam, de forma descentralizada e em articulação com programas federais afins, promover a gestão do patrimônio da União, orientada pelo cumprimento da função social da propriedade.

Cabe aqui lembrar que entidades privadas sem fins lucrativos que desempenham relevante função pública (universidades, associações profissionais, movimentos populares, ONGs, etc.) ou órgãos auxiliares da Justiça (como o Ministério Público e a Defensoria Pública, por exemplo) também são importantes parceiros dessa política.

No eixo dos **procedimentos administrativos**, situam-se tanto as decisões e trâmites quanto o registro documental, específicos da Administração. Inicia-se com a manifestação de interesse através do protocolo de pedido de regularização em nome dos interessados, que podem ser pessoas físicas (ex. moradores, famílias) ou pessoas jurídicas (ex.: associações, cooperativas, prefeitura, Governo do Estado, etc.), perante a SPU ou com a identificação da demanda pela própria SPU. Esta fase inicial compreende:

- o diagnóstico do assentamento;
- a instrução e análise processual;
- a escolha dos instrumentos de regularização;
- a emissão de pareceres pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPUs) e
- a autorização da transferência de direitos sobre os imóveis a órgãos públicos e aos beneficiários finais, de forma individual ou coletiva.

No que diz respeito aos instrumentos de transferência de direitos sobre os imóveis da União, a Lei nº 11.481/2007 reconheceu a aplicabilidade da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (art. 22-A, Lei nº 9.636/1998) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), prevista no art. 7º do Decreto-lei nº 271/1967), como importantes instrumentos de regularização fundiária. Ampliou-se, também, o rol de situações em que há faculdade de aplicação da CDRU, incluindo associações e cooperativas de interesse público, bem como as comunidades tradicionais.

A cessão de imóveis da União poderá se dar, desta forma, sob o regime da concessão de direito real de uso (CDRU), aplicável inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas consideradas de interesse público ou social, ou ainda de aproveitamento econômico de interesse nacional (alteração feita no art. 18, II, § 1º, da Lei nº 9.636/98). A CDRU é **concedida de forma resolúvel**.

Isto significa que, se não cumprida a finalidade expressa no contrato a que se destina, a concessão da área da União será automaticamente extinta.

Além disto, em relação aos imóveis ocupados para fins de moradia ou não utilizados entregues pela SPU a órgãos da Administração Pública Federal, havendo interesse público na utilização destes bens para fins de implantação de programa ou ações de regularização fundiária ou para titulação em áreas ocupadas por comunidades tradicionais, a SPU fica autorizada a reaver o imóvel por meio de ato de cancelamento da entrega (art. 7º, § 5º e §6º, Decreto nº 9.760/46).

Em todos esses casos, excetuam-se, na Lei, os bens imóveis da União que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ainda que ocupados para utilização diversa da finalidade dos órgãos. A Secretaria do Patrimônio da União tem promovido discussões, caso a caso, com o Ministério da Defesa, a fim de garantir que todos os imóveis públicos federais tenham a destinação mais adequada ao cumprimento de sua função social. Ressalte-se, aqui, a existência de um **acordo de**

cooperação técnica entre Exército, SPU e Ministério das Cidades, assinado em 2005 e prorrogado em 2007, com vistas a promover a regularização fundiária das áreas sob jurisdição do primeiro que estejam ocupadas por população de baixa renda.



Propomos a seguinte atividade:

Fazer leitura do Manual de Regularização Fundiária em Terras da União na Biblioteca Virtual.

Merece destaque, também, a alteração da Lei de Licitações, possibilitando a **dispensa de licitação** nos casos de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais ou comerciais de âmbito local (até 250 m²), destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (art. 17, I, alíneas *b*, *f* e *h* da Lei nº 8.666/1993).

A dispensa de licitação deve ser ratificada pela Secretaria do Patrimônio da União e será possível a partir das alterações da Lei nº 11.481/2007, para a transferência de imóveis da União utilizados para fins de moradia ou comerciais locais inseridos no âmbito dos programas públicos acima descritos. Como já mencionado, será cabível também a dispensa de licitação no caso de CDRU para associações e cooperativas, quando caracterizado o interesse público ou social.

O eixo da **regularização cadastral** envolve os procedimentos para corrigir discrepâncias entre a realidade de ocupação da área e os sistemas de informações sobre o patrimônio da União. Começa com o levantamento da situação do imóvel nos sistemas de cadastro da SPU, a existência de terceiros inscritos como responsáveis pelo imóvel e a existência de débitos pendentes referentes a receitas patrimoniais.

A SPU dá publicidade ao início do programa de regularização fundiária a partir da publicação de portaria declarando o interesse do serviço público para o imóvel ocupado. O imóvel é, então, “gravado” como de interesse para Regularização Fundiária, inibindo, se for o caso, as cobranças de receitas patrimoniais e eventuais transferências.

São cancelados os cadastros impróprios existentes na área. Ficam os antigos responsáveis ligados aos débitos passados, quando existentes, para que se permita o cadastro do assentamento como um todo que, de acordo com as alterações trazidas pela Lei nº 11.481/2007 ao art. 6ª da Lei nº 9.636/1998, não dependerá da comprovação do efetivo aproveitamento.

A regularização cadastral estará completa quando os beneficiários finais estiverem registrados como responsáveis pelos imóveis regularizados nos sistemas da SPU.

As alterações trazidas pela Lei nº 11.481/2007 ao Decreto-lei nº 1.876/1981 ampliaram para famílias com renda de até cinco salários mínimos a isenção do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, devendo a situação de carência, agora, ser comprovada somente a cada quatro anos e não mais anualmente. Anteriormente, tinham isenção as famílias com renda de até três salários mínimos.

O eixo da **regularização jurídica e cartorial** compreende as transferências de direitos sobre imóveis da União feitas no âmbito administrativo e o seu registro em cartório de registro de imóveis (CRI). Envolve o levantamento da situação dominial do imóvel ocupado, devendo ser feita

a comprovação administrativa ou judicial do domínio da União (condição para a utilização de qualquer um dos instrumentos de regularização fundiária). O domínio incontestado deve, então, ser registrado ou averbado no CRI, a depender da existência ou não de matrícula do imóvel. Neste tópico, é de se notar o avanço trazido pela alteração do art. 8º-A do Decreto nº 9.760/1946 pela Lei nº 11.481/2007, que possibilitou a **celeridade do processo de inscrição** da área de assentamento no CRI, por meio do auto de demarcação administrativa. Até 1973, a União registrava seus

bens apenas administrativamente, o que resultou em grandes diferenças entre as informações disponíveis nos Cartórios e na SPU sobre imóveis da União. A partir de então, passou a ser obrigatório o registro perante os Cartórios de Registros de Imóveis, além da lavratura interna em livro próprio, o que já tem força de escritura pública.

i

A Lei nº 11.481/2007 trouxe significativo avanço ao incluir o artigo 18-A no Decreto nº 9760/64, possibilitando a demarcação administrativa de imóveis da União para fins de regularização fundiária de interesse social. Esse é feito através de auto de demarcação assinado pela Secretária do Patrimônio da União, cuja instrução será detalhada no curso.

Os contratos de transferência devem ser averbados na matrícula, bem como o registro do projeto de parcelamento deve ser aprovado na prefeitura, para que, após concluído o processo de regularização, os títulos individuais ou coletivos possam ser registrados.

Outra importante conquista garantida pela nova legislação do patrimônio da União foi a **gratuidade** do 1º registro de direito real e averbação de construção residencial de até 70 m² em áreas objeto de regularização fundiária para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, através da alteração da Lei nº 6.015/1973, com a inclusão do art. 290-A.

Finalmente, o eixo da **regularização urbanístico-ambiental** trata da necessária articulação entre a regularização jurídica e cartorial com a qualificação dos aspectos físicos do assentamento, o que inclui provisão de infra-estrutura, serviços, obras de urbanização e adequação ambiental, conjugados aos aspectos sociais dos projetos, compreendendo a mobilização comunitária.

Em sua maior parte, os procedimentos para regularização urbanística e ambiental são de responsabilidade dos parceiros da SPU no processo de regularização. Não obstante, a Secretaria deve acompanhar o andamento, visto que alguns aspectos são imprescindíveis para a finalização da regularização nos outros eixos – a individualização dos cadastros e dos títulos,

por exemplo, será feita após a aprovação do projeto urbanístico. Da mesma forma, o endereçamento oficial é importante para que se estabeleça a comunicação com os responsáveis pelos imóveis.

Considerações finais

Todos esses passos evidenciam a compreensão de que a regularização fundiária de imóveis da União não é entendida como a simples viabilização administrativa da transferência de direitos sobre o imóvel, mas, sim, como procedimento que operacionaliza uma política pública, ao integrar os diferentes aspectos da regularização fundiária. Isso evidencia, mais uma vez, a necessidade de gestão compartilhada do patrimônio da União, a fim de garantir plena efetividade nestas ações. Um dos instrumentos utilizados para garantir o entrelaçamento das Regularizações Fundiária, Urbanística e Ambiental são os Termos de Cooperação Técnica firmados entre a SPU e os Municípios, com a participação de todos os parceiros envolvidos.

A regularização fundiária de terras da União é mais que a simples viabilização administrativa da transferência de direitos. É um procedimento que operacionaliza uma política pública integrada e, para ser efetivo, requer gestão compartilhada.

Como se vê, a regularização fundiária em áreas da União pressupõe uma série de procedimentos, muitos dos quais dependem da atuação de diversos órgãos. Uma das características intrínseca ao processo é que todos os atores envolvidos nestas ações trabalhem articuladamente e paulatinamente, dando continuidade aos procedimentos já iniciados e empenhando esforços máximos para a superação das mais diversas etapas em direção à regularização fundiária plena.

A Secretaria do Patrimônio da União tem buscado cumprir seu papel de garantir a regularização das ocupações nos imóveis sob sua administração, reconhecendo que este patrimônio público tem papel de destaque na efetivação do direito fundamental à moradia assegurado a todos os cidadãos brasileiros pela Constituição Federal de 1988, direito este entendido como fator decisivo para a inclusão sócio-territorial, prevenção aos conflitos fundiários, bem como a transformação das cidades brasileiras em cidades inclusivas e sustentáveis.

Na aula 11, você verá quais são os elementos essenciais dos processos de regularização fundiária de áreas privadas, com ênfase no instrumento da usucapião.

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** – interpretação e crítica. SP, RT, 1990.

_____. **Direito Urbano**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1982.

_____. “Função Social da Propriedade (Direito Econômico)”. In: FRANCA, R. Limongi (coord.). **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

RESCHKE, Alexandra; AUGUSTINI, Camila; GUERESI, Simone. “Um novo parâmetro para a gestão dos bens da União: Função Socioambiental da Propriedade”. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 1, Porto Alegre, pgs. 35 à 43, ago/set.2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris editor. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

Publicações institucionais

INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 02, de 28 de janeiro de 2008. “*Dispõe sobre Procedimento para a Concessão de Uso especial para fins de Moradia – CUEM e Autorização de Uso em Imóveis da União.*”

KIT REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO, contendo o “*Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*” e o “*Jogo Regularização Fundiária em Terras da União*”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União; São Paulo: Instituto Polis; 2006.

PROJETO ORLA: FUNDAMENTOS PARA GESTÃO INTEGRADA - Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Brasília. MMA, 2006.

PROJETO ORLA: GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Brasília, 2005.

PROJETO ORLA: IMPLEMENTAÇÃO EM TERRITÓRIOS COM URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. NAKANO, Kazuo (coord.), São Paulo. Instituto Polis, 2006.

PROJETO ORLA: SUBSÍDIOS PARA UM PROJETO DE GESTÃO - Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Brasília, 2004.

Legislação Base

Constituição Federal de 1988.

Decreto nº 9.760 de 1946.

Lei Federal nº 9.636 de 1998.

Lei Federal nº 10.257 de 2001.

Lei Federal nº 11.481 de 2007.

Medida Provisória nº 2.220 de 2001.

An aerial photograph of a residential neighborhood. The houses are built on a hillside and feature a variety of colors, including red, yellow, blue, and white. The houses are arranged in a somewhat irregular pattern, with some having balconies and others with different rooflines. There are many trees and green spaces interspersed among the buildings. The overall scene is bright and sunny, with clear shadows cast by the houses and trees.

Nesta aula, você conhecerá os elementos essenciais dos processos de regularização fundiária de áreas privadas. A ênfase será no estudo das diversas modalidades de usucapião, forma de aquisição da propriedade que considera o tempo em que o ocupante do imóvel esteve em sua posse. Você também verá que o Poder Público deve ser protagonista nas ações de regularização fundiária, para cumprir seu papel constitucional de executor da política urbana.