



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017

## **Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União.**

**From mud to chaos: notes of the recognition of rights on National Lands.**

*Fernanda Accioly Moreira, doutoranda do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, [fefaccioly@gmail.com](mailto:fefaccioly@gmail.com).*

## Resumo

O processo de constituição da propriedade privada no Brasil, foi marcado pela passagem do domínio de bens públicos para mãos de particulares. O esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição do que era público, ocorre no contexto de reformulação produtiva e da inserção do país na lógica capitalista internacional, a partir de meados do século XIX. Na prática, a despeito da suposta absolutização da propriedade privada, a opacidade sobre a situação fundiária das terras no Brasil prevaleceu e beneficiou a apropriação ilegal e indevida de extensas frações de áreas públicas por particulares. Nascia aí o jogo da “legalização e falsa legalização” utilizado pelos grandes proprietários ao longo da história. A insegurança jurídica sobre o domínio das terras, regra nesse processo, gerou inúmeros conflitos fundiários urbanos e rurais. E, nesse contexto, mecanismos de reconhecimento de situações de fato, foram incorporados à gestão do patrimônio da União, se valendo da lógica histórica da legitimação de posse irregulares de terras públicas por particulares. O presente artigo, busca debater os efeitos desses processos de reconhecimento de direitos, por parte da administração pública federal, sobre o frágil e displicente tratamento dado às terras da União.

**Palavras Chave:** Terras da União, regularização fundiária, função social da propriedade.

## Abstract

The formation of the private property in Brazil was characterised by the transference of the domain of the land by the state to individuals. The delimiting and separating effort of what would be constituted as private property, in opposition to what was state-owned, occurs in the context of the Brazilian state's insertion into the international capitalist logic from the middle of the nineteenth century and its related productive process transformation. In effect, the opacity of the land tenure in Brazil prevailed in spite of the supposed absolute privatisation of the land. Therefore, it benefited the undue and illegal appropriation of large fractions of public areas by individuals. This was the birth of the “legalisation and false legalisation” game, which was used by the great land-owners throughout Brazilian history. The prevailing legal inexactness on the land domain has generated countless urban and rural land conflicts. In this context, mechanisms of recognising real situations were incorporated into the management of the state's heritage, following the historical logic of irregular possession of public lands by individuals. The present article sought to discuss the effects of these processes of recognition of rights by the federal public administration on the fragile and lenient treatment given to the National Lands.

**Keywords:** National Lands, regularisation of land tenure, social function of property.

## INTRODUÇÃO

**N**os tempos coloniais, o acesso à terra se dava pelo sistema de sesmarias a partir do qual a Coroa realizava a concessão de grandes frações de terras, recém descobertas e incorporadas ao seu patrimônio, para o usufruto de particulares que apresentassem condições efetivas para empreender cultivo de cana-de-açúcar no território concedido, voltada ao comércio internacional (Furtado, 1959; Varela, 2005).

O sistema de sesmarias foi a principal forma jurídica adotada por Portugal para regular o acesso às terras no Brasil (Varela, 2005). Antes disso, nas terras portuguesas, tal sistema havia sido adotado a partir de 1375, visando a redistribuição de terras pela Coroa, no contexto da reconquista da Península Ibérica. A distribuição de terras, em Portugal, tinha por objetivo promover o povoamento de seu território atingido pela peste negra e reverter a crise de abastecimento vivida pelo reino. Para isso, foram criadas condições favoráveis para erradicar o homem à terra e estimular o cultivo.

Diferentemente da propriedade feudal tradicional<sup>1</sup>, a propriedade sesmarial em Portugal, caracterizou-se pela concessão gratuita do usufruto da terra, condicionada a produção agrícola e, em troca, o beneficiário deveria colaborar com tributos pagos à Coroa e à Igreja. As terras concedidas – com área limitada à capacidade de cultivo, dentro de prazo determinado – eram intransferíveis, e caso não fossem cultivadas seriam retomadas pela Coroa, como terras devolutas, e redistribuídas.

---

<sup>1</sup> O vínculo de dependência entre relação entre servo e senhor feudal, estava no cultivo das terras comunais, ônus pessoal e obrigações fiscais, não havendo qualquer título de domínio.

A transferência desse modelo jurídico português para a colônia, numa realidade completamente diversa daquela em que vinha sendo implantado, invariavelmente, demandaria adaptações<sup>2</sup>. O cultivo permanecia como principal fundamento do sistema de terras adotado (Varela, 2005), entretanto, aqui a incorporação de novas áreas de terra sem imediato cultivo, apesar da não previsão legal, era legitimamente aceita pela Coroa, em função do uso predatória terra pelo cultivo de cana de açúcar, (e posteriormente, do café), para serem futuramente destinadas à produção.

Aqui, o sistema de sesmarias foi a principal forma jurídica que instrumentalizou as concessões de terras no território brasileiro, mas não a única (Varela, 2005). A concessão de datas de terras<sup>3</sup> e a legitimação de posse se fizeram presentes ao longo dos quase trezentos anos de período colonial além, dos apossamentos de terras ilegais.

As estruturas determinantes deste processo de acumulação eram o latifúndio, a monocultura voltada ao mercado externo e a utilização da mão-de-obra escrava. Conforme salientado por Furtado (1959) embora a terra fosse o fator mais abundante, e sua propriedade estivesse altamente concentrada, os senhores do engenho eram antes de tudo “senhor de escravos” e não o “senhor de terra”. A terra em si, doada pela Coroa, pouco valia. Era necessário possuir meios para adquirir mão de obra escrava, sendo este o principal capital fixo investido, e ainda, viabilizar a produção açucareira inserida na lógica de acumulação mercantil internacional e do processo de acumulação primitiva.

A produção extensiva e o esgotamento da terra, como mencionado, levavam a deslocamentos contínuos das áreas cultiváveis para além dos limites originais das sesmarias concedidas, acarretando em sucessivas apropriações ilegais de terras da Coroa pelos próprios donatários, que se consolidariam passadas gerações, como as oligarquias locais de significativo poder econômico e político, consagradas como classe dominante aristocrática, escravista e comercial.

Neste mesmo contexto, colonos pobres ocupavam terras, sem títulos, formais para a produção de subsistência, que complementavam a monocultura dos grandes engenhos. Na abundância de terras, a posse como extensão das sesmarias e a posse do colono conviviam, apesar dessas famílias estarem submetidas à constantes constrangimentos e ameaças de expulsão, vivendo em situação de vulnerabilidade, insegurança e violência: *“há muitas famílias vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre falta recursos para obter algum terreno que façam um estabelecimento permanente”* (Faoro, 1975: 407 apud Holston, 2013: 164).

Pouco a pouco, porém, os conflitos sobre a posse da terra foram se intensificando, sendo reforçados pela confusão legal gerada pelo emaranhado de resoluções e decretos emitidos pela Coroa, na tentativa de acomodar e contornar o foco motivador dos conflitos, sem, de fato, reverter tal processo e conseguir controlar o predomínio desse tipo de apropriação informal de terras na colônia.

Interessante destacar que tais “medidas corretivas” sobre as normas já estabelecidas, foram identificados por Varela (2005) como elementos do direito costumeiro lusitano. Em Portugal,

---

<sup>2</sup> A necessidade de consideráveis recursos para implantação do sistema produtivo da empresa açucareira, nos moldes que o regime de acumulação mercantil exigia *“Para atrair esses colonizadores, (...), a Coroa oferecia generosos incentivos, eliminando restrições à herança e pagamentos anuais pelas concessões”* (Holston, 2013:163).

<sup>3</sup> *“Distinguem-se as sesmarias das datas de terras, sendo estas as concessões feitas pelos comandantes militares, em geral não maiores do que meia quadra, enquanto que as primeiras eram concedidas pelos governadores de capitânias e vice-reis do Brasil, aos candidatos à latifúndio”* (Varela, 2005: 74).

diversas alterações já haviam sido incorporadas ao sistema de sesmarias original, por meio de ordenações reais, em função dos desvios e descumprimentos da legislação sesmarial<sup>4</sup>.

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcados por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade – caracterizadas pelas terras doadas em sesmarias muitas vezes não cultivadas, não demarcadas, não registradas, ou então, pelas posses de terras sem títulos – criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de estado-nação, necessário para a consolidação do processo de independência e inserção do Brasil na economia capitalista internacional.

A extinção do regime de sesmarias ocorre no contexto do início da expansão da economia cafeeira e do movimento que resultou na independência, quando entram em pauta a reformulação do sistema produtivo (Furtado, 1959). Era necessário redefinir as formas de acesso e uso da terra, visando a constituição do direito à propriedade privada absoluta da terra, como propriedade de limites precisos, devidamente registrada, e que pudesse servir de garantia à empréstimos (Varela, 2005). E ao mesmo tempo, se mostrava imperativa a criação de alternativas para repor a mão de obra escrava, a partir do trabalho livre, considerando o processo de abolição que se desenrolava ao longo do século XIX.

No Brasil Imperial, negro liberto não possuía direitos civis plenos, e não viria tê-los tão cedo. Em 1888, ao final do processo de abolição da escravidão, não foram criados mecanismos de inserção do ex-escravo no mercado de trabalho. Naquele momento, optou-se como estratégia estabelecer incentivos à imigração estrangeira.

Todavia, o fato de não existir na colônia sequer uma classe comerciante de importância, condenaria o futuro aos interesses da única classe com expressão: os grandes senhores agrícolas (Furtado, 1959).

Conforme descrito por Holston, a Lei de Terras de 1850, após inúmeros debates e arranjos em torno de sua formulação, “*entrou para história do Brasil como uma acomodação mais ou menos apática dos interesses contraditórios na reforma agrária e trabalhista*” (2013: 179). Sob o pretexto de regular formas de acesso à terra como incentivo à vinda de estrangeiros, a Lei de Terras não foi capaz de criar condições efetivas para ampliar o acesso à terra, e, tão pouco, apresentou êxito enquanto política de incentivo migratório.

A avaliação do deputado Tavares Bastos, de 1867, a respeito dos efeitos causados pela política fundiária propostas pela Lei de 1850 à imigração, apontava que as principais limitações que tornavam o Brasil pouco atrativo aos estrangeiros, estavam relacionadas

*“à existência de imensas e improdutivas sesmarias e posses que monopolizavam as melhores terras; a escravidão dava ao país uma imagem repugnante no exterior; a ausência de um levantamento nacional de terras tornava insegura sua posse; e havia muito pouco incentivo financeiro para os imigrantes”* (Holston, 2013: 180).

---

<sup>4</sup> A exemplo do desenvolvimento da produção local de gêneros agrícolas voltados para o comércio de exportação (oliva e uva) que vinha dinamizando a economia portuguesa, em detrimento da produção de alimentos voltados para o mercado interno e o abastecimento da população.

A Lei, ao estabelecer a compra e venda como único meio de acesso à terra, sem nenhuma forma de incentivo, impediu a possibilidade da população pobre (recém liberta e recém-chegada do exterior), que formaria a base da sociedade brasileira, de se tornar pequena proprietária de terras.

*“Na ausência de uma regulamentação de terras eficiente e de termos de aquisição favoráveis, poucas terras públicas foram vendidas”* (Holston, 2013: 181). Sem as vendas de terras públicas, poucos recursos foram arrecadados tanto para patrocinar a vinda de imigrantes, quanto para financiar os procedimentos de medição e formalização de novas terras a serem leiloadas.

Com relação ao trabalho, a partir de 1870, o tema da imigração foi dissociado da questão da reforma agrária *“uma vez que a abolição parecia certa e a reforma agrária, morta”* (Holston, 2013: 183), e passou a partir de então, a ser financiada com recursos do orçamento geral do governo.

Com relação à pauta fundiária, a Lei de Terras determinou a necessidade de submeter as propriedades existentes à validação. Caberia ao privado arcar com as despesas das demarcações e registros de suas terras, e a partir dessa formalização, iniciar o pagamento de impostos. O restante das terras não identificadas como particulares, e até mesmo frações de terras consideradas ilegítimas, deveriam ser restituídas ao governo como terras públicas nacionais. As oligarquias, diante das desvantagens financeiras, não viabilizaram tais procedimentos burocráticos e, portanto, não se comprometendo com a regularização proposta.

Além disto, como a fiscalização e promoção da aplicação da lei, dependia da política e milícias locais, fortemente atreladas aos grandes senhores de terra, o governo central ficava duplamente refém dos interesses daqueles que consideravam muito vantajoso manter a confusão sobre a dominialidade das terras públicas e privadas pois, assim, continuavam a proceder a apropriação indevida e ilegal de terras devolutas sempre que pudessem. Nascia aí o jogo da *“legalização e falsa legalização”* utilizado pelos grandes proprietários de terras ao longo da história (Holston, 2013).

Entre os efeitos contraditórios da Lei de Terras, por sua vez, estava a instituição da terra como *commodity* e a necessidade de títulos legítimos. Com o fim do comércio de escravos, as oligarquias locais encontraram na terra, novas formas de investimentos de capital, e como garantia de empréstimos. Nesse sentido, a Lei Hipotecária de 1864, que criou o registro de imóveis, sendo este a condição fundamental para a publicidade e a possibilidade de oposição dos direitos reais<sup>5</sup>, disciplinou juridicamente a hipoteca e a instituiu como um importante instrumento para mobilização do patrimônio fundiário (Varela, 2005).

O esforço de constituição da propriedade privada no Brasil, desta maneira, foi marcado por um longo processo de passagem de domínio de bens públicos régios para mãos de particulares, ainda no período colonial, e, posteriormente, como visto, pelo esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição do que era público.

O Código Civil de 1916 delimita que bens públicos seriam aqueles de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, distinguindo-os, assim, de todos os demais, estabelecidos como bens privados. Ao diferenciar o que é bem público de bem privado, a lei passa a definir os locais sujeitos à soberania do Estado, onde este poderia gerir e dirimir conflitos e, em contrapartida, garantir ao particular o exercício do direito de propriedade absoluta sobre o bem que detém.

---

<sup>5</sup> Varela (2005) destaca que ao longo do século XIX houve um movimento geral de organização dos sistemas hipotecários em diversos países como França, Espanha, Alemanha e Portugal, refletindo assim as novas exigências econômicas no que se refere a mobilização da propriedade.

O marco civilista, assim, junta-se às Leis de Terras e Hipotecária, como os traços definidores da propriedade privada como conceito unitário, abstrato e absoluto, pelo qual o proprietário detém direitos exclusivos sobre a coisa.

O conjunto dos três conceitos que a adjetivam, exprimem a essência excludente própria da natureza jurídica da propriedade privada, pela qual o privado exerce o poder jurídico mais completo que uma pessoa pode exercer sobre uma coisa, podendo o proprietário usar e fruir de sua coisa, dispor dela materialmente, praticar todos os atos jurídicos de que ela é suscetível, e, sendo excluído de terceiros qualquer participação ao exercício das diversas faculdades que possui (Aubry, 1897 apud Varela, 2005).

Como consequência deste movimento, pode-se afirmar que simultaneamente foram instituídas enquanto forma jurídica moderna, tanto a propriedade privada quanto a propriedade pública. E, especificamente, o universo de terras que seria designado como terras da União, mesmo que a ele fosse atribuído a ideia de que se estava tratando de uma “*categoria residual deixada depois da discriminação da propriedade privada*” (Holston, 2013: 190).

## TERRAS DA UNIÃO: O QUE SÃO E ONDE ESTÃO?

Se aplicássemos a teoria matemática dos conjuntos às terras da União, teríamos um universo indeterminado e abstrato, já que não se sabe ao certo qual é o número de bens imóveis que o compõe, nem tão pouco são conhecidos seus limites físicos.

Ao longo do tempo, deste universo indeterminado e abstrato inicial, estabelecido por norma legal<sup>6</sup>, mas sem que seus limites fossem delimitados, inúmeras áreas de naturezas específicas foram subtraídas, também sem necessariamente terem sido efetivamente delimitadas e mensuradas, sendo transferidas para particulares ou para outros entes federativos.

A subtração mais significativa das terras públicas nacionais ocorreu pela Constituição da República de 1891 e como parte da política de descentralização, quando terras devolutas, improdutivas e não apropriadas por particulares, foram transferidas para os estados da federação. As terras destinadas à responsabilidade dos estados, neste momento, representavam cerca de 80% do território nacional.

Continuaram, todavia, pertencendo ao universo abstrato de terras públicas da União, os seguintes subconjuntos: os terrenos de marinha e os seus acréscimos<sup>7</sup>; os terrenos marginais ao longo de rios federais, que cortam mais de um estado, que servem de limites com outros países ou se estendem até território estrangeiro, e seus acréscimos<sup>8</sup>; as terras devolutas situadas em faixa de fronteira (150 km paralela ao linha de divisa do país) indispensáveis para a defesa nacional; o mar territorial; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos, e as terras

<sup>6</sup> Os bens da União são discriminados pelo artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup> “Os terrenos de marinha compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram a influência das marés. Essa faixa de terra é reconhecida a partir da demarcação, pela SPU, da Linha de Preamar Médio do ano de 1831 (LPM), um procedimento administrativo, declaratório de propriedade, definido no Decreto-Lei n. 9.760/46” (BRASIL, 2014: 12).

<sup>8</sup> São classificados como terrenos marginais aquelas áreas situadas ao longo dos rios federais “... uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), também demarcada pela SPU, por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no mesmo Decreto-Lei n. 9.760/46” (BRASIL, 2014:12).

tradicionalmente ocupadas pelos índios. Apesar desses subconjuntos possuírem uma definição técnica previamente estabelecida por lei, suas áreas também não se encontram totalmente demarcadas e discriminadas pela Administração Pública.

Somam-se às terras públicas indicadas acima (e que ao menos possuem uma delimitação teórica e legal previamente estabelecida), outras áreas que são da União em potencial, como “os potenciais de energia hidráulica” e “os recursos minerais, inclusive os do subsolo” e que, portanto, também não são inteiramente conhecidos e delimitados.

Além dos subconjuntos citados acima, pertencem à União diversos imóveis frutos de adjudicações em pagamento de dívidas de terceiros com a União, recebidos de outras instituições e incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da Administração Federal<sup>9</sup>, ou mesmo, decorrentes de sanções judiciais do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), entre outros.

Não se pode deixar de destacar que a falta de discriminação dos limites das terras de origem pública, bem como a soma de decisões políticas traduzidas em atos legais, contribuíram para a formação e agravamento do caos fundiário, e de inúmeros litígios irresolúveis, em torno da apropriação e do uso das terras públicas da União, como por exemplo, o caso da criação do Distrito Federal na região central do país.

A origem dessa história está no artigo 3º da Constituição de 1891, que pela primeira vez fez menção sobre a delimitação de uma área no planalto central brasileiro para estabelecer a futura Capital do país: *“Fica pertencendo à União, no planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”*.

As terras contidas no Quadrilátero Cruls, do qual se originou o Distrito Federal, foram demarcadas entre 1892 e 1894, e incorporaram fazendas situadas no estado de Goiás. Tais áreas foram declaradas como de utilidade pública pelo estado em 1955, quando então foi constituída uma Comissão Técnica para realizar estudos jurídicos sobre a cadeia dominial das fazendas contidas parcial ou integralmente nesta área (Barroso et al., 2007). Apesar do objetivo do governo federal em promover a desapropriação de todas as terras compreendidas pelo Distrito Federal, a enorme dificuldade para realizar o levantamento dos registros imobiliários, a ausência de documentação por parte dos posseiros e a presença de terras devolutas, estabeleceram complexas e irresolúveis ambiguidades sobre a efetiva dominialidade dessas terras, e impediram que tal processo de desapropriação fosse concluído até hoje<sup>10</sup>.

Vale a pena ilustrar também o caso do Estado do Pará, abordado por Mansos Neto (2015), no qual terras devolutas sob a dominialidade do estado do Pará, foram por ele distribuídas para particulares a partir de mais de cinquenta mil títulos de posse de diferentes tamanhos, sem que se soubesse a totalização real dessas áreas e, ainda, pendentes de espacialização no território.

Anos depois, sem que fosse realizado o devido levantamento técnico e jurídico e, sem considerar, que tais áreas estivessem sob a responsabilidade do estado do Pará, o INCRA passou a incorporar imensas glebas, por força do Decreto-Lei nº 1.164 de 1971, pelo qual ficou estabelecido que as

<sup>9</sup> Por exemplo, dos imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), da Extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outros.

<sup>10</sup> De acordo com dados da CODEPLAN (Companhia de Planejamento do Distrito Federal). Em 1997 cerca de 51,4 % das terras foram integralmente desapropriadas, sendo que deste universo 33,3 % estavam sob domínio de particulares, 8,5 % como desapropriadas parcialmente (desapropriadas em comum, sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou particulares), e 6,8 % ainda sob disputa judicial de desapropriação (Barroso et al., 2007).



*“terras devolutas [aquelas] situadas na faixa de 100 km de cada lado das rodovias que seriam abertas na Amazônia Legal” seriam “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional”, sendo definidas a partir de então como faixa de fronteiras e, portanto, consideradas como terras da União.*

A sobreposição de determinações legais, sem que fossem tomados os cuidados necessários por parte do Estado nos diferentes níveis de atribuição, em relação à discriminação dos territórios sujeitos aos diferentes domínios, levaram a um emaranhado de irregularidades formais e jurídicas sobre a efetiva titularidade dos bens em questão. Certamente, gerando inúmeros conflitos na região.

Apesar do desconhecimento sobre a efetiva dimensão e caracterização da totalidade dos bens imóveis da União, nota-se que o instituto terreno de marinha, mesmo sem sua completa demarcação, com o passar do tempo foi consolidado e incorporado à dinâmica institucional, tanto do órgão gestor do patrimônio da União quanto dos estados e municípios litorâneos<sup>11</sup>.

A historicidade da utilização deste instituto está relacionada aos tempos coloniais em que a navegação, e, portanto, tudo aquilo que dava suporte ao bom desempenho desta atividade, como o acesso ao mar, os rios navegáveis, as áreas estratégicas para instalação de portos e fortalezas, até mesmo as áreas com significativa presença de madeiras para a construção naval, eram tidos como de áreas de interesse nacional. Além desses aspectos, a Coroa, ao estabelecer uma faixa de acesso e uso controlados da terra, pretendia impedir que se desenvolvessem na colônia atividades econômicas potencialmente competitivas àquelas produzidas na metrópole, como a atividade pesqueira e de produção de sal.

A primeira menção sobre terrenos de marinha nas normas jurídicas foi feita pelo Aviso Régio de 1818, quando fica estabelecido que *“quinze braças<sup>12</sup> da linha d’água do mar, e pela sua borda são reservadas para servidão pública, e tudo que toca a água do mar e cresce sobre ella é da nação”*.

*“Estima-se que aproximadamente 70% das áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais” (BRASIL, 2014).*

Os terrenos marginais, os terrenos de marinha e seus acréscidos, por serem definidos como de interesse nacional são inalienáveis<sup>13</sup>. Em termos práticos, isto significa que a maior parte dos terrenos situados na faixa costeira, bem como às margens de rios federais, ilhas e regiões de mangue, são de propriedade da União. E, nestas situações, a União pode conferir à particulares o

---

<sup>11</sup> O mesmo, todavia, não ocorreu em relação aos terrenos marginais, (margens dos rios federais) também estabelecidos como áreas de interesse estratégico os rios navegáveis e submetidos, ao menos na lei, à lógica restritiva dos terrenos de marinha.

<sup>12</sup> Braças era antiga medida de comprimento equivalente a 2,22 metros, se multiplicada por 15 totaliza os 33 metros, incorporados, posteriormente, pelas normas técnicas de demarcação da linha preamar média – LPM, que estabelece os limites dos terrenos de marinha.

<sup>13</sup> Vale observar que a partir de 2015, com o advento da Lei nº 13.139/2015, a União fica autorizada, em determinadas situações, a realizar a alienação do domínio direto de aforamentos e alienação de terrenos utilizados por particulares, inscritos como ocupantes.

direito de utilização desses bens, sob modalidades específicas, como o aforamento<sup>14</sup> e a ocupação<sup>15</sup>, amplamente utilizados pela SPU, e mais recentemente, o Termo de Autorização de Usos Sustentável – TAUS<sup>16</sup>.

Para se ter uma ideia da dimensão, relevância e complexidade dessas áreas para o patrimônio da União, segundo o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União – PCN, o litoral brasileiro possui uma linha contínua de costa Atlântica de cerca de 8,4 mil quilômetros de extensão, conforme dados do IBGE. Entretanto, após recentes estudos desenvolvidos pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, que definiram com mais precisão e consideraram as peculiaridades geográficas de cada trecho litorâneo e suas reentrâncias da linha de costa, constataram que a extensão a LPM a ser demarcada é de 19.887,265 quilômetros lineares. E deste total até 2014, todavia, somente haviam sido demarcados 23,3 % da LPM de todo país. (BRASIL, 2014).

Em relação à estimativa da extensão dos terrenos marginais, considerando as duas margens dos rios federais navegáveis, a SPU estabeleceu que existem 59 mil km lineares de LMEO para serem demarcadas. Ainda, de acordo com o PCN

*“todas as unidades da federação possuem grandes extensões de Rios Federais, (...). A Amazônia concentra as maiores extensões desses rios. Porém, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias (LMEO) já demarcadas e homologadas, que possibilitam a identificação dessas terras, é extremamente pequeno: 1,0% do total estimado para o Brasil”* (BRASIL, 2014: 29) [grifo nosso].

Como visto, apesar da obrigatoriedade legal para proceder a demarcação e discriminação desses terrenos, as ações de demarcação, homologação e registro, ao longo das gestões, pouco avançaram nos estados litorâneos, e muito menos, nos rios federais que cortam todo o país.

Apesar do desconhecimento sobre a efetiva dimensão e caracterização da totalidade dos bens imóveis sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, existe uma fração mais palpável deste universo. Essa fração é representada por todos os imóveis que se encontram cadastrados em dois sistemas gerenciais da SPU de finalidades distintas, denominados Sistema Integrado de Administração patrimonial – SIAPA, com cerca de 566 mil imóveis cadastrados, e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, com mais cerca de 45 mil imóveis.

---

<sup>14</sup> O aforamento é um instituto jurídico pelo qual a União transfere para terceiros, de forma onerosa ou gratuita, o domínio útil (83% do valor do terreno) de seus bens, mediante licitação pública. O foreiro fica obrigado a pagar anualmente o foro -, taxa que equivale 0,6% do valor do terreno. Laudêmio, taxa de 5%, deve ser paga a União qdo há a transferência do domínio útil para um terceiro. E nos casos comprovados de baixa renda, a União concederá isenção.

<sup>15</sup> A Inscrição de Ocupação é um ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e enseja o pagamento anual da taxa de ocupação, que varia de 2% a 5% do valor do terreno, a depender da data de sua constituição. Há isenção para famílias com renda de até cinco salários mínimos.

<sup>16</sup> A outorga do TAUS, regulamentada pela Portaria SPU nº 89 de 2010, contempla as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável de recursos naturais, é outorgado em caráter transitório e precário, de forma individual ou coletiva, exclusivamente, à famílias de comunidades tradicionais que ocupem e utilizem áreas, indubitavelmente da União, por força da Constituição Federal, como: áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais; mar territorial, áreas de praia marítima ou fluvial federais; ilhas situadas em faixa de fronteira; acrescidos de marinha e marginais de rio federais; terrenos de marinha e marginais presumidos. É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda, caracterizadas como sustentáveis.

A origem desses registros está no livro público da Repartição Geral das Terras Públicas, instituída em 1854 para realizar a gestão das terras públicas nacionais. Na virada do século XX, esses registros cadastrais de imóveis da União foram incorporados a um sistema gerencial informatizado, e posteriormente, fragmentado nos dois sistemas gerenciais mencionados. O SPIUnet é utilizado para realizar a gestão dos imóveis de uso especial da União. Já o SIAPA contempla os cadastros de imóveis definidos como bens dominiais da União.

Vale esclarecer que os bens públicos são classificados conforme sua natureza e afetação. Em 1916, como mencionado, o antigo Código Civil definiu o que seriam bens públicos, e ainda, os atribuiu três naturezas jurídicas distintas: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais.

Os bens de uso comum do povo – ruas, praças, praias... – podem ser usufruídos de forma gratuita sem a necessidade de autorização, por toda e qualquer pessoa. Os usuários dos bens de uso comum são o povo e não o indivíduo (Cretella Junior, apud Rocha, 2005) – e lhes é permitido, ou deveria ser, a livre fruição. Já os bens de uso especial, como indicado acima, são de uso privativo do serviço público para atender as necessidades da administração pública – direta ou indireta. São os edifícios onde funcionam as repartições públicas, por exemplo, mas não exclusivamente. Imóveis de uso especial também são utilizados como base das forças armadas, universidades e institutos federais, áreas de armazenagem, moradia temporária de servidores federais (denominados imóveis funcionais), entre outros diversos usos. São, portanto, instrumentos para realização de fins públicos.

Tanto os bens de uso comum do povo, quanto os bens de uso especial são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, ou seja, seu domínio será sempre público.

Já os bens dominiais, são bens disponíveis, que embora integrados ao patrimônio público, diferem dos primeiros pela possibilidade de serem utilizados para quaisquer outros fins, podendo até mesmo ser alienados, caso deseje da administração pública. Nesse caso, esta exerce poderes de proprietário particular sobre tais bens, que podem ser aproveitados pelo Estado, como ativos a fim de gerar receitas, ou para atender outras finalidades de interesse público e coletivo, desde que devidamente justificadas. O fato de guardarem semelhanças com a propriedade privada, não significa que os bens dominiais estejam submetidos ao regime jurídico da propriedade privada, nem tão pouco que o cumprimento do interesse da coletividade esteja relegado a um segundo plano.

Vale observar que limites ao direito de propriedade privada foram incorporados, gradativamente, à norma jurídica brasileira, a partir da adoção do conteúdo inclusivo, a partir dos termos: “interesse público e coletivo”, “bem-estar social”, “interesse social” e, por fim, “função social”<sup>17</sup>. Buscava-se com isso, inibir o uso abusivo do domínio privado que acarreta prejuízo ao bem-estar da sociedade

---

<sup>17</sup> Na constituição de 1934 é explicitado que o direito de propriedade não poderia se sobrepor ao interesse público e coletivo, ampliando a perspectiva do efetivo aproveitamento, presente nos marcos legais anteriores. O interesse público e coletivo é reforçado, a partir de 1941, pela possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Decreto-lei nº 3.365 de 1941). A constituição de 1946, traz em seu bojo o direito de propriedade atrelado ao bem-estar social. Lei de desapropriação por interesse social (lei nº 4123 de 1962), pela primeira vez o conceito de interesse social, é incorporado à norma jurídica, quando definidos os casos de desapropriação por interesse social. Não se pode negar que a conquista alcançada com o advento da Constituição Federal de 1988 no sentido da democratização das cidades, foi muito importante, todavia, incompleta, já que o frágil abrigo constitucional para o impreciso princípio da função social da propriedade a ser exercido sobre o direito de propriedade, tanto na pública quanto privada, estava condicionado à elaboração de aparato normativo que viesse regulamentar as diretrizes da política urbana. O Estatuto da Cidade, a partir de 2001, estabeleceu uma série de mecanismos reguladores para impor limites e incentivos aplicados a partir do ordenamento territorial, controle e uso do solo, com o objetivo da efetivação da função social da propriedade urbana. Restou ainda, aos Planos Diretores municipais, disciplinar quais os mecanismos e procedimentos a serem impostos aos proprietários para realizar o melhor e mais adequado aproveitamento de seu imóvel.

como um todo, preconizando à propriedade a condição de ser economicamente útil e produtiva à coletividade (Diniz, s/d apud Rocha, 2005).

A respeito da propriedade pública, conforme defende Rocha (2005), incide o conteúdo inclusivo por tratar-se de bem público compartilhado e compartilhável por todos. Tal conceito é apresentado em contraposição a ideia de que propriedade privada detém conteúdo excludente, em função de sua natureza jurídica. Nesse sentido, se o domínio privado tem como objetivo satisfazer à vontade do seu proprietário, de forma análoga, a mesma lógica se aplicaria ao domínio público ao satisfazer o interesse público.

A propriedade pública, a partir dessa perspectiva, é caracterizada como recurso estratégico para execução das políticas públicas voltadas para o modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial. O que se viu, entretanto, apesar do seu conteúdo inclusivo, que prevaleceu ao longo da história o viés privatista sobre a utilização das terras públicas dominiais. Somente a partir de 2007<sup>18</sup>, a norma jurídica passou a explicitar a necessidade da disposição dos bens públicos, condicionada ao atendimento de interesse social, ao prever medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Considerando o exposto, não há como negar a que as informações contidas no SIAPA, base cadastral dos bens de uso dominiais, são de grande relevância para compreender por quem e para que tais imóveis estão sendo utilizados e apropriados.

A primeira importante observação sobre os dados contidos no SIAPA, é a respeito da distribuição territorial dos imóveis da União. A maioria significativa dos imóveis cadastrados estão distribuídos nos estados que possuem faixa litorânea pela presença de terrenos de marinha, especialmente naqueles estados cuja capital situa-se na costa, ou em ilha<sup>19</sup>, e acompanha o mesmo comportamento da distribuição da densidade populacional do país.

Os estados campeões em número de imóveis cadastrados no SIAPA são Rio de Janeiro (98.703), São Paulo (88.556) e Pernambuco (88.373), em função de suas dinâmicas urbanas. O fato do estado do Rio de Janeiro ter sediado a capital federal até meados do século XX, lhe compete o maior número de cadastros imobiliários, com 17,43% do total. São Paulo, que apresenta 15,63% dos imóveis de todo Brasil, é um estado que apresenta uma forte dinâmica econômica e urbana no litoral, a exemplo dos municípios da Baixada Santista, mas também na região do planalto. Ali, onde se consolidou a Região Metropolitana de São Paulo, diversas áreas de propriedade da União são originárias de antigos aldeamentos indígenas e, posteriormente, passaram por intensa urbanização<sup>20</sup>. O elevado número de ocorrências no SIAPA de imóveis situados nos municípios de Barueri e Santana do Parnaíba, e da Baixada Santista, representam juntas cerca de 80% dos imóveis da União no estado de São Paulo.

Já nos estados do interior (não litorâneos) das regiões Norte e Centro-oeste, observou-se inversamente, um baixo percentual de cadastros de imóveis da União. Tal fato pode estar

---

<sup>18</sup> Lei Federal n.º 11.481 de 2007.

<sup>19</sup> Espírito Santo (8,62%) e Santa Catarina (7,07%), pelo fato de suas capitais estarem situadas em ilha. “... as ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras. Em regra, as ilhas marítimas pertencem à União, com exceção do interior das ilhas costeiras que contenham sede de Município, nas quais só pertencem à União os terrenos de marinha e seus acrescidos e outros imóveis próprios da União (EC n.º 46/2005)” (BRASIL, 2014).

<sup>20</sup> Enormes áreas na região de Guarulhos e distrito de Guaianases, zona leste da capital paulista. E na porção a oeste, abarcado pelos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba.

diretamente relacionada a menor densidade demográfica desse território e à falta de demarcação de LMEO. Mas, também, não se pode descartar a possível influência causada pela dinâmica de ocupação territorial mais recente, pautada pela política agrícola que incorporou princípios da Revolução Verde, e reafirmou a estrutura fundiária caracterizada por grandes latifúndios. O auge desse processo, para o cultivo do trigo e da soja, acarretou na expansão da fronteira agrícola que avançou de forma voraz sobre o já conflituoso ambiente fundiário do Centro-oeste e Norte do país, intensificando a concentração da propriedade da terra e da renda no meio rural, e levando à expulsão da população rural para as cidades.

A ausência do Estado regulando e interferindo ativamente na gestão de terras públicas, o consequente desconhecimento da real situação sobre quais são e como estão sendo ocupadas<sup>21</sup>, podem ter contribuído, ao longo dos séculos, para apropriações ilegais por particulares de quilômetros quadrados de terras públicas, e à ocorrência de inúmeros conflitos fundiários. Exemplos recentes de conflitos dessa natureza ocorreram no município de Coronel Sapucaia no Mato Grosso do Sul, entre indígenas e produtores rurais, e nos municípios de Humaitá e Poconé no estado do Amazonas, entre indígenas e mineradores.

A ideia de que a administração pública, relegou ao longo dos séculos a gestão das terras da União situadas no interior do país é reforçada pelo fato de, somente em 2009, terem sido instituídas Superintendências do Patrimônio da União em todos os estados da federação, e pela a criação de uma Coordenação específica para realizar a gestão da Amazônia Legal. Reafirmando esta ideia, verificou-se que o estado do Pará foge à regra dos demais estados do Norte, com um número maior de cadastros no SIAPA (20.964), representando 3,7% do total<sup>22</sup>. Provavelmente, tal situação pode ter entre suas justificativas, o fato do estado ter sediado, junto com Amazonas, as únicas gerências locais da SPU, em toda a região Norte, até 2009.

## TERRAS DA UNIÃO: RECONHECIMENTO DE DIREITO OU DO CAOS?

Sobre a forma como se dá a utilização dos imóveis da União por particulares, foram identificados no SIAPA cinco “regimes de utilização”: a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU<sup>23</sup>, o Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, o Aforamento e a Inscrição de Ocupação.

Chama atenção o predomínio expressivo das modalidades aforamento (46,9%) e inscrição de ocupação (49,6%), instrumentos tradicionalmente utilizados pelo órgão gestor do patrimônio da União, e cujas as origens remontam os tempos coloniais. Enquanto, aos demais instrumentos, como

<sup>21</sup> Lembrando que, apesar da região amazônica concentrar a maior extensão de rios federais, apenas 1% da LMEO de todo país, havia sido demarcada até 2014!

<sup>22</sup> Enquanto nos demais estados do Norte as ocorrências de registros são irrisórias: Mato Grosso com 0,66% das ocorrências no SIAPA, o Distrito Federal com 0,18%, Tocantins com 0,13%, Goiás com 0,12% e Mato Grosso do Sul 0,08%; e do Norte do país, Amazonas com 0,65% das ocorrências, Amapá com 0,11%, Rondônia com 0,06% e Roraima com 0,02%.

<sup>23</sup> A CDRU, direito real que pode ser gratuito ou oneroso, é aceita como garantia real nos contratos de financiamento habitacional e é alternativa a CUEM, nos demais casos de regularização fundiária, que não se enquadrem nos requisitos exigidos para comprovação de posse. A CUEM é utilizada como forma de reconhecimento do direito fundamental à moradia aos ocupantes que possuem como seu, por cinco anos, até 30 de junho de 2001, ininterruptamente e sem oposição, imóvel da União situada em área urbana, de até 250 m<sup>2</sup>, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Estes dois instrumentos passam a ser utilizados, especialmente a partir da Lei nº 11.481 de 2007, para atender aos princípios da função socioambiental da propriedade da União, em ações de regularização fundiária e produção habitacional de interesse social.

CDRU (0,1%), CUEM (0,1%) e TAUS (3,2%), formalmente instituídos e regulamentados nos últimos dez anos, que incidem sobre situações definidas como de interesse social, resta uma fração numericamente irrelevante, que representa 3,5% do total dos cadastros SIAPA.

Vale salientar que até 2011, quando ocorreu a reformulação do SIAPA, não havia como cadastrar os imóveis destinados para interesse social<sup>24</sup> e, portanto, promover a regularização cadastral dessas situações, pois não existia no sistema os regimes de utilização a CDRU, a CUEM e o TAUS. Mesmo depois disto, apesar dos esforços para promover capacitações dos servidores, e definir entre as metas da GIAPU<sup>25</sup> a efetivação dos cadastros de interesse social, estes não foram realizadas. Como o caso do Sítio Conceiçãozinha, situado no município do Guarujá, São Paulo, em que foram concedidos títulos de CUEM para cerca de 1500 famílias.

O SIAPA não estava habilitado para atender às complexidades dos casos de regularização fundiária, vivenciadas no âmbito da regularização jurídico-cartorial, naquilo que se refere à regularização cadastral. Isso por que, na década de 1990, quando criado o cadastro eletrônico, o que pautava a lógica de seu funcionamento era a realização do cadastro dos ocupantes e foreiros, visando o controle e a cobrança das taxas, motivado pela potencial geração de receitas pelo uso do imóvel da União. Lógica que, historicamente, foi preponderante sobre a gestão do patrimônio da União.

Outro aspecto que merece ser destacado em relação aos casos de interesse social é a diferença entre os procedimentos cadastrais realizados após a outorga de TAUS, daqueles que incidem sobre os casos de regularização fundiária, que resultam na titulação de uma CDRU ou CUEM. A TAUS é atribuída como reconhecimento de direitos de comunidades que tradicionalmente utilizam as várzeas, margens de rios federais e terrenos de marinhas (terras indubitavelmente da União), que na maioria dos casos, nunca foram atribuídas formalmente à um outro usuário, diferentemente da realidade das áreas urbanas. Assim, enquanto o TAUS ocorre sobre um “papel em branco” a concessão de CDRU ou CUEM, se dá sobre situações complexas, relacionadas a sobreposições de irregularidades, e que demandam resoluções jurídicas, cartoriais e cadastrais, também complexas, que acarretam na dificuldade de proceder a efetivação destes casos.

O resultado desse processo não difere muito das inúmeras situações de irresoluções jurídicas e cartoriais sobre a dominialidade de áreas objeto de disputas de interesses. Situações, que se estendem por anos, conferindo geralmente ao lado mais frágil (populações de baixa renda) o estado de “*permanente transitoriedade*” sobre a segurança da posse do imóvel que ocupa (Holston, 2013).

A despeito dos inúmeros e interessantes debates que poderiam ser travados a partir de análises sobre estes números, a parte final deste artigo, recairá sobre outro instrumento de reconhecimento de posse, a Inscrição de Ocupação, como visto, muito utilizado pela SPU para realizar a gestão do uso privado de terras da União por particulares. Quais são suas características normativas? E quais as implicações da utilização deste instrumento para o patrimônio público?

<sup>24</sup> Vale esclarecer que a gestão federal adotou, a partir de 2004, oficialmente o entendimento de que “a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, seja garantindo o direito à moradia, seja apoiando o incremento ao desenvolvimento local (...).” (RESCHKE, AGUSTINI E GUERESI, 2005).

<sup>25</sup> A Lei nº 11.095 de 2005 que institui a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU, instrumento de valorização dos recursos humanos e de gestão por resultados compartilhados na SPU, cujas metas anuais de resultado eram definidas em conjunto com os servidores públicos, buscando direcionar a atuação cotidiana destes em respostas às diretrizes da nova Política de Gestão do Patrimônio da União proposta reelaborada a partir de 2004.

A inscrição de ocupação<sup>26</sup> é um ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, e pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. A efetivação da inscrição do ocupante no cadastro SIAPA, por ofício ou a pedido<sup>27</sup>, gera automaticamente, obrigações do ocupante para com a União, pelo pagamento anual de taxa de ocupação como contraprestação pelo imóvel público utilizado por este particular.

Quando em 1850, foi definida a compra e venda como a única forma de acesso à terra, em função do princípio da inalienabilidade que recai sobre terrenos de marinha, era preciso definir instrumentos formais para viabilizar e dar conformidade e legalidade ao uso destes imóveis, por particulares. Assim, tanto o aforamento<sup>28</sup> quanto a ocupação, foram instituídos enquanto forma jurídica, na virada dos séculos XIX e XX, e apresentam-se como extensões históricas de formas usuais de acesso a terra dos tempos coloniais.

Enquanto o fundamento do aforamento se aproxima das concessões de sesmarias<sup>29</sup>. A ocupação, nada mais é que o reconhecimento pela administração, de uma situação de fato, compreendida como a manutenção precária e tolerada, pela União, da posse de área pública, aproximando-se das posses dos tempos coloniais: *“As posses eram ilegais porque violavam o estipulado de que a terra só podia ser adquirida através de uma concessão real. Contudo, costumavam ser reconhecidas como legítimas se fossem ativamente cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente”* (Holston, 2013: 167).

Isso por que, a legitimidade atribuída ao ocupante, de acordo com Pedro Franco Barbosa (1973:124, apud CAZETTA, 2002: 139) se dá pelo reconhecimento de que *“a ocupação é uma situação de fato [desde que] a presença física da benfeitoria no terreno possa caracterizá-la”*. Ou seja, o efetivo aproveitamento é requisito para efetivação do ato administrativo de reconhecimento do direito de uso das terras públicas. As formas de verificação de efetivo aproveitamento, são estabelecidas por norma jurídica<sup>30</sup>, e passam pela proporcionalidade entre a área construída, o tempo de ocupação, as benfeitorias nela existentes e finalidade de uso.

A respeito de suas características formais, enquanto ato administrativo, precário e resolúvel, observa-se que por trata-se de um reconhecimento pela administração de uma situação de fato, o ato administrativo de inscrever o ocupante no cadastro da SPU, não prescinde processo licitatório,

<sup>26</sup> Artigo 7º, da Lei 9636/1998, e alterações posteriores.

<sup>27</sup> A inscrição de ocupação pode ser realizada por ofício, como iniciativa da SPU ao identificar posses irregulares em terras da União, como a pedido do próprio posseiro, que utiliza terras da União sem consentimento prévio desta. Nestas situações, muitas vezes os particulares, sem conhecimento de que as terras que ocupam sejam da União, ao levarem à registro no cartório, o imóvel recém adquirido, são compelidos a solicitar junto à SPU sua inscrição como ocupante.

<sup>28</sup> Aqui está-se tratando do aforamento ou enfiteuse administrativo utilizado pela União federal para gestão de terrenos de marinha, que se difere da enfiteuse civil, instituto jurídico extinto pelo Código Civil de 2002, ainda vai continuar existindo para os aforamentos constituídos, conforme prevê o seu art. 2.038.

<sup>29</sup> Vale salientar que gradativamente, de acordo com Lima (1988 apud Holston, 2013: 164) as terras da Coroa passaram a ser *“consideradas menos restrições administrativas da propriedade da terra por indivíduos particulares ou entidades públicas e mais como alienações de propriedades subtraídas do domínio real, sobre as quais, as concessões tinham direito comuns de propriedade, simbolizados pela obrigação de pagar impostos sobre a terra”*.

<sup>30</sup> Até 2014, a inscrição de ocupação era regulamentada pelas portarias da SPU nº 583/1992 e nº 07/2001. Em 2014, foi editada a Portaria SPU nº 259, que alterou algumas determinadas para aplicação da inscrição de ocupação, visando estabelecer maior controle pelo órgão central dos procedimentos realizados pelas superintendências. Conforme entrevista concedida à pesquisadora, a motivação para adoção de procedimentos mais rigoroso, após deflagradas operações da política federal – Operação Porto Seguro (SP), Operação Perímetro (DF) e Operação Vista Mar (BA) – sobre irregularidades na destinação de terrenos da União à particulares.

já que determinada pessoa está a priori atrelada à determinada coisa. Também não é necessário estabelecer relação contratual, já que não cabe ao ocupante quaisquer direitos sobre o terreno que utiliza. Dessa maneira, justamente por não configurar uma relação contratual de garantias de direitos reais, não há em absoluto a necessidade de proceder ato autorizativo pela autoridade competente, tão pouco de sua publicização. Por todos estes aspectos, a inscrição de ocupação é caracterizada como instrumento precário. Esta característica é reforçada pelo princípio da resolubilidade, já que a qualquer tempo, em tese, pode a União reaver a posse do terreno inscrito, sem mesmo estar obrigada a proceder a indenização de benfeitorias<sup>31</sup>.

Ocorre que, justamente por se tratar de um instrumento precário e resolúvel, o ato de inscrever o ocupante nos cadastros da SPU, sempre foi de competência administrativa das superintendências. E, apesar das orientações dadas pelo órgão central, sobre a não utilização deste instrumento precário, este continuou sendo, amplamente e indiscriminadamente, utilizado como instrumento de destinação<sup>32</sup>.

O trâmite administrativo encontra-se completamente incorporado à máquina, todavia, nem sempre ocorre o cumprimento efetivo dos dispositivos normativos que o regulam. É importante destacar que apesar das normas em torno da inscrição de ocupação serem restritivas, no sentido de prevenir a especulação imobiliária de terras públicas da União por particulares, bem como, em relação à formação de latifúndios a partir de terras públicas, a praxis das superintendências acaba sendo a do “pediu levou”, sem que sejam, muitas vezes, observadas as condições reais e a vocação da área solicitada a partir de análises e vistoria técnica.

Percebe-se que a administração pública encontra neste procedimento ágil<sup>33</sup> a solução para inúmeros impasses que recaem sobre a lógica reincidente da utilização ilegal de terras públicas por particulares. Sob o risco de incorrer em improbidade administrativa, pressionada pelos órgãos de controle, é pela pretensa “obrigação de fazer” estabelecida na lei<sup>34</sup>, que tal instrumento foi incorporado a cultura institucional da SPU<sup>35</sup>. Outro aspecto que serve de incentivo para sua formalização, está relacionado ao potencial arrecadador de receitas à União, advindo da inscrição do ocupante no cadastro SIAPA. A cada ocupante inscrito além da garantia de arrecadação de receitas futuras, pela cobrança anual da taxa de ocupação, incide a cobrança retroativa de cinco anos de taxas devidas e não pagas<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> No artigo 132, do Decreto-lei nº 9.760/1946, garante à União a possibilidade de, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitar-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação. É advertido, ainda, que as benfeitorias existentes no terreno somente seriam indenizadas, pela importância arbitrada pelo Serviço do Patrimônio da União (nome do órgão naquele momento), se por este fosse julgada de *boa fé* a ocupação.

<sup>32</sup> Documento *Orientações para destinação dos bens da União*, elaboração em 2010 pela SPU, e divulgado para todas as superintendências. Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/pasta-de-arquivos/Orientacoes para a Destinacao do Patrimonio da Uniao dez2010.pdf>, visitado em 29/09/2015.

<sup>33</sup> Já que não demanda análise jurídica, como os demais instrumentos de destinação em que se formaliza contrato entre as partes, tão pouco são necessárias análises de outros setores da SPU, em função da competência da atribuição da inscrição do ocupante, estar na própria superintendência.

<sup>34</sup> O artigo 1, Lei Federal nº 1.561 de 1977, veda a utilização gratuita de terras da União por particulares.

<sup>35</sup> Em alguns estados da federação o percentual de ocupação, entre os regimes de utilização, ultrapassa os 70% dos imóveis cadastrados no SIAPA, a exemplo dos estados de Paraná (88%), Piauí (85,44%), Rio Grande do Norte (82,35%), Alagoas (78,75%), Santa Catarina (77,52%) e Paraíba (73,54%).

<sup>36</sup> A partir da Lei Federal nº 13.139/2015, a cobrança retroativa foi extinta.



É importante salientar ainda, que, com o passar do tempo, a ocupação foi incorporada à cultura institucional, não só da SPU, mas também dos diversos órgãos envolvidos no tratamento da terra, como os cartórios de registro de imóveis, as administrações públicas de cidades litorâneas, os órgãos de licenciamento ambiental<sup>37</sup>, entre outros. Assim, o instrumento administrativo – precário, resolúvel – ganha na prática, mais força que um direito real, quando apresentado como um “mero” complemento, de um título cartorial em nome de um particular.

Considerando os aspectos acima levantados, aquilo que se mostrava um simples ato administrativo, muito utilizado pela administração pública, sob o discurso de que tal decisão pode ser revertida a qualquer tempo, caso interesse da União – como se fosse algo simples e objetivo<sup>38</sup> – trata-se, na realidade, de um passo determinante na garantia de direitos ao ocupante, para além do direito possessório do terreno que ocupa. Isso porque, nestas situações, o reconhecimento da posse se dá como fundamento legal para o direito de preferência ao aforamento do terreno que ocupa<sup>39</sup>, eximindo a União da obrigatoriedade do ato licitatório, requisito legal das concessões de aforamento. Assim, particulares tem se valido dos benefícios deste “primeiro acesso formal” às terras públicas, sem que sejam submetidos a concorrência pública.

Outro aspecto relevante a ser destacado é que a ocupação, ganha status de domínio, em situações em que imóveis da União, utilizados por particulares, são livremente transacionados no mercado. A exemplo dos apartamentos da Avenida Bartolomeu Gusmão, no município de Santos -SP, ou de inúmeros outros situados na orla das cidades litorâneas. Nesses casos, pode-se afirmar que o ocupante alcança quase o *status* de proprietário, na medida em que pode transferir para terceiros a “posse” do imóvel que detém. Além disto, dificilmente a União irá reaver imóvel sob o regime de ocupação, se não para atender a um interesse público iminente, ou seja, em casos muito específicos.

Outro aspecto que incide sobre tais situações diz respeito a taxa de ocupação anual, calculada sobre valores extremamente subestimados. Em 2015<sup>40</sup>, foram estabelecidas regras mais objetivas sobre a forma de atualização dos valores do domínio pleno dos imóveis, pelos quais são calculadas as taxas cobradas. Para a emissão cobrança anual referente ao ano de 2016, com base na planta genérica de valores dos municípios atualizadas, algumas superintendências revisaram seus cadastros, e o impacto em determinados casos foi de 150% a 500% de acréscimo<sup>41</sup>. Tal fato, que ilustra o grau da subvalorização deste patrimônio público, gerou muita confusão e rendeu uma Medida Provisória (MP nº 732/2016) que estabeleceu limite de 10,54% de reajuste anual.

Todos estes aspectos exprimem a “displícência” incidente sobre a gestão das terras da União, e a diferença de tratamento e arbitrariedade, quando está em jogo interesses particulares e públicos

<sup>37</sup> Órgãos licenciadores aceitam a ocupação como comprovação de domínio de imóvel para proceder licenciamento ambiental de projetos apresentados por particulares, em áreas da União.

<sup>38</sup> Inúmeras são as situações em que particulares entram na justiça para requerer indenizações sobre benfeitorias realizadas nas áreas, processo que se estendem tanto na esfera administrativa, sujeitos até a judicialização.

<sup>39</sup> Art. 20, decreto-lei 3438/1941: “atuais posseiros e ocupantes é permitido regularização requerendo o aforamento que ocupa”. E artigo 105, decreto-lei 9760/1946, que pela primeira vez trata das hipóteses em que particular passa a exercer o direito de preferência, entre elas “4º – os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos”. Tal conceito foi incorporado às novas legislações que revisaram os cut off dates e os reconhecimentos de posse ilegais realizadas, no período imediatamente anterior a publicação da lei.

<sup>40</sup> Lei federal nº 13.139/2015, artigo 2º, §1º, I.

<sup>41</sup> <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2016/06/medida-provisoria-revoga-aumento-de-taxa-de-marinha-apos-reivindicacoes.html>, e <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/spu-tera-que-explicar-reajuste-de-taxa-em-area-de-marinha/?cHash=04a975ac3a9488c4ed292b946f20aafd>, visitados em 28/11/2016.

distintos, sobre um bem da União. Contraditoriamente, prevalece dentro das estruturas institucionais, a ideia de “nenhum direito à menos ao particular”, mesmo que esse pretensão direito, incida sobre bem público e, portanto, viole o interesse público e da coletividade.

O outro lado dessa história, diz respeito ao contínuo reconhecimento das ocupações, a partir das sucessivas revisões legais dos *cut off dates*, como uma forma válida de outorga de terras públicas. Recuperando a ordem cronológica do tratamento legal dado à ocupação, como mencionado, este instrumento ganha previsão legal nos anos de 1920. Entretanto, o Decreto nº 710 de 1938 passa a proibir sua utilização após 1940. O Decreto-Lei nº 9.670 de 1946, todavia, validou as inscrições de ocupação realizadas entre 1940 e 1946, desde que fossem avaliadas como de “boa fé”, e visando a regularização dessas situações, passa a atribuir o direito de preferência ao ocupante para aquisição do domínio útil do terreno que ocupasse. Em 1977, a utilização deste instrumento é ratificada, sendo vedada qualquer ocupação de terrenos da União, se não mediante pagamento de taxas e “efetivo aproveitamento”. Em 1998, com a Lei nº 9.636, é autorizado o reconhecimento das ocupações realizadas até fevereiro de 1997, sendo vedado o reconhecimento de novas ocupação. Em 2007, com a Lei nº 11.481, são reconhecidas as ocupações realizadas entre 1997 e 2006, sendo proibido o reconhecimento pela União de novas ocupações, realizadas a partir de abril de 2006. Novamente, verifica-se o mesmo fluxo, com o advento da Lei nº 13.139 de 2015, que passa a reconhecer as ocupações realizadas entre 2006 e junho de 2014. Assim, a cada nova edição de lei que tratava deste instrumento, se reconhecia as ocupações ilegais realizadas no período em que estavam vedadas por lei anterior.

Considerando essa dinâmica, o que se viu é que a utilização desse instrumento em quase cem anos de vigência, se consolidou como uma prática discricionária afeta a um constante estado de indefinição sobre a segurança da posse de terreno da União ocupado por particulares. Utiliza-se terras públicas, sem prévia autorização da União, na expectativa de que no futuro próximo, tal situação venha ser reconhecida. O imóvel utilizado irregularmente, vira objeto de negociação política, e a aplicação da ocupação vem motivada mais pela velha e conhecida prática da “troca de favores”, e menos pelo reconhecimento de direitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As posses, de acordo com Holston (2013), são consideradas ilegais pelo o fato da apropriação de terras públicas ser feita por meio da violação das regras estabelecidas sobre as formas de aquisição: nos tempos coloniais, por concessão real, e após 1850, mediante compra e venda. Apesar da ilegalidade ser atribuída ao ato de apropriação cometido, sempre esteve presente, entre estas mesmas regras, a possibilidade da posse de ser reconhecida como legítima caso a terra fosse efetivamente utilizada.

Tal conceito deriva da ideia, contida lá na lei de sesmaria portuguesa, de que a propriedade fundiária tem uma função social e que os proprietários de terra são obrigados a produzir algum benefício social, seja pelo cultivo de alimentos como pela colonização (Varela, 2005). De certa maneira, tal conceito perpetuou-se ao longo da história quando, sucessivamente, era resgatado para se fazer valer o reconhecimento do direito possessório de áreas públicas ocupadas indevidamente.

Todavia, essa legitimação prevista na lei, sempre se valeu de certo grau de discricionabilidade e arbitrariedade, apoiada sobre as acepções do que seria “produtivo e improdutivo”, de “boa fé e má fé”, e ainda, pelo “efetivo aproveitamento” e suas definições incorporados à legislação ao longo do

tempo. Criando, assim, brechas sobre as possibilidades de legitimação dessas posses, conforme, o jogo da negociação política. Porém, deixando a tal função social relegada à segunda instância.

Destaca-se que a legislação patrimonial incorpora a distinção formal, entre ocupante de boa fé e de má fé. O ocupante de imóvel da União “sem assentimento desta” estaria sujeito a ser sumariamente despejado, sem direito a qualquer indenização, daquilo tudo que houvesse incorporado ao solo, estando sujeito inclusive as penas legais estabelecidas no código civil. Todavia, fica estabelecido, ainda, que *“Excetua-se dessa disposição os ocupantes de boa fé, com cultura efetiva e morada habitual e os direitos assegurados por este Decreto-lei”*<sup>42</sup>.

Cria-se assim, duas categorias de ocupantes de terras da União e sujeitos à tratamentos distintos: o posseiro e o ocupante. E, diante da formalização da ocupação como instrumento administrativo, são atribuídos à norma e à prática, a partir de então, dois conceitos e tratamentos distintos à posse e à ocupação, conforme abordado no texto.

Pela utilização deste instrumento administrativo, precário e resolúvel, foi observado que em função das sucessivas revisões dos *cut off dates* sobre o reconhecimento das ocupações como uma forma válida de outorga de terras públicas, criou-se uma lógica ambígua da “permanente transitoriedade” sobre a utilização dos bens da União. As consequências dessa ambiguidade geram para aqueles inscritos e pagantes da taxa de ocupação, “brechas” para apropriação de terras públicas, quando beneficiados pelo direito de preferência para aquisição do domínio útil do imóvel que ocupam, e para outros, os não inscritos, o estado de vulnerabilidade diante da possibilidade, ou não, de reconhecimento de direitos, ficando sujeitos à perversa lógica da negociação e do benefício político.

Como visto, a partir de 2007, são estabelecidas pela revisão da legislação patrimonial outras formas de abordagem, seja desse passivo de inscrições de ocupação antigas, a serem revisadas, ou canceladas, como das posses irregulares, visando a regularização fundiária das situações caracterizadas como de interesse social. Sem deixar de reconhecer a importância das mudanças propostas a partir de então, especialmente, no campo do reconhecimento de direitos, observa-se que entraves de diferentes naturezas impedem avanços mais significativos no cumprimento da função social da propriedade pública da União.

A leitura do conjunto de leis que rege o patrimônio da União mostrou, ainda, que a cada nova regulação editada, se agrava a opacidade sobre a situação fundiária das terras públicas do Brasil. O desconhecimento real da dominialidade pública; a dificuldade do Estado em regular, de fato, o acesso à terra e aos recursos naturais; questões negligenciadas, como a discriminação das terras públicas na implementação de políticas públicas ou de determinações legais, das mais diversas naturezas que interferiram, direta e indiretamente, na ocupação do território, incentivaram a cultura secular de se valer da posse das “terras de ninguém”. Não é à toa que este termo foi calcado popularmente, e de forma acertada, para adjetivar situações de caos, de desmando, ou sem regras.

A insegurança jurídica sobre o domínio da terra gerou e, ainda, gera situações de caos e de inúmeros e graves conflitos no país, sejam eles urbanos ou rurais.

Soma-se aos elementos acima apontados, o fato do braço executor das ações de gestão do patrimônio da União – as superintendências – estarem sujeitas, umas mais do que outras, ao jogo de pressões dos interesses locais – das velhas e novas oligarquias –, que historicamente, foram

---

<sup>42</sup> Parágrafo único do Artigo 71, do Decreto-lei nº 9.760/1946.

determinantes para impedir o avanço de uma gestão patrimonial eficiente, sob o ambicionado interesse de consolidar e lucrar com o coas fundiário (Holston, 2013: 186) <sup>43</sup>.

Conforme abordado no texto, a origem da estrutura fundiária brasileira é oblíqua e difusa. E é sobre esta estrutura fundiária, pautada por irresoluções jurídicas de conflitos, que incide a gestão do patrimônio da União, “na base do fato consumado e do clássico exemplo histórico de que certos problemas não se resolvem, mas se superam, com maior ou menor trauma e/ou consequências adversas” (Mansos Neto, 2015).

## BIBLIOGRAFIA

BARROSO, E.W.S (et all) *Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal*. Anais do XIII Simpósio de Sensoriamento Remoto do INPE, Florianópolis, Brasil. Abril de 2007.

CAZETTA, Luís Carlos. *Legislação Imobiliária da União: Anotações e comentários às leis básicas*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2002.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SPU. *Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2014.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

HOSLTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MANSOS NETO, Flávio. *A regularização fundiária na Amazônia Legal: fundamentos do direito de preferência na lei estadual nº 7.289/2009 e na lei federal nº 11.952/2009*. Extraído do sítio: <http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/ARTIGO%205%20-%20FLAVIO%20MANSOS%20OKK.pdf>, visitado em 14/02/2015.

RESCHKE, A; AGUSTINI, C.; GUERESI, S. *Um Novo Parâmetro para a Gestão dos Bens da União: Função Socioambiental da Propriedade*, in Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico: Ano II, N.8, Porto Alegre, 2005.

ROCHA, Sílvio. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

---

<sup>43</sup> Caso recente a respeito da indicação política para a Superintendência do patrimônio da União no Distrito Federal, divulgados pela grande mídia, que ilustra como as relações políticas da mais baixa estima, vislumbram o acesso à gestão – ou a perpetuação da não gestão - sobre as terras públicas: “... **‘Isso aqui é nosso. Isso aqui eu ponho quem eu quiser, a melancia que eu quiser aqui, eu vou colocar’**, avisa o senador. Na gravação, realizada nas dependências da SPU, o senador tenta mostrar o seu poder em relação à nomeação de cargos no órgão. **‘Ele (o assessor em questão) tem lado. O lado dele é o senador Hélio José, que é o responsável pela SPU a partir de hoje. A partir de hoje, a SPU é responsabilidade minha, do senador Hélio José, gabinete 19 da Teotônio Vilela’**, declara o parlamentar, sem saber que estava sendo gravado”. Trecho extraído do sítio eletrônico do jornal Correio Brasiliense [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/08/05/internas\\_polbraeco.543279/senador-helio-jose-afirma-em-audio-que-nomeia-a-melancia-que-quiser.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/08/05/internas_polbraeco.543279/senador-helio-jose-afirma-em-audio-que-nomeia-a-melancia-que-quiser.shtml) e <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/08/em-gravacao-senador-helio-jose-diz-que-pode-indicar-melancia-para-cargo.html>, visitados em 28/11/2016.