





# MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO

SECRETARIA  
DO PATRIMÔNIO  
DA UNIÃO

Ministério do  
Planejamento,  
Orçamento e Gestão



# FICHA INSTITUCIONAL

---

**PRESIDENTE** LUIS INÁCIO LULA DA SILVA

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

---

**MINISTRO** PAULO BERNARDO SILVA

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO** JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL

**SECRETÁRIO-EXECUTIVO ADJUNTO** AFONSO OLIVEIRA DE ALMEIDA

**SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

---

**SECRETÁRIA** ALEXANDRA RESCHKE

**SECRETÁRIA ADJUNTA** ELIANE FERNANDES DA SILVA

**DEPARTAMENTO DE AÇÕES DESCENTRALIZADAS**

---

**DIRETORA** PAULA SANTOS

# FICHA TÉCNICA

## EQUIPE INSTITUTO PÓLIS

### COORDENADOR GERAL DO PROJETO

NELSON SAULE JÚNIOR

### ORGANIZADORES DA PUBLICAÇÃO

MARIANA LEVY PIZA FONTES

NELSON SAULE JÚNIOR

### AUTORES

MARIANA BARBOSA

MARIANA LEVY PIZA FONTES

MARIANA MENCIO

NELSON SAULE JÚNIOR

### COLABORADORES DO INSTITUTO PÓLIS

ELLADE IMPARATO

EROS ROMARO

JULIANA BRITO

PATRICIA CARDOSO

RODRIGO DANTAS BASTOS

ROSANE TIERNO

### COLABORADORES DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

ALEXANDRA RESCHKE – SECRETÁRIA

ANA LUCIA VILAS BOAS – GERENTE GRPU/BA

CAMILA AGUSTINI – COORDENADORA GERAL DE LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL

DINARTE VAZ – GERENTE GRPU/PR

ELIANE HIRAI – COORDENADORA GERAL DE IDENTIFICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

EVANGELINA PINHO – GERENTE GRPU/SP

JOÃO PRADO – CGIF

JOSÉ MALHEIROS DA FRANCA – CGGEP

JULIA MORETTI – GRPU/SP

LEANDRO AGUIAR – ASSESSOR DO GABINETE

LOUISE RITZEL – ASSESSORA DO GABINETE

LUCIANO RODA – COORDENADOR GERAL DE GESTÃO PATRIMONIAL

ORLANDO CORREA – GRPU/PA

PAULA SANTOS – DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AÇÕES DESCENTRALIZADAS

RAQUEL ROLAND – COORDENADORA GERAL DE PROJETOS ESPECIAIS

SÉRGIO FELICIANO – GRPU/PE

SIMONE GUERESI – ASSESSORA DO GABINETE

VANEZZA CAMPIOL – CGPES

EDIÇÃO GRÁFICA

## COORDENAÇÃO EDITORIAL

---

PAULA FREIRE SANTORO  
ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO  
IARA ROLNIK XAVIER

## EDIÇÃO E REVISÃO DE TEXTOS

---

VANESSA RAMOS FERRARI  
CAIA FITTIPALDI  
IARA ROLNIK XAVIER

## PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

---

TECNOPOP  
ANDRÉ STOLARSKI  
FELIPE KAIZER  
RAPHAEL JANSEN

## ILUSTRAÇÕES

---

CAPA PAULA FREIRE SANTORO  
CAPÍTULO BENS DA UNIÃO MARIANA RUZANTE  
CAPÍTULO SITUAÇÕES DE IRREGULARIDADE ANDRÉS SANDOVAL

## FILMES E PROVAS

---

AJATO

## IMPRESSÃO E ACABAMENTO

---

MAX PRINT

## TIRAGEM

---

1000 EXEMPLARES

## TIPOGRAFIA

---

META PLUS

## PERÍODO DE PRODUÇÃO

---

MAR–NOV 2006

# Sumário

---

## MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO—9

APRESENTAÇÃO—10

COMO UTILIZAR ESSE MANUAL—12

### A OS BENS DA UNIÃO—A:14

- A1** Por que a União tem patrimônio imobiliário?—A:15
- A2** Os bens públicos—A:18
- A3** As espécies e características dos bens públicos—A:19
- A4** Bens da União—A:21
- A5** Identificando os bens da União—A:37

### B A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO—B:40

- B1** Para que servem os bens da União—B:41
- B2** Trilhas para o cumprimento da função socioambiental dos bens da União—B:42
- B3** A responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União sobre a função socioambiental dos bens imóveis da União—B:46
- B4** Como proceder para utilizar os bens da União—B:47

### C GESTÃO COMPARTILHADA E DEMOCRÁTICA DAS TERRAS DA UNIÃO—C:52

- C1** Gestão compartilhada e democrática das terras da União—C:53
- C2** Cooperação entre União e Municípios para a regularização fundiária—C:54
- C3** Gestão democrática das terras da União—C:55
- C4** Os principais desafios para a gestão compartilhada e democrática das terras da União—C:56

### D COMO REGULARIZAR NAS TERRAS DA UNIÃO—D:58

- D1** Identificando e diferenciando “irregularidades” nos bens da União—D:59
- D2** Tipos de ocupações irregulares presentes nos bens da União—D:60

### E ATORES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DOS BENS DA UNIÃO—E:75

- E1** Secretaria do Patrimônio da União—E:76
- E2** Ministério das Cidades—E:79
- E3** Ministério do Meio Ambiente—E:79
- E4** Advocacia Geral da União (AGU)—E:79
- E5** Caixa Econômica Federal—E:80
- E6** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)—E:81
- E7** Fundação Nacional do Índio (FUNAI)—E:81
- E8** Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)—E:82
- E9** Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP)—E:82
- E10** Sociedade civil—E:82
- E11** Municípios—E:84
- E12** Câmara Municipal—E:85

- E13** Defensorias Públicas — E:85
- E14** Poder Judiciário — E:86
- E15** Cartório de Notas e Registro de Imóveis — E:86
- E16** Ministério Público — E:87

## **F INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DA UNIÃO — F:88**

- F1** Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) — F:91
- F2** Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) — F:91
- F3** Autorização de Uso — F:95
- F4** Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) — F:96
- F5** Cessão — F:97
- F6** Inscrição da Ocupação — F:97
- F7** Aforamento — F:98
- F8** Alienação — F:98

## **G PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM TERRAS DA UNIÃO E SUA INTERFACE COM OUTROS PROGRAMAS FEDERAIS — G:101**

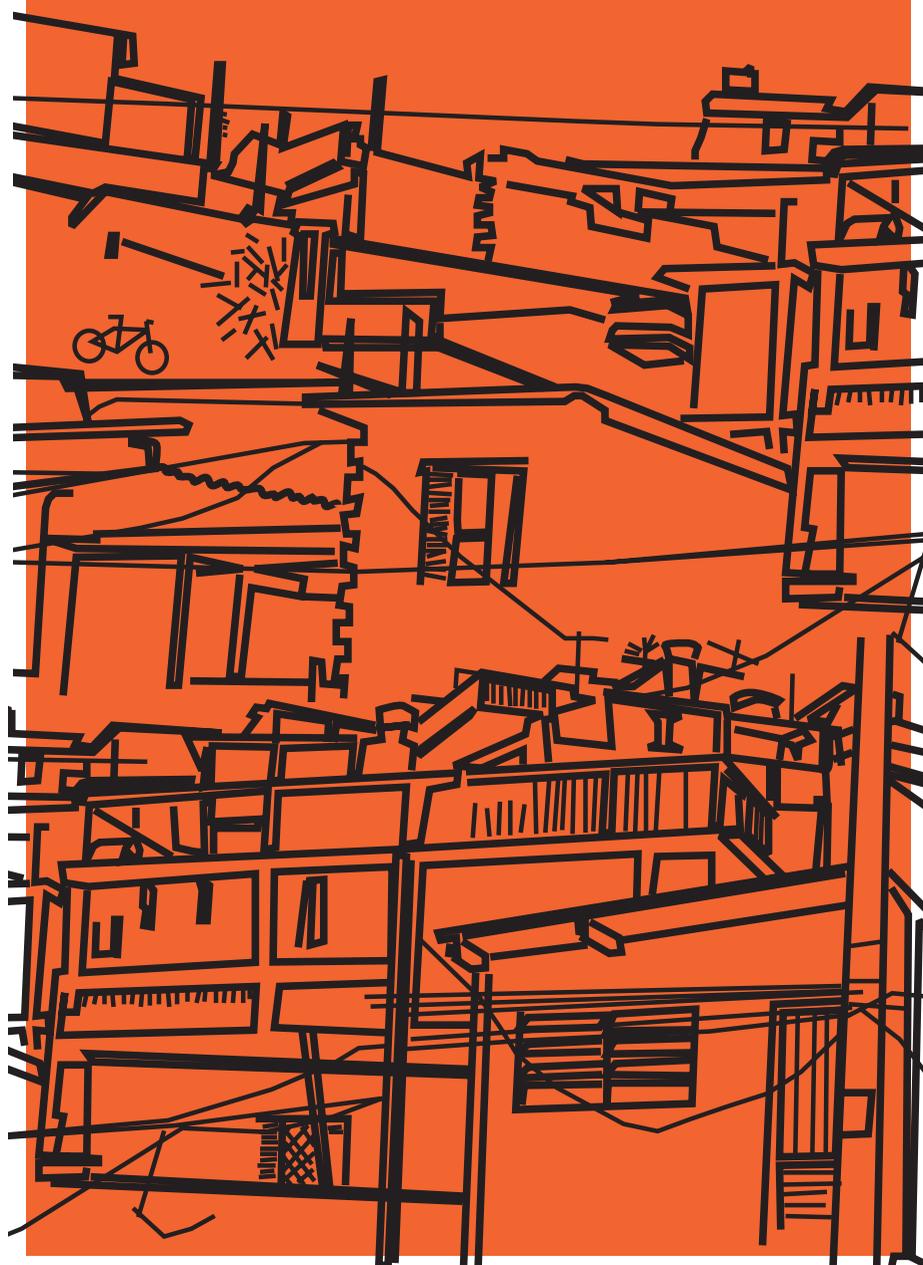
- G1** Programa Papel Passado — G:104
- G2** Projeto Orla — G:105
- G3** Projeto Nossa Várzea — G:106
- G4** Provárzea – Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea — G:107
- G5** Programa Brasil Quilombola — G:107

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS — 109

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL — 113

FLUXOGRAMA DA REGULARIZAÇÃO — 117

# MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO



# Apresentação

**A Regularização Fundiária das Terras da União** parte do princípio constitucional que garante a função social da propriedade, seja ela privada ou pública. Porém, esse preceito constitucional não está de todo consolidado. São inúmeros os que ainda vêm a propriedade com a finalidade única de obtenção de renda, sem dar-se conta de que isso pode restringir o direito fundamental à moradia de outrem ou, ainda, o direito de todos aos benefícios da cidade, do trabalho e do meio ambiente saudável.

Mudar a lógica da gestão do patrimônio da União, até então voltada exclusivamente para a arrecadação, foi o desafio assumido pelo atual governo federal. Para tanto, foi necessário reformular a política de gestão do patrimônio da União e fortalecer a Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP), que tem como atribuição regimental a gestão desse patrimônio.

Assim, a missão institucional da SPU foi construída de forma coletiva e com base nas diretrizes de governo. “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” é consenso entre todos os dirigentes e gerentes regionais da SPU, pactuado em um dos primeiros Encontros Nacionais realizados em 2004. Fica expresso, dessa forma, que o patrimônio da União compreende imóveis passíveis de cumprir uma função arrecadadora, bem como imóveis com importante função socioambiental, sem prevalência de um em detrimento do outro. Mais do que isso, trata-se de, conforme recomenda a Constituição, identificar corretamente a função, ou seja, a vocação do imóvel, e fazer com que cumpra esse propósito.

Desde então, foram implementadas diversas iniciativas para reorientar a gestão organizacional e operacional da SPU e acelerar o processo de absorção da nova missão. Elevou-se o número de Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU), garantindo a presença da Secretaria em cada Estado da Federação e Distrito Federal. Institucionalizou-se a prática de gestão participativa e estratégica e de desenvolvimento organizacional. Implantaram-se novas instâncias, colegiadas, de decisão e gestão: a Diretoria Colegiada e as reuniões semanais de Gestão Estratégica, com a participação de todos os Coordenadores Gerais no âmbito do órgão central, e os Encontros Nacionais de Gestão Estratégica da SPU, garantindo a participação de todos os Gerentes Regionais e servidores com o conhecimento relacionado aos temas do encontro. Esses fóruns permitem a capacitação gerencial em serviço, dando ao corpo técnico condições de atuar de forma propositiva e democrática.

Este modelo de gestão objetiva a inserção do patrimônio público federal como recurso estratégico para a implementação de políticas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial, na redução das desigualdades regionais e no fomento ao desenvolvimento sustentável.

Uma das principais diretrizes da política de gestão do patrimônio da União é justamente a gestão compartilhada, para a qual sociedade, municípios, Estados, Distrito Federal e outros órgãos federais são chamados a

participar da sua implementação. Esta participação é condição, inclusive, para a clara definição da vocação dos imóveis e o cumprimento de sua função socioambiental.

Outra diretriz igualmente importante é garantir que a regularização fundiária ocorra de forma articulada com a regularização urbanística e ambiental, o que só é possível com a parceria do poder local e da comunidade, além de outros atores como, por exemplo, os Cartórios de Registro de Imóveis.

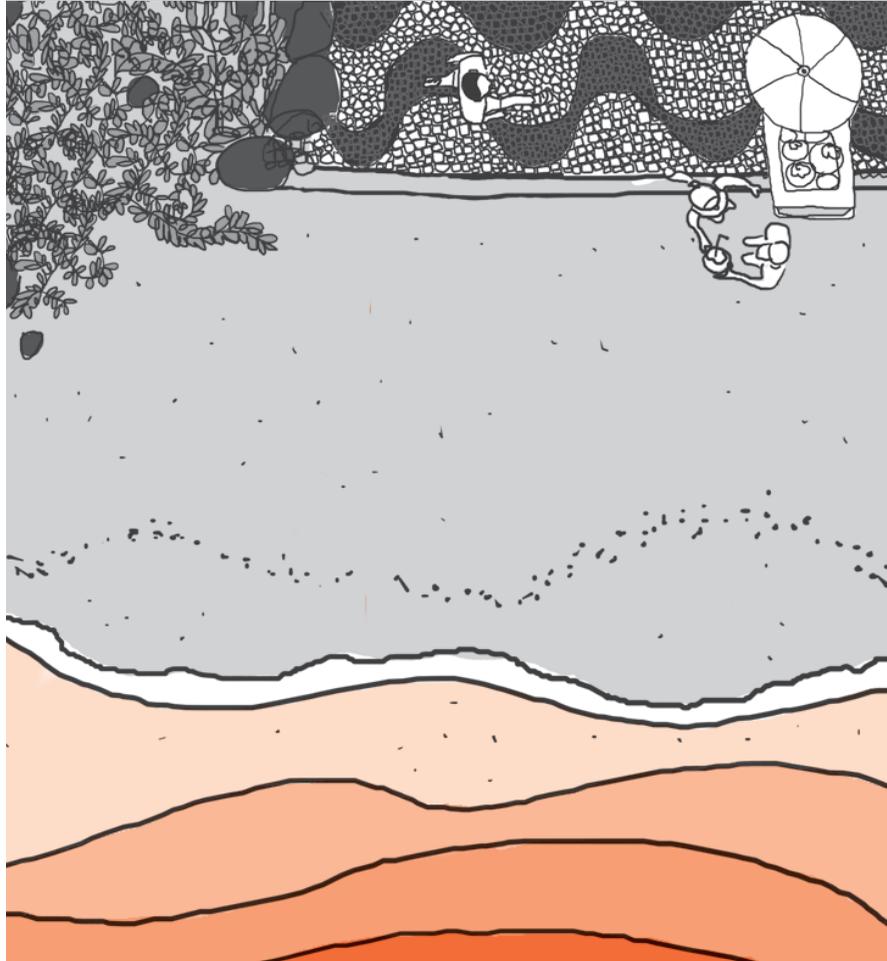
Para implementar a regularização fundiária em áreas da União, conforme essas diretrizes, as Gerências Regionais passaram a atuar como catalisadoras desses processos em todo o país, com um papel de mediadoras em conflitos relacionados a terra e a imóveis públicos. As comunidades de baixa renda passaram a procurar a SPU para solucionar seus problemas fundiários, tendo encontrado uma parceira atenta e pronta a apoiar processos legítimos de reconhecimento do direito à moradia. Neste contexto, a Secretaria do Patrimônio da União organizou este manual de Regularização Fundiária em Terras da União para o desenvolvimento de suas ações institucionais de capacitação sobre a política nacional de regularização fundiária dos bens imóveis da União. Seu objetivo é fornecer informações, orientações e recomendações para servidores públicos, profissionais de diversas áreas de conhecimento, lideranças sociais, e demais atores que tenham responsabilidades, interesses e compromissos com a inclusão socioterritorial e com a proteção do patrimônio público brasileiro.

Podemos dizer que este manual é resultado desta prática de trabalho integrado, pois nele consolidamos o que foi sendo construído nos Encontros Nacionais de Gestão Estratégica – com destaque ao VI Encontro, cujo tema foi “Terra Legal com Função Social” – nas práticas do dia-a-dia das Gerências Regionais do Patrimônio da União, na execução dos termos de cooperação técnica e convênios com os Municípios e Distrito Federal, nas Oficinas do Projeto Orla, e nos trabalhos desenvolvidos em conjunto com os Ministérios parceiros dessas ações.

Esse manual é um retorno a todos esses atores e visa apoiá-los no aprofundamento das ações, garantindo uma maior eficiência e eficácia na gestão deste tão importante patrimônio da União, patrimônio que pertence a todos os brasileiros e que, como tal, precisa ser cuidado de forma integrada, participativa, transparente e ética.

Alexandra Reschke  
Secretária do Patrimônio da União

# Como utilizar esse manual



Dividido em **sete partes**, o manual discorre sobre:

- I** Os bens da União;
- II** Sua função socioambiental;
- III** Sua gestão compartilhada e democrática;
- IV** Suas formas de regularização fundiária;
- V** Os atores que interferem nesse processo de regularização;
- VI** Os instrumentos de regularização fundiária;
- VII** Os programas e financiamentos federais previstos para esse fim.



**Na primeira parte** é apresentado um panorama geral sobre os bens da União resgatando um breve histórico do regime jurídico da propriedade no Brasil, seguido por anotações sobre a compreensão legal, classificação e características dos bens públicos.

**Na segunda** são apontadas trilhas para o cumprimento das funções socioambientais dos bens imóveis da União, tais como a aplicação do Estatuto da Cidade, a realização de uma interpretação conjunta e integrada da proteção dos direitos socioambiental com a legislação urbana e ambiental; e a implementação de Planos Diretores Participativos. Esse item também explicita o papel da Secretaria do Patrimônio da União e as formas de utilização dos bens da União tanto pelo poder público como pelos indivíduos e entidades da sociedade civil.

**A terceira parte** versa sobre a gestão compartilhada e democrática dos bens imóveis da União apontando as possibilidades de cooperação entre a União, Estados e Municípios para a gestão destes bens. Relata as formas e os principais desafios para a gestão democrática das terras da União.

**Em seguida** o manual aborda as formas de regularização das terras da União retratando os tipos de ocupação existentes nestas terras tais como as favelas, palafitas, loteamentos irregulares e clandestinos. Esse item também traz informações sobre os procedimentos e os instrumentos legais e jurídicos de regularização fundiária.

**Na quinta parte** do manual são descritos os atores que interferem no processo de regularização dos bens da União, relatando as formas de atuação da Secretaria do Patrimônio da União e sua interface com estes atores.

**A sexta parte** se refere aos instrumentos de regularização das terras da União, momento em que são fornecidas orientações sobre como podem ser aplicados para esta finalidade. São exemplos desses instrumentos as Zonas Especiais de Interesse Social e os institutos jurídicos da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso, a doação, a cessão e o aforamento.

**Por fim, a sétima parte** do manual contém informações sobre programas federais de intervenção ou de apoio e financiamento para a promoção da regularização fundiária tais como: a Ação Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Terras da União (da Secretaria do Patrimônio da União) que integra o Programa Nacional de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o Programa Papel Passado, o Programa Habitar Brasil BID-HBB, o Projeto Orla, o Programa Brasil Quilombola e o Provárzea (Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea).

Durante a leitura dos itens do manual, o leitor poderá consultar as referências legais dos conceitos e normas tratados no texto no item **Legislação aplicável**, organizado por ordem alfabética e por temas. Esse item funciona como um guia de consulta da legislação que discorre a respeito dos temas que envolvem a regularização fundiária dos bens da União.

Ao longo do texto, boxes explicativos e **Saiba mais** trazem para o leitor outras indicações de leitura e fontes de informação. Essas informações encontram-se listadas ao final do manual no item **Referências bibliográficas**.



# A OS BENS DA UNIÃO



# A1 Por que a União tem patrimônio imobiliário?

**A Constituição Federal de 1988**, em seu artigo 20, definiu quais são os bens imóveis da União. Esse artigo revela um leque de razões que justificam o domínio do poder central sobre a terra. São elas a defesa da soberania nacional; a conservação do meio ambiente; a proteção aos povos indígenas, habitantes e “proprietários” originais do território brasileiro; o controle sobre a exploração dos recursos naturais e a garantia da propriedade sobre os imóveis adquiridos pela União.

No Brasil, a terra e o direito à propriedade foram tratados, desde o início do processo de colonização, sob a ótica estrita da especulação, ou seja, da exploração da propriedade em benefício – especialmente econômico – de seu proprietário. Associava-se, em uma só equação terra, riqueza e poder. Essa lógica de tratamento da terra era também aplicada ao patrimônio público: o Estado – reflexo da sociedade – sempre olhou suas propriedades sob a perspectiva prioritária das transações onerosas.

Os próprios interesses de defesa do território, no início da colonização, representavam a garantia do monopólio de exploração das riquezas naturais da Colônia pela Coroa. Por isso, o início da terra pública, no país, está assentado na propriedade do Rei sobre o território brasileiro. E, desde então, a terra foi distribuída conforme os interesses do governante em uma relação promíscua com os particulares – a distribuição das sesmarias.

Ao longo dos anos essa lógica não apenas pautou a relação governo-sociedade como também levou o Estado a adquirir imóveis dominiais como forma de investimento – prática corrente entre os particulares.

A lógica da supremacia dos interesses do proprietário na utilização da propriedade produziu nas cidades e no campo a consolidação e o agravamento do processo de exclusão socioterritorial de um contingente crescente de pessoas. Impedidas, no campo, de permanecer trabalhando na terra, nas cidades a dificuldade está em ocupar legalmente o território – adquirir um lote, construir sua moradia.

A partir da intensificação das lutas rurais e urbanas pela inclusão social e territorial teve início a construção de um novo paradigma, segundo o qual a terra, pública ou privada, deve cumprir uma função social, que prevalecerá sobre o direito individual à propriedade.

Em 1988, os constituintes, em sintonia com as lutas sociais e com as tendências internacionais, contemplaram novas razões na definição do patrimônio imobiliário da União, com especial destaque à proteção ambiental. São da União: as águas e as praias fluviais situadas em territórios de seu domínio, as que cortam mais de um Estado e as que se situam na fronteira; o mar territorial e a plataforma continental; os terrenos de marinha, situados na costa marítima; as ilhas oceânicas; as cavernas; entre outros.

Em consonância com o rápido avanço de problemas relativos ao meio ambiente e a consciência de que o equilíbrio ambiental – ou seu oposto – não vê fronteiras territoriais, administrativas ou temporais (entre gerações), o poder público, em inúmeros países, tem sido levado a assumir ou a intensi-

ficar a função de gestão territorial e ambiental, o que inclui o domínio público de uma parte do território: aquela essencial à garantia da qualidade de vida às futuras gerações.

Em países ricos, isso se concretizou por meio de programas de desapropriação e aquisição de áreas pelo poder público, como maneira de garantir políticas de preservação e de resolver os problemas com proprietários particulares. Esse tipo de solução é inviável para os países pobres. Nesse contexto, o Brasil tem situação privilegiada, visto que, por determinação legal, tem como patrimônio público a maior parte da faixa litorânea, além de margens de rios e outros territórios que abrigam importantes ecossistemas.

Finalmente, vale acrescentar que, no Brasil, a propriedade da terra continua tendo significado crucial na distribuição da população, tanto urbana quanto rural. No campo ou na cidade, terra ainda significa poder e riqueza. Não possuí-la, por outro lado, significa exclusão. Neste contexto, o papel do Estado é decisivo para atender quem está excluído do acesso a terra pelas vias formais do mercado, garantindo direitos fundamentais a toda a população.

Por isso, as políticas de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social são prioritárias ao atual governo federal, que tem como um de seus eixos a inclusão social. Eis aí mais uma razão para a União possuir imóveis: desempenhar papel ativo na gestão do território, identificando a vocação de cada imóvel do patrimônio público no atendimento dos interesses nacionais e no cumprimento da função socioambiental.

## HISTÓRICO DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Durante o período colonial, todo o território brasileiro era considerado propriedade da Coroa Portuguesa e consignado à Ordem de Cristo, cujo patrimônio confundia-se com o do Rei de Portugal. Para que fosse preservado o poder da monarquia sobre as terras e promover a ocupação do território brasileiro, estabeleceu-se aqui o regime das sesmarias. Este sistema consistia, basicamente, em uma concessão do domínio condicionada ao uso produtivo da terra. No caso do Brasil, essa condicionante também visava promover a ocupação da nova terra (CRETELLA, 1994). Ademais, a concessão do domínio estava exclusivamente vinculada ao pagamento do dízimo à Ordem de Cristo para propagação da fé (SILVA, 2004). Posteriormente, em 1850, a Lei de Terras pôs fim a este regime e mudou integralmente o sistema de apropriação de terras no Brasil. A partir deste instrumento legislativo – que dispõe sobre as terras devolutas e as possuídas por título de sesmaria – o direito à terra deixou de ser condicionado pela efetiva ocupação e aproveitamento. Deste modo, foram reconhecidas e legitimadas as sesmarias com os respectivos títulos, bem como as ocupações e as posses devidamente comprovadas. Já as terras desprovidas de comprovação de legitimidade da posse e domínio foram consideradas devolutas e, como tal, pertencentes ao patrimônio público. A partir daí, tem-se que a concessão do domínio e das transferências passou a ser vinculada ao título de compra e venda, excluindo-se a posse e a exploração como instrumento legítimo de aquisição de terras. Nesse sentido, foi instituída a necessidade de registro das terras possuídas pelo Império e pelos particulares no denominado Registro Paroquial.

Assim, a propriedade surge no Brasil a partir de um marco jurídico excludente: inicialmente, o regime de sesmarias e capitanias hereditárias, que excluía a população indígena e quilombola; e posteriormente, o Estatuto da Terra que limita o acesso à propriedade somente mediante compra e venda. A ocupação do território no Brasil deu-se a partir dessa lógica que associava ocupação, terra e moradia, ao dinheiro.

Com a intensificação das lutas populares, tem-se a construção de um novo paradigma, consolidado na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). A propriedade da terra, seja ela pública ou privada, deve cumprir uma função socioambiental. O direito à cidade e à moradia se insere nesta nova ordem jurídico-urbanística.

## A2 Os bens públicos

---

### A compreensão legal dos bens

---

**Os bens podem ser entendidos como coisas da natureza** ou coisas produzidas pelas pessoas que satisfazem as necessidades humanas. Os bens podem ter valor cultural, histórico ou econômico.

Há várias classificações legais: podem ser públicos e privados, imóveis e móveis ou bens materiais e imateriais.

Os **bens públicos** são os que pertencem à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal e estão divididos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais. Normalmente, se submetem ao regime de direito público.

Os **bens imóveis** são compreendidos pela legislação brasileira como o solo e tudo quanto se lhe incorporar naturalmente ou artificialmente. Portanto, as diversas formas de uso e ocupação do solo pelas pessoas integram a categoria dos bens imóveis como, por exemplo, as casas e edifícios residenciais e comerciais, os monumentos, as indústrias, os equipamentos culturais, educacionais, esportivos e as praças. Os bens naturais do solo também são considerados bens imóveis como, por exemplo, a vegetação da Mata Atlântica, o espaço aéreo e o subsolo, como as jazidas e os recursos minerais.

Os **bens móveis** são, por sua vez, todos aqueles que podem ser transportados sem alteração na sua substância ou destinação socioeconômica.

Os bens ainda podem ser materiais, portanto dotados de existência física, ou imateriais, enquanto criações da mente humana e da cultura.

A Constituição, ao tratar dos direitos culturais, entende que o patrimônio cultural brasileiro é compreendido como bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Como **bens imateriais** podem ser compreendidas as criações artísticas como a pintura e a música; as formas de expressão como danças e festas populares; os modos de viver das populações indígenas, ribeirinhas, caboclas, etc.

Considerando que o enfoque deste manual são os bens imóveis pertencentes ao patrimônio da União, é necessário abordar o tratamento dos bens imóveis no Código Civil que trata dos bens em geral. Dois aspectos são importantes de serem tratados: a relação entre bens imóveis e propriedade, e a classificação e características dos bens públicos.

### Propriedade de bem imóvel e direitos reais

---

**O direito real** deve ser visto como um poder direto e imediato que o titular exerce sobre a coisa, por exemplo, sobre os bens imóveis. A propriedade é a principal espécie de direito real. Pela legislação civil, também são direitos reais: a superfície, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, o direito do promitente comprador do imóvel, o penhor, a hipoteca, etc.

Por se tratar de um direito real, a propriedade de um bem imóvel deve cumprir dois requisitos fundamentais para ter proteção legal e gerar responsabilidade dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro.

Primeiro, a propriedade deve atender a sua função social, requisito constitucional inerente ao direito de propriedade (vide item B desse manual sobre a função socioambiental dos bens da União na pág. B:41).

Além disso, é necessário o registro do título de propriedade do bem imóvel no Cartório de Registro de Imóveis. Não é suficiente o acordo de vontades entre a pessoa que transmite e a que adquire a propriedade: é preciso que a transferência seja registrada. Essa transferência pode ser feita por meio de compromisso de compra e venda, contrato de compra e venda, declaração da doação, entre outras formas.

## A3 As espécies e características dos bens públicos

---

### Bens de uso comum do povo

---

**Os bens de uso comum** do povo são definidos por lei ou pela natureza do próprio bem. São os bens destinados ao uso coletivo. Podem ser usados indistintamente pelas pessoas, em igualdade de condições. São exemplos de bens de uso comum do povo: as vias públicas (ruas, avenidas), as praças públicas, os parques públicos, as praias marítimas, as águas, os rios e suas praias fluviais e os lagos públicos.

De fato, qualquer pessoa tem o direito de utilizar um bem público de diversas formas como passear num parque, andar nas ruas e praças, caminhar numa praia. Da mesma forma, as pessoas têm o dever de preservar estes bens para uso comum da coletividade. Práticas de uso privativo de praias, praças, ruas, rios e águas são claras violações ao direito coletivo da população.

Os bens de uso comum do povo são regidos pelo regime de direito público. São, portanto, inalienáveis (não podem ser transmitidos, mediante doação, venda, permuta), imprescritíveis (não podem ser objeto de usucapião), impenhoráveis (não podem ser transferidos forçadamente, seja para garantir a execução de um título judicial ou extrajudicial) e insuscetíveis de serem onerados (não podem ser dados em garantia por uma dívida contraída pelo poder público).

Excepcionalmente, é possível atribuir aos particulares o uso temporário desta categoria de bens como ocorre em áreas cedidas para a realização de eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional. Mas essa outorga do uso está vinculada ao cumprimento da função socioambiental do bem.



## Bens de uso especial

---

**Os bens de uso especial** são “utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins” (DI PIETRO, 2003). Neste caso, a população pode utilizar o bem público de forma específica. Se o bem for destinado para uma escola pública, por exemplo, a população poderá utilizá-lo para fins educacionais, culturais e esportivos.

Esses bens são também submetidos ao regime de direito público e são, portanto, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados. Como regra geral, não podem ser destinados para uso de interesse privado.

São exemplos de bens de uso especial: as terras destinadas ao uso do Exército, Aeronáutica e Marinha, edifícios ou terrenos destinados ao serviço ou estabelecimento da administração pública como, por exemplo, para uso dos Ministérios, Secretarias, delegacias de polícia, hospitais, universidades, teatros, centros culturais e esportivos, escolas públicas, dentre outros.

## Bens dominicais ou dominiais

---

**Os bens dominicais ou dominiais** são aqueles que pertencem ao poder público, mas não possuem uma destinação pública específica. Portanto, podem ser usados para diversas finalidades, desde que previstas em lei. Historicamente, os bens públicos dominiais tiveram uma função patrimonial ou financeira para o Estado, por meio da possibilidade de serem vendidos, alugados, cedidos de forma onerosa para uma atividade econômica como, por exemplo, um parque industrial. O poder público pode definir o melhor uso destas propriedades públicas, como os proprietários em geral, desde que respeite os preceitos constitucionais norteadores da administração pública, em especial o da função social da propriedade.

Embora os bens incluídos nesta categoria estejam submetidos ao regime do direito público, algumas normas típicas do direito privado também podem ser aplicadas. Esse tipo de bem pode ser alienado (vendido, doado) ao particular mediante licitação. Esta alienação deve submeter-se ao interesse público. Só é possível, portanto, alienar bem dominical se ficar comprovado o cumprimento da sua função social.

São exemplos de bens dominiais: as terras públicas destinadas por lei (afetadas) para um uso privado como, por exemplo, para loteamento ou conjunto habitacional popular ou para fins de assentamento rural. São também exemplos de bens dominiais as fluviais e lacustres, os terrenos marginais e os terrenos de marinha e seus acréscidos.





### AS TERRAS DEVOLUTAS INDISPENSÁVEIS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal determina a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Deste modo, as terras devolutas qualificadas com esta função de proteção ambiental deixam de ser bens dominiais e passam a ser regidas pelo mesmo regime jurídico dos bens de uso comum do povo e bens especiais, o que as torna indisponíveis.

## A4 Bens da União

As terras da União são **bens imóveis públicos** e estão previstos no art. 20 da Constituição Federal:

- 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;
- 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.

### Saiba mais

**Sobre os bens da União** consulte: CAZETTA, Luis Carlos. “Legislação Imobiliária da União – Anotações e comentários às leis básicas”. Brasília: SPU, 2002.

Disponível na página da internet: [www.spu.planejamento.gov.br](http://www.spu.planejamento.gov.br)

## Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos

**Na ocasião da proclamação da Constituição de 1988** a União já era detentora de um patrimônio imobiliário que ainda faz parte do seu acervo. É o caso, por exemplo, dos antigos aldeamentos indígenas e das ilhas com influência de maré, previstos na Constituição Federal de 1891.

Além desses, a União pode adquirir outros bens por atos como compra, permuta, desapropriação, recebimento em doação, etc.

Os bens das autarquias e sociedades de economia mista federais (administração indireta) também são bens da União. Muitos deles foram transferidos pela Secretaria do Patrimônio da União para essas instituições desempenharem suas funções e compor seu patrimônio. Esses bens passam a ter a destinação especial e administração por parte das entidades que os receberam, podendo ser utilizados na forma especificada em suas leis de criação. Este é o caso, por exemplo, dos imóveis do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), autarquia federal destinada à Previdência Social; da Fundação Oswaldo Cruz, fundação pública vinculada ao Ministério da Saúde, entre outros.

## As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e a preservação ambiental, definidas em lei

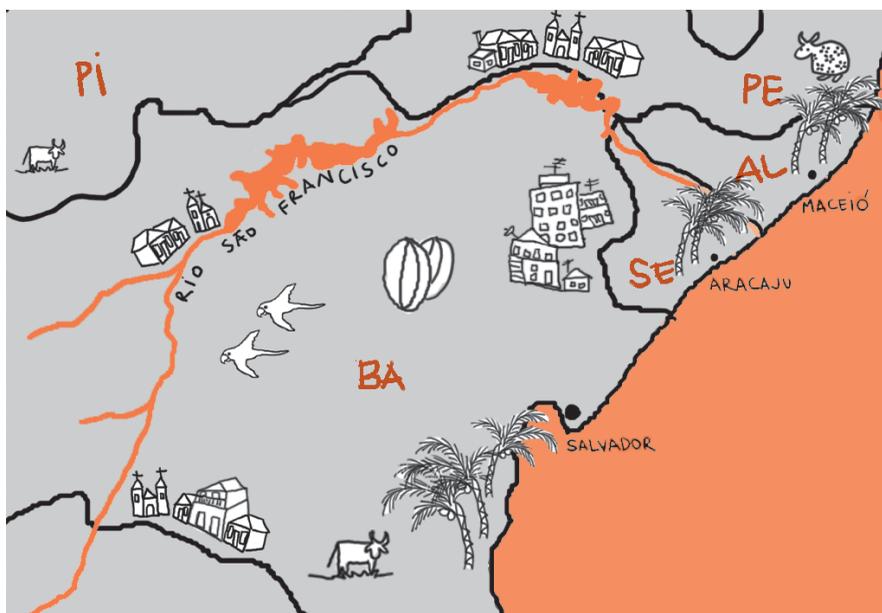
**A definição de terras devolutas remonta à época da Coroa Brasileira** e ao sistema de sesmarias (vide o Box sobre o histórico da propriedade no Brasil na pág. A:17). O termo *devoluta* significa devolvida, vazia, desocupada. Com a proclamação da República e a instituição de uma federação, as terras da Coroa que ainda não tivessem destinação, passaram a pertencer aos Estados como regra geral (Constituição Federal de 1891). Muitas vezes os Estados repassaram ainda aos Municípios.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 considera ainda algumas terras devolutas como domínio público da União, tais como as terras indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental. Essas definições, no entanto, ainda não foram regulamentadas por lei.



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

#### Lagos, rios e quaisquer correntes de água



A Constituição prevê águas de domínio da União e dos Estados. Pertencem à União os lagos, rios e quaisquer correntes de água que:

- Estiverem em terrenos de seu domínio;
- Banhem mais de um Estado;
- Sirvam de limites com outros países;
- Se estendam a território estrangeiro ou dele provenham.

São rios federais, por exemplo, o rio São Francisco, que banha os Estados de Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas. O rio Paraguai também, já que em um trecho faz fronteira entre o Brasil e a Bolívia e em outro se estende a território estrangeiro.

Por sua vez, serão estaduais “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (art.26, I da Constituição Federal).

## O RECONHECIMENTO DA ÁGUA COMO BEM PÚBLICO

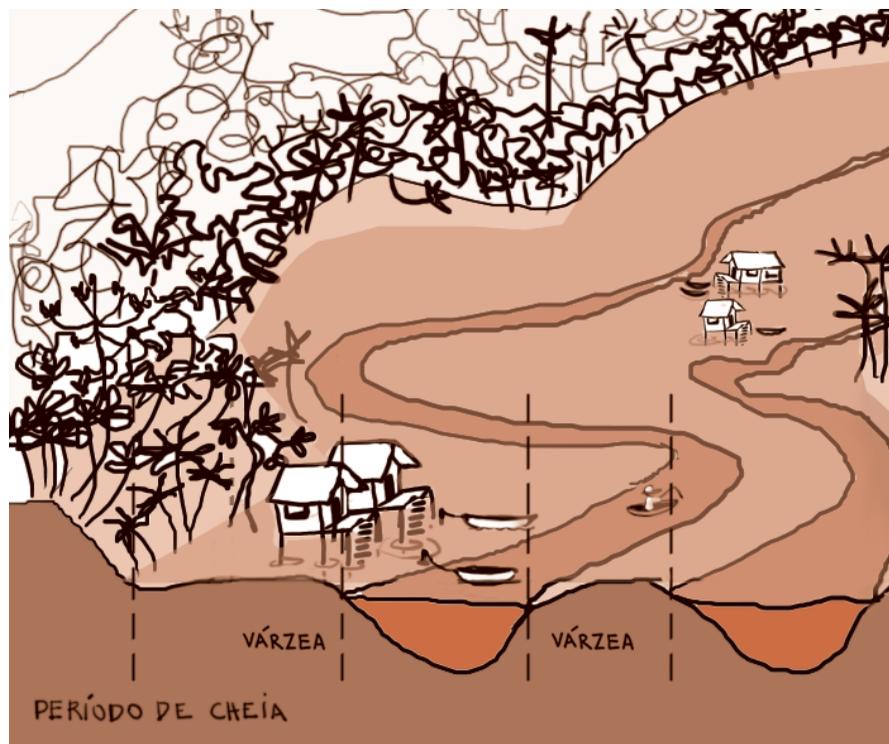
A Lei Federal sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, determina expressamente que a água é bem de domínio público, que seu uso depende de outorga de uso a ser concedida pelo poder público e que as águas são inalienáveis.

## E AS ÁREAS DE VÁRZEA?

**Várzeas são áreas localizadas ao longo de rios com ciclos anuais,** marcados por períodos de cheias e vazantes. São terrenos que, periodicamente, ficam alagados durante a enchente do rio e descobertos com a vazante.

Contudo, não existe um conceito de “várzea” descrito em lei. Adota-se, então, como base, o conceito de leito maior, trazido pela Resolução nº 004/85 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): “calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia” (BENATTI, 2005).

Equivale dizer que a várzea pode ser considerada como o próprio rio e, como tal, integrante do mesmo ecossistema.



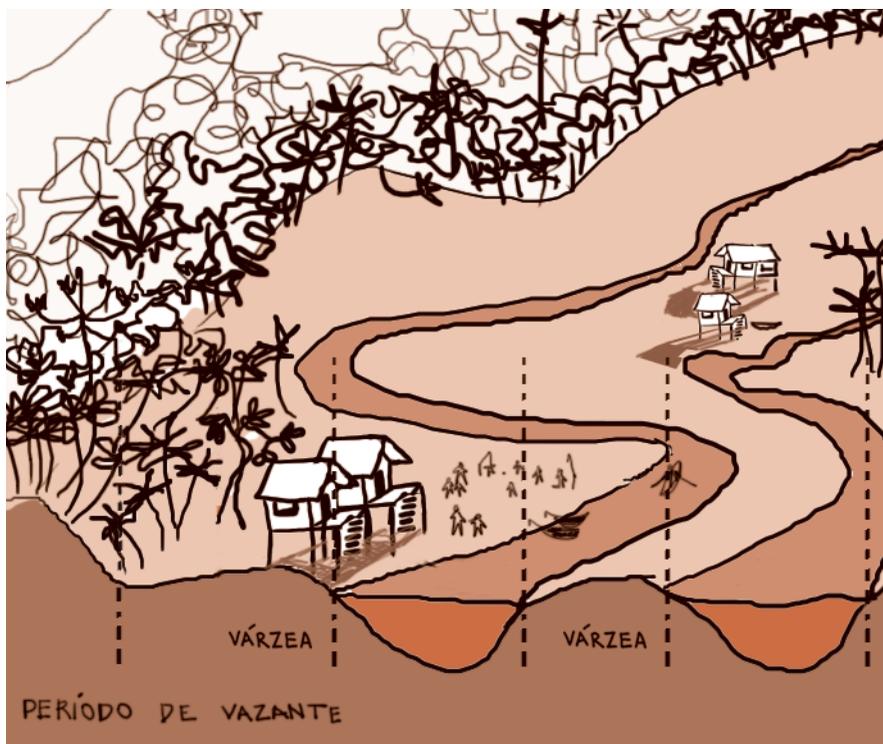
### A VÁRZEA É BEM PÚBLICO?

**Sim!** A várzea é considerada como a própria calha do rio. Como a água é um bem público, assim o é a área que ela ocupa, ainda que sazonalmente.

Caso contrário, a natureza da área de várzea poderia ser alterada conforme a vazante do rio, sendo bem público somente durante o período da cheia.

### DE QUEM É A VÁRZEA?

**A várzea pode ser propriedade do governo federal ou estadual,** dependendo da titularidade da água que a ocupa. Se as águas forem federais, a área de várzea pertence à União; se forem estaduais, a várzea pertencerá ao Estado titular das águas.



## COMO IDENTIFICAR A VÁRZEA?

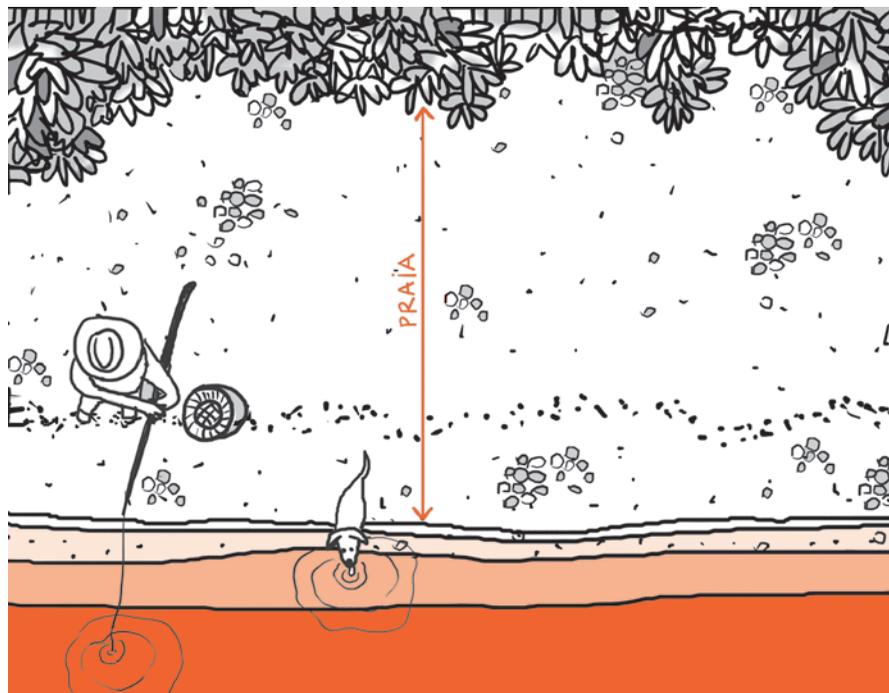
A várzea de propriedade federal está sob a jurisdição da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e suas respectivas Gerências Regionais. Este órgão, com base em um termo de cooperação técnica, tem trabalhado em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nas tarefas de identificar, demarcar, fiscalizar e fazer a regularização fundiária das áreas de várzea. A várzea, os terrenos de marinha e os terrenos marginais (vide manual sobre a definição de terrenos de marinha, na pág. A:32, e terrenos marginais, na página A:27).

## A VÁRZEA, OS TERRENOS DE MARINHA E OS TERRENOS MARGINAIS

De maneira geral, os terrenos de marinha e os terrenos marginais não estão em área periodicamente inundável da várzea, por isto não se confundem.

Entretanto, no que se refere aos terrenos de marinha, como a demarcação é feita a partir da LPM do ano de 1831, mudanças na configuração da calha do rio – por assoreamento, por aterros, desvios ou pela própria mudança da dinâmica das marés – podem determinar, hoje, a coincidência entre a várzea e o terreno de marinha.

Já os terrenos marginais não se confundem com a área de várzea, pois a extensão daqueles é contada a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), ou seja, depois do ponto que é periodicamente inundado. (Sobre a regularização fundiária em áreas de várzea vide pág. D:72).



## As praias fluviais

O conceito de praia fluvial deve ser entendido por analogia com o conceito de praia marítima (vide sobre o conceito de praia marítima na pág. A:28)

Sendo assim, a praia fluvial começa na área coberta e descoberta regularmente pelas águas do rio, e termina no limite com a vegetação natural ou no ponto em que há alteração do ecossistema.

## Os terrenos marginais

**Terreno marginal é a porção de terra banhada** pelas correntes navegáveis, fora do alcance da influência das marés, que se estende até a distância de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO).

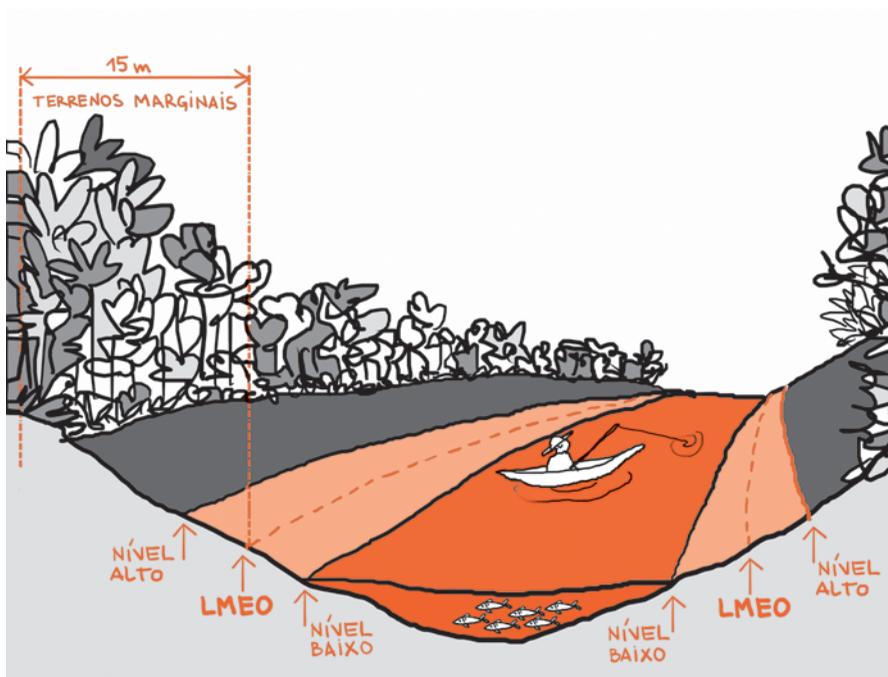
A Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) é uma linha fictícia, definida a partir da média das enchentes do rio.

Os terrenos marginais só serão propriedade da União quando seguirem lagos, rios ou quaisquer correntes de águas federais (MELLO, 2004).

### Atenção!

Os terrenos marginais são aqueles situados fora da influência de maré. Portanto, somente terrenos localizados ao lado de águas doces podem ser considerados terrenos marginais.

Por fim, cabe destacar que a regra para definir a titularidade das praias fluviais é a mesma que se aplica aos terrenos marginais, ou seja, segue a titularidade do rio onde estão situadas.



## **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**

---

### **Ilhas fluviais e lacustres**

---

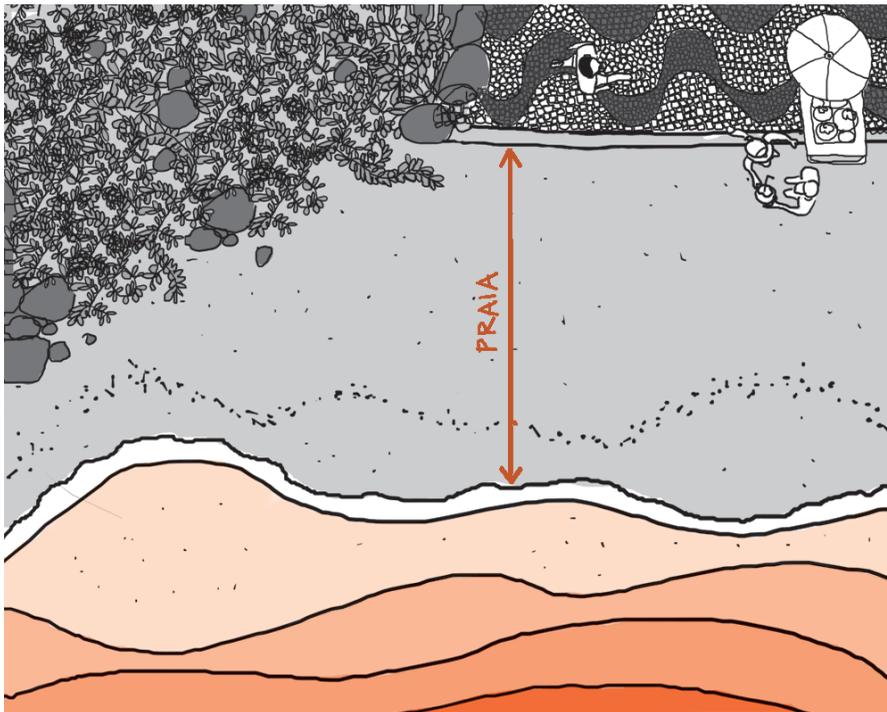
As ilhas fluviais (situadas em rios), e as ilhas lacustres (situadas em lagos) estão divididas entre a União e os Estados. São considerados bens federais quando o rio ou o lago estiverem situados na zona limítrofe com outros países. Aos Estados pertencem as demais ilhas, chamadas ilhas interiores.

### **As praias marítimas**

---

“Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde começa um outro ecossistema” (Art. 10, § 3º, Lei nº 7.661/1988).

Esta faixa que demarca o limite da praia é tradicionalmente conhecida por linha de jundu. Isto se refere às praias nativas, onde o limite da praia é a própria vegetação. No caso das praias urbanizadas, o “ecossistema”, como mencionado na lei, é tipicamente urbano. Pode ser uma rua ou um calçadão, por exemplo.



## Ilhas oceânicas e costeiras

As ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras. As ilhas oceânicas estão localizadas em alto-mar, afastadas da costa. É o caso de Fernando de Noronha (no Estado do Pernambuco) ou do arquipélago de Martin Vaz (Espírito Santo). As ilhas costeiras estão localizadas próximas ao continente, situadas no mar territorial (faixa de 12 milhas marítimas de largura).

Em regra, as ilhas marítimas pertencem à União, com exceção das áreas – situadas no interior destas ilhas – sob domínio dos Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares. Os Estados-Membros, portanto, não têm domínio dessas ilhas marítimas, embora possam possuir terras em seu interior.

### Saiba mais:

- Sobre as ilhas costeiras consulte “Direito Administrativo Brasileiro” de Hely Lopes Meirelles. Veja a referência completa nas Referências bibliográficas na pág.110 deste manual.
- Sobre as terras das ilhas marítimas pertencentes aos Estados consulte “Direito Administrativo”, de Diógenes Gasparini e também o acórdão do Superior Tribunal Federal (STF) – re 285.615, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/02/05) na página da internet [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

## ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 46/05

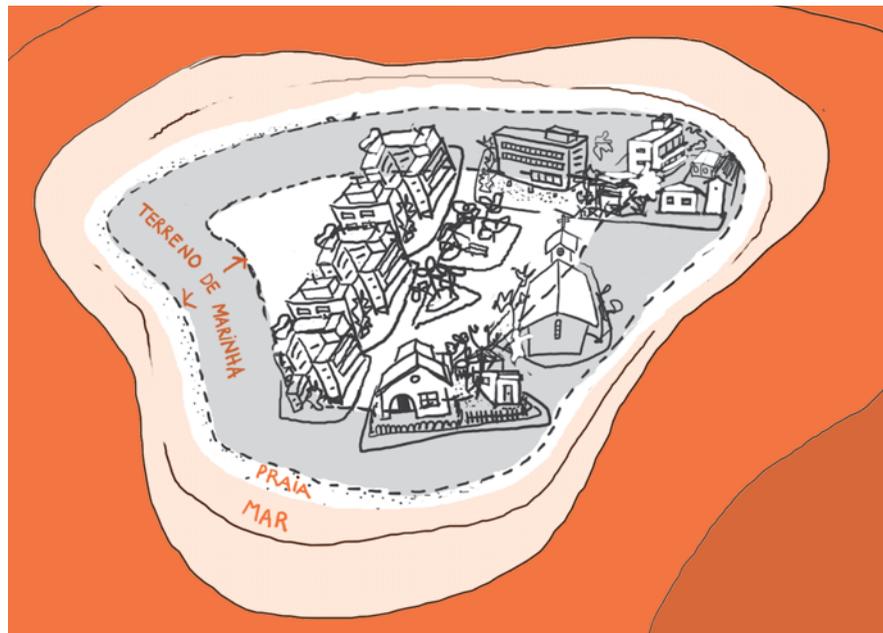
A Emenda Constitucional nº46/05 trouxe alterações ao inciso IV, do artigo 20 da Constituição, em negrito abaixo:

“Art. 20 (...) 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**”.

A emenda excluiu do patrimônio da União, portanto, os terrenos situados no interior das ilhas costeiras que contenham sede de Município. Antes disso, só estavam excluídas do patrimônio federal as áreas legitimamente tituladas em nome dos Estados, Municípios ou particulares. Entretanto, permanecem no patrimônio da União as áreas das ilhas costeiras que, mesmo contendo sede de Municípios, estiverem afetadas ao serviço público federal ou à unidade ambiental federal, bem como os terrenos submetidos ao registro público em nome da União. O conceito de sede do Município, embora não tenha uma definição consolidada nas matérias jurídicas disponíveis, somente abarca o perímetro urbano. As áreas rurais, portanto, não foram afetadas pela EC nº 46/05 e permanecem sob domínio da União (Decreto-lei nº 311/38).

### Atenção!

Mesmo nas ilhas costeiras que contenham sede de Município, as praias, o mar territorial, os terrenos de marinha e seus acréscidos dessas localidades, continuam pertencendo à União Federal.





### Saiba mais:

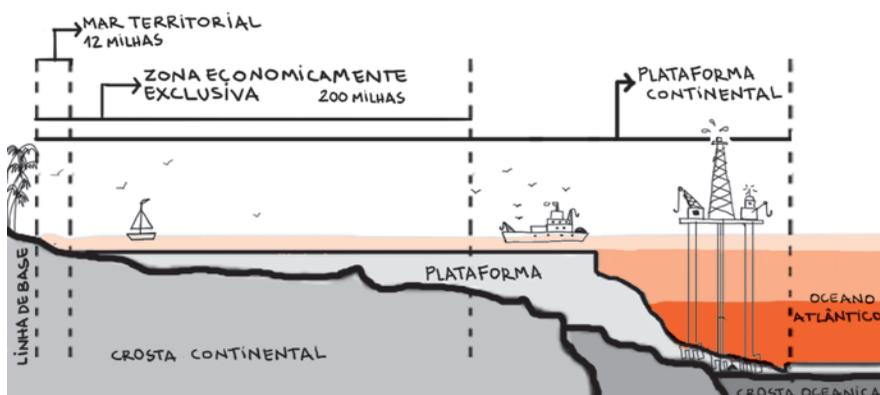
Sobre a interpretação da Emenda Constitucional 46, consulte o parecer/MP/CONJUR/JCI/nº 0486 – 5.9.9 / 2005, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Consultoria Jurídica. Parecer número AGU-MC 01/2005 referente ao processo nº004001487/2005-58 de 17/10/2005.

## Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva

A plataforma continental e a zona econômica exclusiva são classificadas como “águas externas”, pois assim como o mar territorial, contornam o continente.

A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial.

O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para fins de exploração dos recursos naturais; regulamentação da investigação científica marinha por parte dos Estados estrangeiros; proteção e preservação do meio marinho; construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas; autorização e regulamentação das perfurações; colocação dos cabos e dutos que penetrem seu território ou seu mar territorial. A exploração e produção de petróleo e gás na plataforma continental são exemplos claros das potencialidades deste território.



A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) compreende uma faixa que se estende das 12 às 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial. O Brasil tem na ZEE direitos exclusivos de soberania para fins de “exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito e seu subsolo, além de outras atividades com vistas à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos”, como a produção de energia a partir da água, marés, correntes e ventos.



## Mar territorial

O mar territorial é medido a partir de cartas náuticas de grande escala, em uma largura de 12 milhas marítimas. O ponto de referência é a linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro.

## Os terrenos de marinha e seus acrescidos

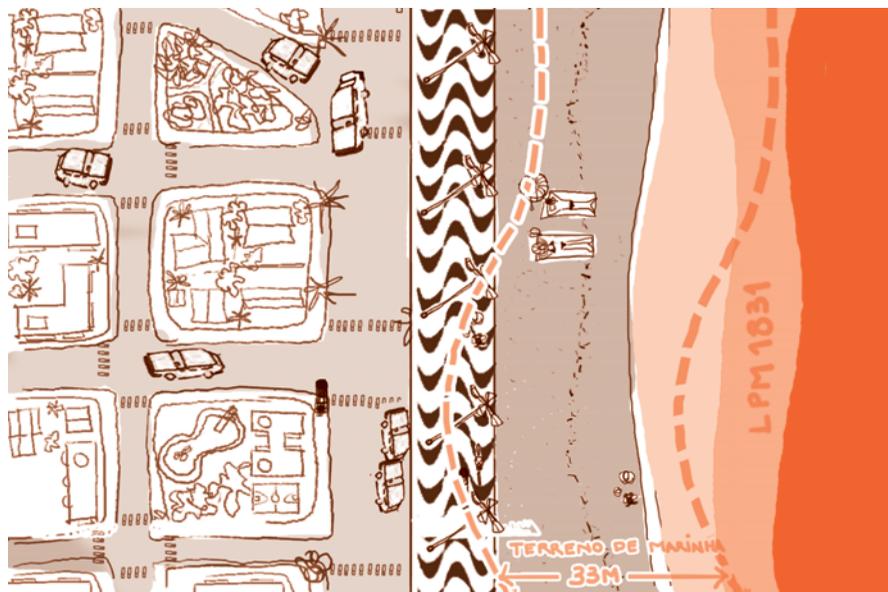
Os terrenos de marinha e seus acrescidos compreendem uma faixa que, originariamente, foi reservada à União por razões de aproveitamento econômico e defesa da Nação.

Atualmente, os terrenos de marinha se prestam a outras políticas públicas como a regularização fundiária, ordenamento das cidades, proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais, apoio ao desenvolvimento sustentável, conferindo aos bens da União sua função socioambiental.

Os terrenos de marinha têm sua definição legal no art. 2º, do Decreto-lei nº 9.760/46:

“Art. 2º – São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831:

- a) Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) Os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés”.



Os terrenos de marinha são definidos, portanto, somente nos locais onde sob a influência das marés. A influência de marés é medida pela oscilação periódica de ao menos 5 (cinco) centímetros do nível das águas, que ocorre em qualquer época do ano. Os terrenos de marinha podem estar próximos tanto da costa marítima do continente e das ilhas como nas margens de rios e lagos.

Além disso, é importante salientar que a definição dos terrenos de marinha leva em consideração a configuração do litoral no ano de 1831. De fato, terrenos de marinha são a faixa de 33 metros contados a partir da Linha da Preamar Médio de 1831 (LPM), que é delimitada pela SPU (sobre o procedimento para a demarcação de terrenos de marinha vide item “Procedimento para identificação dos bens: a demarcação e discriminação” do manual na pág. A:37).

Os acrescidos de marinha, por sua vez, são “Os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha” (Art. 2º e 3º, Decreto-lei nº 9.760/46).





### A DIFERENÇA ENTRE TERRENOS DE MARINHA E TERRENOS MARGINAIS

---

A principal diferença entre os terrenos de marinha e os terrenos marginais é a influência das marés. Assim, quando se tratar de trecho de rio ou lagoa onde se faça sentir a influência da maré, deverão ser demarcados terrenos de marinha. Do contrário, serão demarcados os terrenos marginais.

É importante também lembrar que há diferenças no modo de medir as faixas e em sua extensão. Os terrenos marginais compreendem a faixa de 15 metros contados da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). Os terrenos de marinha, por sua vez, compreendem a faixa de 33 metros contados a partir da Linha de Preamar Médio (LPM) de 1831.

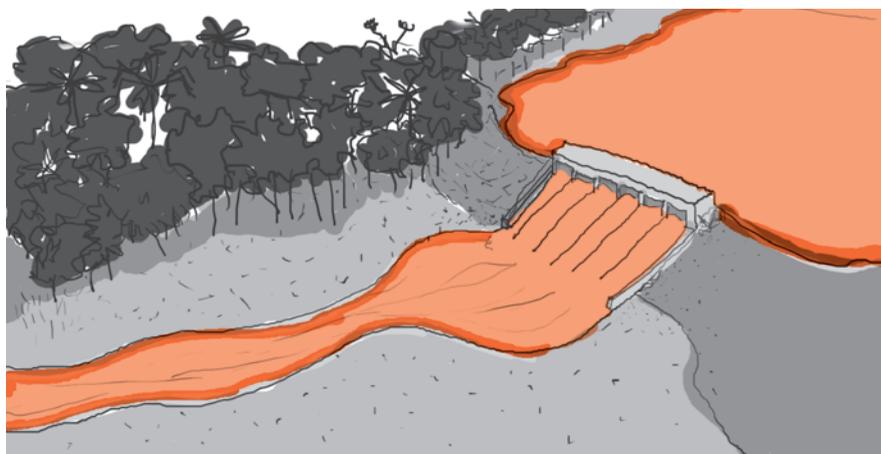
### A ORIGEM DOS TERRENOS DE MARINHA

---

Em 1500, com a chegada de Cabral ao Brasil, implantou-se aqui o instituto jurídico das “lizeiras” (hoje os terrenos de marinha), definindo que as terras marginais seriam de uso comum de todos. Este instituto existia em Portugal e Espanha e foi aplicado no Brasil para garantir o acesso ao mar e às vias navegáveis, bem como local para carga e descarga de pessoas e mercadorias e defesa da costa brasileira. Em 1710, uma ordem real determinou que toda a área colonial entregue a terceiros não incluiria as “lizeiras” ou “marinas”, que tinham 33 metros e permaneciam sob a tutela direta do Rei para garantir o uso comum de todos.

## Os potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, inclusive os do subsolo

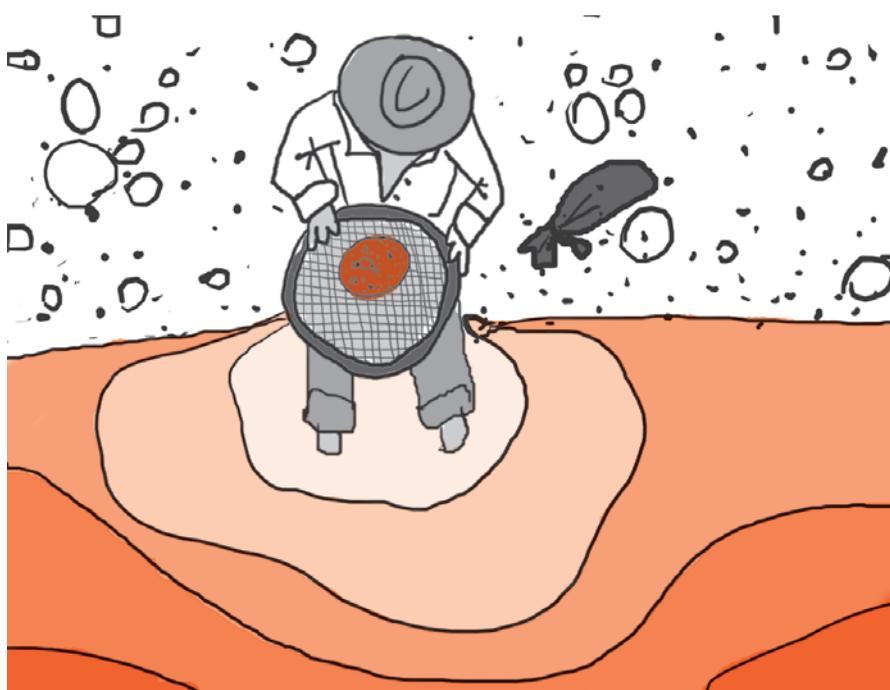
---

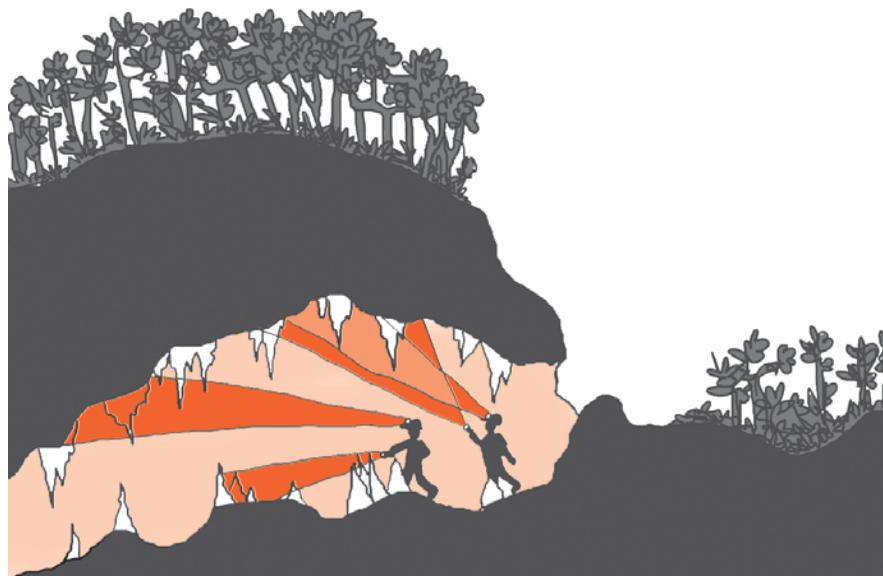


**Antes da promulgação do Código de Águas (1934)**, as quedas d'água estavam sujeitas a um regime de propriedade privada, identificadas com a propriedade do solo. Esta disposição, no entanto, passou a confrontar com a existência das usinas hidrelétricas, relacionadas com grande parte das atividades econômicas do país. Diante disso, fez-se necessário desvincular o uso da força hidráulica, como bem imaterial, da propriedade do solo e das águas, a fim de colocá-lo à disposição de toda a sociedade (CRETELLA, 1994).

Dessa forma, os potenciais de energia hidráulica são as fontes que produzem a energia por meio da água e pertencem à União. Sua utilização, para fins de exploração industrial, está sujeita ao sistema de autorizações e concessões.

Os recursos minerais (jazidas de metais ou pedras), por sua vez, podem estar na superfície ou no subsolo, sendo que nos dois casos são de propriedade exclusiva da União. São, portanto, de propriedade distinta do solo e sua pesquisa, exploração ou aproveitamento necessitam de uma autorização e concessão pela União mesmo em terras privadas.





## As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos

**As cavidades naturais subterrâneas** são mais conhecidas como cavernas e grutas. Como exemplos dessas cavidades no Brasil pode se citar as Grutas de Maquiné e da Lapinha, em Minas Gerais e a Caverna do Diabo, no Estado de São Paulo.

Os sítios arqueológicos e pré-históricos são locais onde se encontram vestígios de civilizações pré-históricas e são delimitados pela arqueologia em virtude do interesse para estudos.

Tanto as cavidades subterrâneas quanto os sítios arqueológicos são considerados patrimônio cultural brasileiro pela Constituição Federal e pertencem à União. Podem ser conservados, mantidos e preservados pelos Municípios ou Estados mediante autorização do Departamento Nacional de Proteção Mineral (DNPM), para o caso das cavidades subterrâneas, e pelo Instituto do Patrimônio, Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no caso dos sítios arqueológicos e pré-históricos.

## As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios

**A Constituição Federal** define que “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (Art. 231, §1º, da Constituição Federal).

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Cabe à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens.

## A5 Identificando os bens da União

O órgão responsável para promover as ações necessárias para identificar, demarcar, discriminar, cadastrar, registrar e fiscalizar os bens imóveis de domínio da União é a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para cumprir estas funções, a SPU pode celebrar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios onde estejam localizados os bens imóveis da União.

### A ESTRUTURA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU)

Para cumprir sua missão institucional, a Secretaria do Patrimônio da União conta com um Órgão Central em Brasília e 27 Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU), uma em cada Estado.

Atualmente, seu corpo técnico compõe-se de 950 servidores, responsáveis pela gestão dos imóveis da União, distribuídos em todo o Brasil, dos quais apenas um terço desses imóveis (615 mil) consta na base cadastral da SPU. Esta capilaridade e o tema da gestão de terras conferem à SPU a vantagem de se relacionar com indivíduos, comunidades e entidades públicas. Com a nova missão, estabeleceu-se uma forma de trabalho mais interativa entre a SPU e os atores locais e federais – Estados, Distrito Federal e Municípios, sociedade, instituições públicas – conferindo-lhe, especialmente por meio das Gerências Regionais, um papel de promotora do protagonismo local que, ao mesmo tempo em que lhe acrescenta novas funções, também amplia a sua capacidade operacional através de parcerias.

## Procedimento para identificação dos bens: a demarcação e discriminação

Há duas formas de identificação dos bens da União por parte da Secretaria do Patrimônio da União: a demarcação e a discriminação.

**Demarcar** um bem imóvel significa fixar os limites do bem ou reavivar os limites que já tenham existido e foram apagados. A demarcação é feita sobre patrimônio já conhecido da União. Esse é o procedimento mais utilizado pela SPU e é aplicado, por exemplo, nos casos dos terrenos de marinha e terrenos marginais.

### Saiba mais

A demarcação da Linha da Preamar Médio (LPM) dos terrenos de marinha, bem como a demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) dos terrenos marginais têm caráter declaratório. Assim, uma vez declarados como terrenos de marinha ou acrescidos, nenhum outro registro anterior terá validade em relação aos bens da União. Todos os registros anteriores, portanto, são considerados nulos.

Sobre os efeitos meramente declaratórios da demarcação de terrenos de marinha, consulte a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na página da internet [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br) do julgamento do Recurso Especial no 624.746, Rio Grande do Sul, julgado em 15/09/2005, publicado no D.J. em 03/10/2005.

**Discriminar**, por sua vez, é separar as terras públicas das particulares, verificando a legitimidade dos títulos de domínio particular. Esse procedimento é utilizado apenas nos casos em que títulos privados se sobrepõem ao domínio da União com títulos que remontem a uma origem pública. Esse procedimento é muito utilizado para identificar as terras devolutas.

A ação discriminatória conta com dois tipos de procedimento – o administrativo e o judicial – e deve ser proposta pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União. Tanto em um procedimento quanto em outro, há a fase do chamamento dos interessados, por edital, para que os títulos de domínio sejam apresentados e analisados; e a fase da demarcação do bem, com auxílio de peritos. Concluído o processo os bens da União deverão ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

#### **Atenção!**

O particular que deseja saber se está ocupando um bem imóvel da União deverá dirigir-se à Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Gerência Regional mais próxima da sua cidade para obter esta informação. O endereço das Gerências Regionais do Patrimônio da União encontra-se disponível na página da internet: [www.spu.planejamento.gov.br](http://www.spu.planejamento.gov.br)

## **Os bens da União e seu registro nos Cartórios de Registro de Imóveis**

---

Até 1973, a União realizava os procedimentos de demarcação e apenas registrava os bens administrativamente, na própria Secretaria do Patrimônio da União, sem abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. Este procedimento provocou inúmeras situações de descompasso entre o registro da SPU e dos cartórios.

Com a Lei Federal nº 5.972/73 a União fica obrigada a registrar seus bens. A Lei faz referência aos bens discriminados administrativamente e os possuídos ou ocupados por órgãos da Administração Federal e por unidades militares, durante 20 anos sem interrupção ou oposição.

A partir de 1998, com base na legislação federal sobre a administração dos bens imóveis da União, fica obrigatório o registro destes bens no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, depois de concluídos os processos de identificação e demarcação das terras da União, a SPU deverá lavrar internamente, em livro próprio, a escritura pública, além de registrar no Cartório de Registro de Imóveis competente o termo que atribuiu a propriedade à União.

Atualmente, o grande desafio em relação ao registro dos bens da União é a compatibilização dos registros cadastrais internos da SPU com os dos Cartórios de Registro de Imóveis, a fim de proporcionar a segurança nas tran-

sações imobiliárias, até mesmo para evitar ocupações sem o conhecimento de que se trata de bem da União.

**Atenção!**

O fato de um bem da União não estar demarcado, identificado ou registrado no Cartório, não significa que não seja propriedade da União. Por isto, em todos os casos de compra, venda, ocupação, etc. de imóveis, deve ser feita a consulta à GRPU do Estado. Especialmente se o bem estiver em cidade litorânea ou próximo ao mar, nas margens de rios e lagos ou em ilhas, já que nesses locais há uma concentração de bens da União.

# **B A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO**





# B1 Para que servem os bens da União

---

Historicamente, os bens da União foram utilizados para apoiar o funcionamento da administração federal e, com a ótica do interesse patrimonial, para complementar a arrecadação de receitas pelo governo federal.

A partir da publicação da Constituição Federal de 1988, toda a propriedade – seja ela pública ou privada – deve submeter-se ao princípio da função social. Isto inclui os bens da União.

O cumprimento da função social de uma propriedade pública deve estar associado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade. Assim, a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e a promoção da justiça social, garantindo o direito à moradia, bem como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local.

Somando-se ao princípio constitucional a missão desenvolvida pela SPU, todos os bens da União, quer se localizem em área rural ou urbana, qualquer que seja sua destinação, devem ser utilizados de forma a priorizar o uso socioambiental do bem em benefício da coletividade, levando em consideração as grandes diferenças regionais, sociais, econômicas e culturais entre os diversos segmentos da sociedade brasileira.

## Exemplos de formas de cumprimento da função socioambiental dos bens da União

---

- Reconhecimento do direito à moradia de grupos sociais que estejam ocupando, por mais de cinco anos, áreas públicas consolidadas como assentamentos urbanos, regularizando a posse da terra;
- Destinação de imóveis urbanos não utilizados e subutilizados para habitação de interesse social;
- Reconhecimento do direito da população indígena, quilombola e demais populações tradicionais a terra que ocupam, regularizando a propriedade da terra;
- Reconhecimento do direito à terra da população dos assentamentos rurais consolidados situados em áreas públicas federais, regularizando a posse da terra;
- Destinação de áreas públicas rurais para fins de reforma agrária e agricultura familiar;
- Destinação, de forma onerosa, de áreas públicas rurais para desenvolvimento de atividades que promovam o desenvolvimento local e regional;
- Destinação, de forma gratuita ou onerosa, de imóveis públicos urbanos à instalação de equipamentos que gerem postos de trabalho e promovam o desenvolvimento local e regional;



- Destinação de áreas para a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive para a garantia do sustento das populações tradicionais;
- Destinação de áreas para garantir o direito ao lazer, à cultura e manifestações culturais de todos os brasileiros;
- Disponibilização de imóveis para sediar os serviços públicos federais, estaduais ou municipais;
- Identificação de imóveis com vocação estritamente voltada ao mercado imobiliário, em áreas urbanas, passíveis de serem colocadas no mercado como efeito regulatório, com vocação arrecadadora, para subsidiar projetos de interesse social.

## **B2** Trilhas para o cumprimento da função socioambiental dos bens da União

---

### Interpretação conjunta e integrada da legislação urbana e ambiental

---

O cumprimento da função socioambiental dos bens imóveis da União está vinculado ao uso e destinação destes bens de forma a proteger e reconhecer os direitos de diversos segmentos da sociedade brasileira e ao mesmo tempo proteger o meio ambiente. Esses direitos são, por exemplo, o direito à moradia e à terra urbana e rural, bem como os direitos culturais da população rural, indígena, quilombola, tradicional, e da população urbana de baixa renda.

Portanto, para identificar o uso e destinação mais adequados dos bens imóveis da União deve ser feita uma leitura conjugada e integrada da necessidade de proteger os direitos socioambientais com a legislação que trata da política urbana, política fundiária e agrária e da política do meio ambiente.

No âmbito da propriedade rural, especificamente, o cumprimento da função social da propriedade está expresso na compatibilização do uso das terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como com as políticas de turismo, especialmente o ecoturismo.

Além disso, a função social da propriedade rural será garantida quando: **(I)** Houver um aproveitamento racional e adequado; **(II)** For utilizado adequadamente os recursos naturais disponíveis e for preservado o meio ambiente; **(III)** Forem observadas as disposições que regulam as relações de trabalho; **(IV)** Houver uma exploração que favoreça tanto o bem-estar dos proprietários como o bem-estar dos trabalhadores.



Esta leitura e interpretação abrangem o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Terra e, em especial, a seguinte legislação ambiental:

- Código Florestal (Lei Federal nº 4.775/65);
- A lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00) e seu Decreto Federal nº 4.340 de 22/8/02;
- A lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/98), bem como seu Decreto Federal nº 5.300/04, o qual dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e critérios sobre a gestão ambiental da orla marítima;
- Resoluções Conama, especialmente a de nº 369 de 28/3/06.

## Respeito ao Estatuto da Cidade

---

Para verificar o uso e destinação mais adequados dos bens imóveis da União, principalmente da propriedade urbana pública, deve ser aplicado o Estatuto da Cidade que contém requisitos para a propriedade urbana cumprir a sua função social, tais como:

- Atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor;
- Assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas;
- Respeitar as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Sobre estas diretrizes gerais vale destacar que a propriedade urbana pública, conforme expresso no Estatuto da Cidade, cumpre a sua função social quando o seu uso e destinação:

- > Respeitam o direito às cidades sustentáveis que compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- > Respeitam os planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano definidos pela população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade por meio dos instrumentos da gestão democrática da cidade;
- > Não resultam na sua utilização inadequada gerando usos incompatíveis e inconvenientes;
- > Não ocasionam parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;





- > Não geram instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- > Eliminam a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- > Não resultam na deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e degradação ambiental;
- > Resultam na proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- > Resultam na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

### Saiba mais

Consulte o “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos”, 2001. (veja a referência completa nas Referências Bibliográficas desse manual, pág. 110).

## Aplicação do Plano Diretor do Município

De acordo com a Constituição Federal, é o Plano Diretor que define o conteúdo da função social da propriedade urbana. Ele é aprovado por lei municipal e determina o planejamento territorial do Município para os dez anos subsequentes, abrangendo tanto a área urbana como a área rural.

Ou seja, o que dá o significado concreto para a função social da propriedade em cada cidade é o Plano Diretor, regulamentando o tipo de uso que poderá ser dado em cada imóvel, o potencial construtivo em cada região da cidade, as áreas de expansão urbana, as áreas de proteção ambiental, as zonas de interesse social entre outras regulamentações.

Ao definir a destinação social, econômica e ambiental de cada parte do território do Município, o Plano Diretor garante terra urbana adequada para todas as atividades e para todos os segmentos sociais, e prevê a utilização dos vazios urbanos (imóveis não utilizados ou subutilizados), bem como espaços de circulação, áreas para habitação popular, as áreas ocupadas por população de baixa renda passíveis de regularização fundiária, etc.

### Dada sua importância, o Plano Diretor é obrigatório para as cidades:

- > Com mais de 20 mil habitantes;
- > Pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;





- > Em áreas de especial interesse turístico;
- > Em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental;
- > Que queiram aplicar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção.

Tendo em vista a grande importância do Plano Diretor para a ordenação do território dos Municípios, o Estatuto da Cidade determina que a participação popular é obrigatória em seu processo de elaboração e aprovação. Trata-se de uma nova visão do planejamento urbano que rompe com a concepção tradicional de que lei deve ser elaborada somente por técnicos. A partir de então, se reconhece o papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil, especialmente por meio das associações comunitárias, cooperativas e movimentos populares na construção do futuro das cidades. Os prefeitos, inclusive, podem incorrer em improbidade administrativa se não respeitarem a participação popular e a publicidade nos processos de elaboração do Plano Diretor.

O que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade fizeram foi inserir a definição do direito de propriedade num processo político. Não há, portanto, um conteúdo prévio do direito de propriedade. É o processo político de elaboração das leis urbanísticas que vai determinar o conteúdo desse direito. E é a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito local e especialmente por meio do Plano Diretor Municipal, que vai dizer quando, em que condições e em que medida a propriedade privada e pública cumpre sua função social.

Neste contexto, toda e qualquer lei urbanística e ambiental no Brasil – seja a lei dos perímetros municipais, a lei do zoneamento territorial e, sobretudo, a lei do Plano Diretor – tem a função de instituir o paradigma da função social da propriedade e da cidade. Esse é o grande momento do encontro entre interesses individuais e coletivos no território municipal (FERNANDES, 2006).

Sendo assim, a utilização dos bens imóveis da União, inseridos no âmbito do território do Município, deverá, sempre, observar as diretrizes do Plano Diretor.

### Saiba mais

O Conselho Nacional das Cidades definiu os requisitos mínimos de participação popular no processo de elaboração de Plano Diretor, na Resolução nº 25/05. Sobre o Plano Diretor o Conselho aprovou também a Resolução nº 34/05 e a Resolução nº 9/06 que versam, respectivamente, sobre o seu conteúdo mínimo e sobre a obrigatoriedade de sua aprovação. Essas resoluções podem ser consultadas na página da internet: [www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo).



## **B3 A responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União sobre a função socioambiental dos bens imóveis da União**

A sociedade brasileira, os agentes e as instituições públicas têm a responsabilidade de assegurar que a destinação e o uso dos bens públicos atendam à função social da propriedade pública. Na esfera federal, as autarquias, as fundações e empresas públicas têm a obrigação de assegurar o uso social dos bens públicos que fazem parte de seu patrimônio, mas fica a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, a responsabilidade pela destinação dos bens da União.

A Secretaria do Patrimônio da União tem como missão institucional “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. Assim, a função arrecadadora dos imóveis da União está equiparada à função socioambiental, garantindo a utilização justa e racional destes imóveis. De um lado, tem-se a cobrança financeira em função da utilização do patrimônio da União por particulares para a realização de atividades de cunho econômico e investimentos privados; de outro, tem-se a utilização do patrimônio com a finalidade de inclusão socioterritorial, especialmente ao atendimento da população de baixa renda e das populações tradicionais.

Qualquer que seja a vocação desse patrimônio – para programas de regularização fundiária, para a construção de moradias populares, para a instalação de empreendimentos comerciais, turísticos, portuários, etc. – o importante é garantir que a sua destinação tenha uma função socioambiental, ou seja, que seu uso esteja a serviço do interesse público e para o benefício da coletividade, mesmo que destinado à iniciativa privada.

### **De acordo com sua missão, cabe à spu:**

- > A análise das propostas de utilização dos imóveis da União;
- > A proposição de utilização para apoiar programas governamentais de interesse público;
- > O estabelecimento de parcerias que fomentem a utilização dos imóveis de forma sustentável e de acordo com a necessidade de desenvolvimento local e regional, bem como;
- > A destinação de imóveis para a preservação ambiental.



Passa pela decisão da SPU, portanto, toda a proposição sobre o cumprimento da função socioambiental, sendo esta decisão baseada nos princípios e diretrizes da política de gestão do patrimônio da União, dentro de uma estratégia de gestão compartilhada.

De acordo com esse objetivo, a SPU fica responsável por uma ação de governo, inserida no PPA (Plano Plurianual) denominada “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União”, que utiliza recursos do Orçamento Geral da União e visa a regularização fundiária sustentável dos imóveis da União, com a regularização da posse da população que neles reside. Esta ação tem metas estabelecidas anualmente, integradas ao Programa Papel Passado – Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, e é implementada em parceria com Estados, Municípios e a sociedade civil. Cabe, portanto, à SPU, a coordenação do processo de regularização do uso de todos os imóveis da União, excluídos os destinados à reforma agrária. Desta forma, cabe à ela, ainda, garantir que a regularização seja urbana, fundiária e ambiental.

Este manual se destina a subsidiar a execução desta ação, apoiando todos os atores do processo de regularização fundiária urbana em áreas da União.

### Saiba mais

Consulte os resultados do VI Encontro Nacional da Secretaria do Patrimônio da União. Terra legal com função social. Realizado entre 5 a 9 de junho de 2006 em Brasília – DF. Ver [www.spu.planejamento.gov.br](http://www.spu.planejamento.gov.br).

## B4 Como proceder para utilizar os bens da União

Como já vimos anteriormente, o uso dos bens da União deve atender o interesse público, cumprir uma função social e seguir o que estabelece o Plano Diretor do Município.

### A utilização dos bens imóveis da União pode ser outorgada aos:

- > Particulares (pessoas físicas e jurídicas);
- > Municípios;
- > Estados e Distrito Federal;
- > Instituições públicas federais: órgãos da administração direta e indireta, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público.

Para utilizar os bens da União, o primeiro passo é fazer um requerimento à Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) do Estado onde se localiza o imóvel. Este requerimento deve apresentar a proposta de utilização do



imóvel, devidamente justificada pelo interesse público, instruída de todos os elementos e documentos que possam dar completo entendimento da intenção e finalidade da proposta.

A GRPU, então, analisa a solicitação podendo, eventualmente, requisitar mais documentos e elementos para a adequada compreensão da proposta. É a GRPU que analisa o que se chama de conveniência e oportunidade para o interesse público do uso proposto para o imóvel.

Analisada a proposta dentro da lei e da conveniência do interesse público, a GRPU, quando necessário, formaliza consultas prévias aos órgãos ambientais, ao Município, aos comandos militares e outros órgãos e instâncias. Os entes consultados manifestam-se de forma a instruir a decisão sobre a destinação do imóvel, que é da SPU.

É importante salientar que o interesse público representa o interesse dos reais proprietários destes imóveis, que são o povo brasileiro. Por isso, a análise deve ser criteriosa e bem justificada.

De posse dos elementos necessários para fundamentar a sua decisão quanto à destinação do bem imóvel, a GRPU emite um parecer conclusivo sobre a proposta e, conforme o caso, concede a autorização ou encaminha para o órgão central (SPU) em Brasília, para decisão final. Em Brasília, dependendo do tipo de solicitação, a tramitação pode passar por uma ou várias instâncias de decisão, até a definição do instrumento para outorga do uso, que pode ser:

- I Permissão de uso (concedida pela própria GRPU);
- II Cessão de uso;
- III Concessão de Direito Real de Uso;
- IV Aforamento;
- V Arrendamento;
- VI Locação;
- VII Alienação.

Esses instrumentos que outorgam o uso dos bens da União Federal encontram-se descritos no item “Instrumentos de Regularização das Terras da União” desse manual na pág. F:88. Esses instrumentos também são utilizados quando se tratar de regularização fundiária em bens da União.

### **Atenção!**

A utilização dos bens da União deve ser sempre aprovada pela SPU, por meio de suas Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU) nos Estados.

## Contrapartidas devidas pelos particulares pelo uso dos bens da União

---

Diversas são as contrapartidas dos particulares previstas na legislação patrimonial pela utilização de algum bem da União. Quando se tratar de população de baixa renda, a utilização dos bens da União será feita de forma gratuita sendo que a definição de “baixa renda” é definida em norma específica. A solicitação de gratuidade deve ser feita pelo particular, diretamente à Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) no Estado onde se localiza o bem da União, devidamente instruída dos documentos que comprovam que o solicitante encontra-se na situação de baixa renda. A SPU, por meio da GRPU, analisará a solicitação e concederá a gratuidade do uso pelo tempo estabelecido na legislação em vigor.

### Atenção!

As normas que regem a matéria relativa à gratuidade para baixa renda estão sendo reformuladas. Fique atento a novas informações que serão divulgadas na página da internet da SPU: <http://www.spu.planejamento.gov.br>.

No entanto, quando se tratar de utilização dos bens para a média e alta renda, ou para fins lucrativos, a União deve exigir uma contrapartida, que pode ser financeira ou não. Vejamos os principais tipos de contrapartida previstos na legislação patrimonial:

### I Taxa de ocupação

---

Trata-se de obrigação anual em dinheiro que o ocupante do bem imóvel da União deve pagar pelo uso do terreno de domínio da União. Corresponde a 2% do valor de avaliação atualizada do imóvel, para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à Secretaria do Patrimônio da União, até 30/9/88. Corresponde a 5% do valor de avaliação atualizada do imóvel e das benfeitorias para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-offício, a partir de 1/10/88.

### II Foro

---

É cobrado nos casos de aforamento de terrenos da União. É a obrigação anual em dinheiro, devida pelo foreiro, pelo uso e gozo do domínio útil que lhe é atribuído, correspondendo a 0,6% do domínio pleno do terreno aforado.

### III Laudêmio

---

Laudêmio é a obrigação em dinheiro, devida à União pelo alienante, quando da transferência onerosa entre vivos (venda, dação em pagamento, incorporação), do domínio útil de terreno da União ou de direitos sobre benfeitorias nele construídas, assim como a cessão de direitos a eles relativos, correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias.

## IV Aluguéis

São quantias devidas pelo uso de bem dominical da União não aplicados ao serviço federal, para qualquer interessado, quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando a União a propriedade do bem.

Além da hipótese de locação, os aluguéis são pagos também à União em decorrência do arrendamento quando, além do uso do bem, o particular explora o mesmo economicamente, por meio de seus frutos ou prestação de serviços.

## V Outras contrapartidas

Muitos instrumentos que autorizam o uso dos bens da União prevêm a possibilidade de cobrança pela sua outorga. Este é o caso da cessão de uso, da Concessão de Direito Real de Uso, do aforamento. Convém notar que as contrapartidas onerosas não são necessariamente monetárias. Assim, em alguns casos, a União Federal pode receber, como contrapartida, imóveis, terrenos, obras, entre outros.

### FORO, LAUDÊMIO E TAXA DE OCUPAÇÃO SÃO TRIBUTOS?

O foro, laudêmio e taxa de ocupação não são considerados taxas de natureza tributária, uma vez que não são devidos em decorrência da prestação de serviço público específico e divisível. Quando devidos, constituem receita patrimonial sendo equiparados ao preço público.

O pagamento da taxa é obrigatório no caso de prestação ou simples disposição do serviço público ao particular, ainda que este não esteja utilizando o serviço. Já os preços públicos são devidos somente pelo uso efetivo do bem pelo particular.

### Saiba mais

Pelo Balcão Virtual da SPU, localizado na página da internet: [www.atendimentovirtual.spu.planejamento.gov.br](http://www.atendimentovirtual.spu.planejamento.gov.br), o particular pode obter todas as informações sobre o imóvel, bem como fazer pagamentos das taxas patrimoniais, desde que tenha em mãos o seu número do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP).

O Balcão foi desenvolvido para facilitar a vida de quem é foreiro ou ocupante de imóvel da União. Nele, o cidadão poderá, via computador, obter: cálculo de laudêmio (com a emissão do respectivo Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF); todas as certidões (de Autorização de Transferência – CAT, Negativa de Débitos Patrimoniais, de situação do imóvel); todos os dados financeiros do imóvel em diferentes períodos; dados dos débitos, dos créditos, do parcelamento para o pagamento.



# C GESTÃO COMPARTILHADA E DEMOCRÁTICA DAS TERRAS DA UNIÃO



# C1 Gestão compartilhada e democrática das terras da União

O Brasil adota como forma de Estado o federalismo, que pressupõe a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos os entes da federação são autônomos, detendo capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração. Além disso, cada ente detém um conjunto de competências, que podem ser exercidas de forma exclusiva por cada um ou de forma comum. Nas competências comuns, os entes federativos devem se unir para resolver assuntos de interesse público, estabelecendo uma relação de cooperação.

Como exemplos de assuntos de competência comum vale destacar a proteção do meio ambiente, o combate às causas da pobreza, a promoção de programas de construção de moradia, e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A atuação cooperada dos entes federativos já está prevista em várias leis federais como o Estatuto da Cidade, a Política Nacional do Meio Ambiente, o Consórcio Público, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Administração e Regularização do Patrimônio da União, entre outras.

Especificamente em relação à política urbana, que tem por objetivo a garantia da função social da propriedade, a cooperação entre os governos é considerada como diretriz geral pelo Estatuto da Cidade, ou seja, é obrigatória para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a garantia do cumprimento da função socioambiental da propriedade da União fica mais efetiva e eficaz com a gestão compartilhada desses bens, pela formalização de parcerias.

A gestão compartilhada dos bens da União está prevista na legislação patrimonial, que estabelece a possibilidade de a SPU firmar convênios ou contratos com os Estados, Distrito Federal e Municípios e a iniciativa privada, a fim de executar a identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis de domínio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas.

Os Estados e Municípios podem inclusive, receber parte das receitas advindas da arrecadação das taxas de ocupação e foros, propiciadas pelos trabalhos que tenham executado, bem como da venda de lotes executados em áreas da União, como contribuição das obrigações assumidas. Para viabilizar o repasse destas receitas a Estados e Municípios foi criada rubrica específica no orçamento da SPU, com vigência a partir da Lei Orçamentária de 2007.

Além dos entes federados, a gestão compartilhada dos bens da União envolve outros parceiros federais como Ministérios, autarquias e empresas públicas, que se responsabilizam por setores do patrimônio da União. No caso da regularização fundiária rural, o Incra é o maior parceiro. O Ministério do Meio Ambiente e o Ibama têm atuado especialmente no caso das várzeas, juntamente com o Incra, e no âmbito do Projeto Orla, que será detalhado adiante.

Outro exemplo que se pode citar é um contrato realizado entre SPU e Caixa Econômica Federal, com o objetivo de realizar a alienação de um deter-



minado imóvel da União e aplicar os recursos advindos desta operação na construção de habitações de interesse social. O resultado dessa alienação propiciou aplicação do recurso para complementar a regularização fundiária de dez comunidades que necessitavam de construção de moradias ou, reassentamento de famílias em áreas de risco ou de preservação ambiental.

Na estratégia de gestão compartilhada do patrimônio da União, implementada pela SPU, insere-se, ainda, a parceria direta com a sociedade civil, especialmente nos processos de regularização fundiária de áreas ocupadas legitimamente por comunidades que têm condições de assumirem encargos inerentes ao processo de regularização fundiária como ocorre no Distrito Federal, por exemplo.

### Saiba mais

Sobre a cooperação dos entes federativos na política urbana consulte o estudo elaborado por Nelson Saule Júnior “Possibilidades de Atuação e Cooperação da União com os Estados, Distrito Federal, Municípios e Regiões Metropolitana sobre as Políticas de Desenvolvimento Urbano para o Ministério das Cidades” no CD-ROM II “Conferência Nacional das Cidades” disponível nas páginas da internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) e [www.oidc.org.br](http://www.oidc.org.br).

## C<sub>2</sub> Cooperação entre União e Municípios para a regularização fundiária

A parceria entre SPU e Municípios no processo de regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda em terras da União, por meio de termos de cooperação técnica e convênios, pode se dar de diversas formas:

- > Na comprovação da situação de baixa renda da população beneficiada;
- > Na regulamentação das áreas da União ocupadas como Zonas Especiais De Interesse Social (ZEIS) dentro do Plano Diretor do Município;
- > No cadastramento das famílias;
- > Na demarcação da área;
- > Na urbanização da área;
- > Na titulação das famílias.





- > Há inclusive a possibilidade de a SPU formalizar a cessão de seus bens aos Municípios para fins de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, garantindo a articulação com a regularização urbanística e ambiental, além de possibilitar ao Município contratar financiamentos para as obras necessárias.

## C<sub>3</sub> Gestão democrática das terras da União

Com a promulgação da Constituição de 1988, fruto de demandas de movimentos sociais e da sociedade civil organizada, surge uma forma de gestão diferenciada, que disputa espaço com as formas tradicionais de exercício de poder.

Essa forma de gestão, de acordo com o Estatuto da Cidade (que reafirma este princípio), exige que a política urbana seja feita de forma democrática “por meio da participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade).

A administração pública deve, portanto, acompanhar esse processo e garantir a construção de uma gestão participativa e democrática das políticas públicas. A atual gestão dos bens da União segue esse objetivo, pois acredita ser fundamental compartilhar a gestão também com a sociedade civil garantindo, assim, canais de participação.

Na esfera federal, já existem mecanismos de participação popular em funcionamento tais como o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, as Conferências das Cidades, do Meio Ambiente e da Saúde, entre outros. Esses instrumentos contribuem para a promoção da política de regularização fundiária e o cumprimento da função social das terras da União.

O maior exemplo de participação popular na gestão dos bens da União é o Projeto Orla, cuja estrutura operacional é composta por três instâncias: a coordenação nacional, apoiada pelo Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO); a coordenação estadual, apoiada pela Comissão Técnica Estadual (CTE) e a coordenação municipal, apoiada pelo Comitê Gestor do Projeto Orla. A sociedade civil tem assento nos colegiados de apoio às três coordenações, que têm caráter deliberativo. O projeto, no âmbito municipal, é iniciado com uma oficina de planejamento em que participam amplamente todos os atores envolvidos na gestão da orla marítima do Município incluindo desde a SPU, o Ibama e a Capitania dos Portos, até representantes dos pescadores, dos quiosqueiros, das barracas de praia, passando pela Prefeitura, empresários do setor turismo e outros. Desta oficina resulta o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima, cuja gerência de execução fica a cargo do Comitê Gestor, que tem o papel de promover e articular o engajamento de todos na implementação do Plano.



## O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES E A CONFERÊNCIA DAS CIDADES

**O Conselho Nacional das Cidades**, considerado órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, é integrante da estrutura do Ministério das Cidades e entre as suas competências está:

- Propor diretrizes, instrumentos, normas da política nacional de desenvolvimento urbano;
- Acompanhar e avaliar a implementação das políticas de habitação;
- Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade;
- Promover a cooperação entre os governos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a sociedade civil, na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano;
- Estimular a ampliação, aperfeiçoamento de participação e controle social por meio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais.

O Conselho é presidido pelo Ministério das Cidades, mas é composto de outros membros do governo federal – entre eles do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – estadual, municipal, representantes de entidades acadêmicas e organizações não-governamentais.

A Conferência Nacional das Cidades é convocada e organizada pelo Conselho a cada dois anos. É um espaço institucional público de mobilização e participação pública e popular, com a atribuição de promover debates e avaliações, formular diretrizes e proposições, definir agendas e ações sobre temas estratégicos para enfrentar os problemas urbanos nacionais como o de regularização e cumprimento da função socioambiental das terras da União.

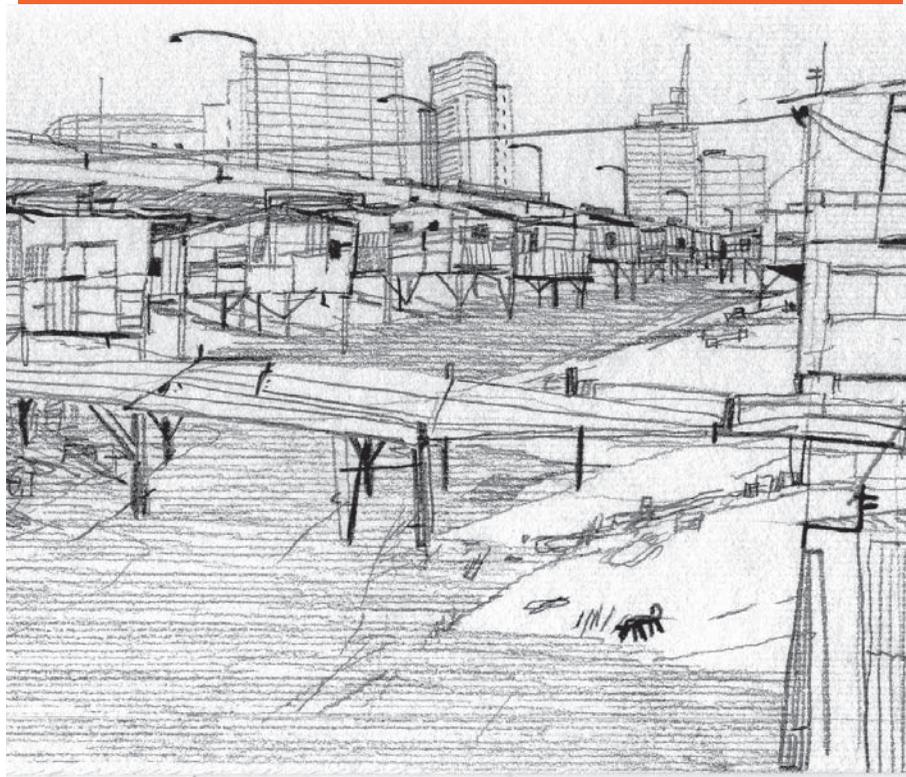
Além da SPU representar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Conselho Nacional das Cidades, os Gerentes Regionais do Patrimônio da União têm se envolvido nas Conferências Municipais e Estaduais, e já na II Conferência Nacional das Cidades participaram como delegados representando o setor do governo federal, junto com outros servidores da SPU e de outros órgãos.

## **C<sub>4</sub> Os principais desafios para a gestão compartilhada e democrática das terras da União**

Com o objetivo de implementar instrumentos e procedimentos que não fazem parte da tradicional cultura de gestão pública, a consolidação da gestão compartilhada e democrática, no caso dos bens da União, depende da administração da Secretaria do Patrimônio da União manter em suas metas:

- > A implantação e realização do Projeto Orla em todas as cidades litorâneas, em parceria com os Municípios e sociedade civil, para criar canais permanentes de gestão democrática dos bens públicos da União situados na orla marítima;
- > O desenvolvimento e implantação de metodologia semelhante para os Municípios interiores e em margens de rios federais;
- > A constituição do Sistema Compartilhado de Informação das áreas da União;
- > A consolidação do modelo de gestão transparente e democrático na forma dos Comitês Gestores do Projeto Orla (e de outros projetos que venham a ser constituídos), junto às Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU), com a participação de representantes do poder público estadual, dos Municípios e de segmentos da sociedade;
- > A articulação entre a política de regularização fundiária em terras da União e as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional das Cidades e Conferência Nacional das Cidades;
- > A garantia da regularização fundiária, juntamente com a regularização urbanística e ambiental;
- > O estabelecimento de um sistema único de gestão dos imóveis da União, envolvendo todos os entes federais detentores de imóveis públicos (administração direta, autarquias, empresas públicas e agências).

# **D** COMO REGULARIZAR NAS TERRAS DA UNIÃO



## D1 Identificando e diferenciando “irregularidades” nos bens da União

Em função do processo de urbanização historicamente excludente, grande parte da população brasileira só conseguiu ter acesso à moradia por meio de mecanismos informais e ilegais. Não é à toa que cresce diariamente o número de moradores em favelas, palafitas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e outras formas de assentamentos informais de baixa renda.

A exclusão do acesso à terra no Brasil atingiu também os índios, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros e outras populações tradicionais que permaneceram de forma irregular no território sem que o direito à terra, à utilização sustentável dos recursos naturais e à proteção histórico-cultural fossem reconhecidos pelos diversos órgãos federativos. Essas “irregularidades” adquirem configurações específicas conforme o local ou a região em que se inserem e, por isso, merecem um tratamento diferenciado.

No entanto, as “irregularidades” fundiárias não se restringem à população tradicional ou de baixa renda. Muitas vezes, grupos de alta e média renda ocupam imóveis de maneira irregular. É o caso, por exemplo, dos condomínios fechados que vedam o acesso público à praia, empreendimentos comerciais que ocupam a faixa de praia e poluem o meio ambiente, hotéis que se instalam, sem licença, sobre os rios da região amazônica, ou seja, empreendimentos que ocupam bens da União sem autorização, licenciamento urbanístico ou ambiental.

Com frequência encontramos bens da União que foram ocupados de forma irregular, o que levou à construção de uma política de regularização fundiária que se propõe a identificar os diversos tipos de irregularidades a fim de construir uma estratégia específica de atuação para cada uma delas, com diferentes procedimentos e instrumentos.





### AS IRREGULARIDADES NO LITORAL

---

O litoral caracteriza-se por uma concentração de bens da União, tais como o mar territorial, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e costeiras, os terrenos de marinha e seus acrescidos. Também é no litoral que se concentra a maior parte da população urbana brasileira e onde se observa a maior parte das irregularidades fundiárias em bens da União.

Tendo em vista as peculiaridades desta região, a regularização fundiária nesses locais deve considerar também leis específicas, como a Lei de Gerenciamento Costeiro, bem como parceiros específicos, como a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), Capitania dos Portos e as instituições portuárias. Os instrumentos de regularização fundiária aplicados aos terrenos de marinha são os mesmos de todos os outros bens da União, com exceção da alienação (vide manual sobre os instrumentos de regularização das terras da União na pág. F:89).

## D2 Tipos de ocupações irregulares presentes nos bens da União

---

### Assentamentos informais de baixa renda

---

Diversos são os assentamentos informais de baixa renda presentes em áreas da União dentre eles, as favelas, palafitas, etc. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda passam a ser consideradas diretrizes gerais da política urbana e, por isso, obrigatórias a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A regularização fundiária passa então, a se constituir enquanto direito da população que habita nesses assentamentos.

Esses assentamentos, por estarem localizados em terras da União, devem obedecer a um procedimento próprio, que será desenvolvido posteriormente.

#### a) Favelas

---

As favelas são áreas ocupadas espontaneamente ou de forma organizada por pessoas de baixa renda onde não se estabelece qualquer relação jurídica formal entre o ocupante e os proprietários das áreas públicas ou privadas.

Uma das principais características destas ocupações é a insegurança jurídica dos ocupantes em razão das possibilidades de conflito fundiário e a



ameaça concreta de expulsão com base em ações judiciais de reintegração de posse ou reivindicatórias.



### Saiba mais

Sobre a regularização de favelas consulte o manual “Regularização da Terra e Moradia: O que é e Como Implementar” de Bethânia Alfonsin *et al* na p. 78. (veja a referência completa nas Referências bibliográficas deste manual, pág.110).

### b) Palafitas

---

As palafitas são edificações localizadas em regiões alagadiças, geralmente distante do solo em função de colunas de madeiras que sustentam a edificação. No Brasil, as palafitas são encontradas em duas situações distintas: nas comunidades tradicionais ribeirinhas da Amazônia e do Pantanal – que, em regra, caracterizam-se por moradias isoladas, pela organização social e econômica equitativa e pelo uso e manejo sustentável dos recursos naturais/técnicas ambientais de baixo impacto (vide pág. D:65 desse manual sobre as populações tradicionais localizadas nos bens da União); a outra forma são as palafitas encontradas nos centros urbanos como forma de ocupação precária e habitação subhumana. Neste momento, trataremos mais especificamente desta última.

Diante da ausência de um mercado habitacional formal e acessível para população de baixa renda nas cidades situadas às margens de rios e orlas marítimas, uma das alternativas de acesso à moradia encontrada pelos novos moradores foi habitar em palafitas nas áreas alagadas. São exemplos deste processo os mocambos em Recife (PE) e os alagados em Salvador (BA).

Nestes casos, as palafitas representam uma forma precária de habitação fruto de um processo excludente de urbanização das cidades brasileiras. Além de colocar em risco a vida dos moradores, as palafitas, em muitos casos, representam um grave dano ao meio ambiente.



### Aspectos da regularização fundiária nos assentamentos informais

A regularização fundiária possui dois aspectos principais: o jurídico – que visa garantir a segurança jurídica da moradia por meio da titulação –, e o urbanístico-ambiental – que busca dotar os assentamentos/ocupações da infra-estrutura, garantindo assim, uma moradia digna e a preservação ambiental. Conjugando estes dois aspectos, a regularização fundiária pode ser considerada como “o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência da população moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN, 1997).

Além disso, a regularização fundiária tem como objetivo a formalização jurídica da posse dos moradores garantindo sua permanência no local onde estabeleceram suas residências, relações pessoais, de subsistência, etc. O reassentamento deve ser uma medida excepcional a ser adotada nos casos de ocupação em área de risco à vida ou à saúde dos moradores.





## Procedimento de regularização fundiária de assentamentos informais localizados em bens da União

---

Para promover a regularização fundiária de assentamentos informais em bens da União é fundamental começar pela **formalização da parceria com o Município** – ente imprescindível para a execução da regularização fundiária, pelas competências que lhe foram atribuídas na Constituição e no Estatuto da Cidade – por meio da celebração de um termo de cooperação técnica que estabeleça a parceria do Município com a SPU, a fim de definir a gestão da regularização fundiária de forma compartilhada e garantir a regularização jurídica, urbanística e ambiental do assentamento.

Os Municípios assumem a responsabilidade pela dimensão urbanística e ambiental da regularização, enquanto cabe à SPU, por meio de suas Gerências Regionais, a parte referente à garantia da titulação dos moradores.

Assim, conforme a parceria acordada, o Município pode apoiar a SPU bem como assumir a realização do levantamento de dados, a realização de estudos prévios, levantamentos topográficos, a elaboração do cadastro físico e socioeconômico, bem como a própria execução das obras necessárias à regularização.

Além da formalização da parceria com o Município, uma etapa fundamental é **a articulação com os outros atores envolvidos na regularização fundiária**, tais como os cartórios e suas associações representantes (Ex. Irib, Anoreg), os movimentos de moradia, as associações de moradores, o Ministério das Cidades, entre outros. Os órgãos ambientais federais (Ibama) e estaduais (OEMAS) também devem estar presentes durante o processo a fim de garantir a sustentabilidade ambiental da regularização fundiária.

## Instrumentos para a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda localizados em terras da União

---

Para regularização desses assentamentos, diversos são os instrumentos que podem ser aplicados:

- > Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS

---

- > Concessão de Direito Real de Uso gratuita

---

- > Concessão Especial para Fins de Moradia

---

- > Cessão de uso gratuita

---

- > Aforamento gratuito

---

- > Cessão de posse

---

- > Doação



Vale lembrar que a utilização desses instrumentos para fins de regularização fundiária de interesse social são dispensados de licitação.

### **Assentamentos informais localizados em Área de Preservação Permanente (APP)**

Com o adensamento urbano ocorrido nas últimas décadas, o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a ausência de lotes regulares a preço acessível para a população de baixa renda, as Áreas de Preservação Permanente (APP), foram sendo gradativamente ocupadas. Hoje há bairros consolidados situados integralmente em APPS, entre eles os morros cariocas, como a Rocinha.

As Áreas de Preservação Permanente são áreas ambientais que devem ser protegidas de acordo com o Código Florestal. As APPS podem ser cobertas ou não por vegetação nativa e têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.



Há duas espécies de APPS. Uma depende de reconhecimento do poder público, a outra não.

Independentemente do reconhecimento pelo poder público serão APPS as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas:

- Ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água;
- Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios;
- Nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for a sua situação topográfica;
- No topo de morros, montes, montanhas e serras;
- Nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°; equivalente a 100% na linha de maior declive;
- Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

- Em altitude superior a 1.800 metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

As APPS que dependem de declaração por ato do poder público são as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a:

- Atenuar a erosão das terras;
- Fixar as dunas;
- Formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- Auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- Proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- Asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- Manter o ambiente necessário à vida da população silvícola;
- Assegurar condições de bem-estar público.

### **É possível regularizar assentamentos informais localizados em APP?**

**Sim!** Na Resolução nº 369/06 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), aprovada para garantir a concretização do direito à moradia e a proteção do meio ambiente, são definidos os casos excepcionais em que o órgão ambiental pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana. Há, porém, uma série de condições a serem respeitadas, como, por exemplo:

- A existência no Município de um Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo;
- O Plano Diretor aprovado ou a aprovação da Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de Municípios com menos de 20 mil habitantes;
- A existência de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável com características específicas;
- O assentamento deve ser de baixa renda, consolidado até 10/07/2001, estar localizado em área urbana declarada como ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação Municipal;
- O assentamento deve possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia, entre outros.

### **Saiba mais**

A Resolução Conama nº 369/06 encontra-se disponível na página da internet:  
[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

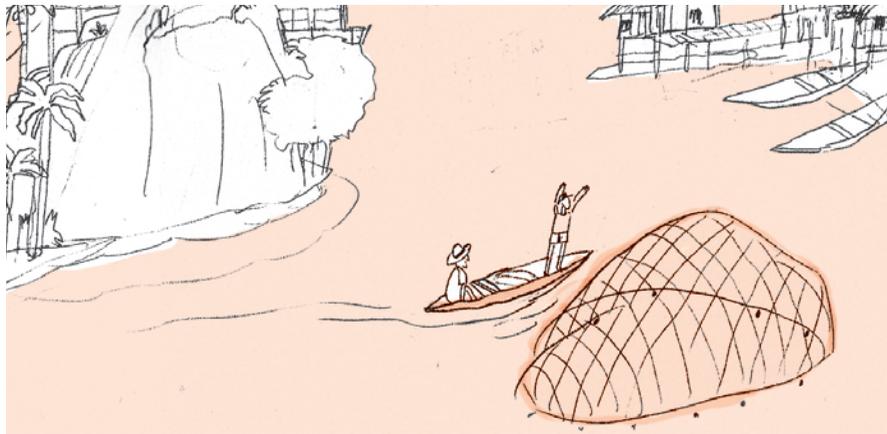
## **Populações tradicionais localizadas em bens da União**

Muitas vezes os bens da União encontram-se ocupados por populações tradicionais, que merecem um tratamento especial, pois possuem o direito à

regularização fundiária da terra que ocupam seja para fins de moradia ou para utilização dos recursos naturais.

Em geral, as populações tradicionais podem ser consideradas como comunidades locais que se caracterizam por estarem organizadas há algumas gerações e possuírem um estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica.

As populações tradicionais, portanto, são comunidades que produzem e se relacionam com o meio ambiente de uma forma distinta das sociedades urbano-industriais, pois priorizam um modo de viver relacionado com o ambiente natural. Destacam-se os pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades que tem sua subsistência baseada na atividade extrativista (seringueiros, catadores de açaí, quebradeiras de coco, etc). Os índios e quilombolas encontram-se nesta categoria, embora o ordenamento jurídico tenha tratado as relações fundiárias destas comunidades de uma forma específica.



O tempo de presença da população na área é fundamental para ser considerada população tradicional. Como o próprio nome diz, esse tipo de população é aquela que transmite de uma geração para outra a vivência no espaço ambiental, com poucas práticas destrutivas, optando pelo uso sustentável dos recursos. Isto exclui a qualificação de forasteiros que ocupam recentemente as regiões, travestindo-se de populações locais, para falsamente pleitearem a proteção legal.

Além disso, este conceito está associado a um novo modelo de conservação, fundado na sustentabilidade social e ambiental, que considera que as técnicas e práticas empregadas pelas populações tradicionais são as mais aptas para promover a conservação de um determinado território.

A regularização fundiária da área ocupada por populações tradicionais é prevista por diversas leis. Pela Lei de Florestas, por exemplo, o poder público poderá “regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação” (Lei Federal nº 11.284/06 – Lei de Florestas).



É importante, nesse sentido, que os processos de regularização fundiária das populações tradicionais considerem como fator principal e determinante a questão da territorialidade. Como vimos, a relação destas populações com a natureza e seus ciclos, com os recursos naturais e, portanto, com o território que ocupam, é um dos principais elementos de sua identificação e organização econômica e cultural.

Assim, além da proteção do direito à moradia, a regularização fundiária das populações tradicionais deve buscar garantir o direito à terra e a consequente utilização sustentável de seus recursos.

## **Instrumentos de regularização fundiária das populações tradicionais**

---

Com relação aos instrumentos utilizados para reconhecimento de posse e acesso à terra por parte de populações tradicionais, além do reconhecimento do direito à moradia, deve-se buscar garantir o direito à terra e a respectiva proteção dos direitos culturais relacionados ao seu modo de vida e à utilização dos recursos naturais. No caso dos índios e quilombolas, leis específicas definem os instrumentos de reconhecimento do direito a terra.

O instrumento previsto pela Lei de Florestas é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Um de seus aspectos positivos, já previsto no Estatuto da Cidade, é que não há limite territorial para sua outorga, o que garante faixas extensas de território na regularização.

### **a) Comunidades quilombolas**

---

Quilombo, nas línguas africanas pode significar “habitação” (no dialeto Loruba) ou “reunião de acampamentos”, “união” (no dialeto Banto).

De acordo com o Decreto Federal 4.887/03, são remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, “segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

Apesar de, desde 1988, a Constituição Federal garantir, no art. 68 do seu Ato das Disposições Transitórias, a essas comunidades o direito à propriedade definitiva sobre as terras que ocupam tradicionalmente, somente a partir de 2003 começou-se a estruturar uma política de governo que reconhecesse efetivamente os direitos peculiares a essa população. Nesse sentido, o governo federal formulou o Programa Brasil Quilombola articulando diversos ministérios para formulação de políticas públicas específicas para aquela realidade.

Historicamente desrespeitados, os quilombolas buscam reconhecimento mediante a demarcação e titulação de suas terras e a proteção e promoção de sua identidade e cultura – consideradas patrimônio cultural brasileiro – contra práticas do Estado e particulares que violam seus direitos fundamentais, especialmente pela expropriação arbitrária de suas terras.

No Brasil existem 3100 comunidades quilombola, segundo Girolamo Domenico Treccani, consultor da Fundação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igual-



dade Racial (SEPIR), sendo que mais da metade se concentra no Nordeste Brasileiro, na maior parte em áreas rurais e na região costeira. Contudo, menos de 10% dessas comunidades receberam seus títulos de propriedade.

Todas as comunidades afro-descendentes, rurais e urbanas, que se identificam como quilombolas têm direito à propriedade definitiva das terras que ocupam. A auto-identificação é decorrente do princípio da autodeterminação dos povos consagrado nos tratados internacionais.

Quando a área ocupada por comunidades quilombolas for da União (terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos) a expedição do título de propriedade da comunidade ficará a cargo da SPU, que deve atuar a partir do relatório técnico do Incra. Nos demais terrenos, o Incra é o órgão competente para reconhecer e titular a propriedade definitiva das terras em nome dos remanescentes de quilombo.



Entrega de título à comunidade quilombola Parateca e Pau D'arco/BA  
Fotografia: Alexandra Reschke

### Saiba mais

Sobre as comunidades quilombolas no Brasil consulte “Território das Comunidades quilombolas no Brasil: Segunda Configuração Espacial” de Rafael Sanzio Araújo Anjos; “Terras de Quilombos: Caminhos e entraves do processo de titulação” de Girolamo Treccani e “Direito à Moradia e Territórios Étnicos – Proteção Legal e Violações de Direitos das Comunidades de Quilombos no Brasil” de Letícia Osório (ver as referências completas nas Referências bibliográficas deste manual, pág.110).

## COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM ÁREA SOB DOMÍNIO DA UNIÃO – A EXPERIÊNCIA PILOTO DE PARATECA E PAU D'ARCO NA BAHIA

.....

**Em 11 de março de 1997**, as comunidades negras rurais de Parateca e Pau D'Arco, no Município de Malhada (BA), localizada à margem direita do Rio São Francisco, requisitaram à Gerência Regional do Patrimônio da União da Bahia a cessão da área que tradicionalmente ocupam.

O processo administrativo encontrava-se tramitando há oito anos por todas as instâncias administrativas necessárias e recebeu parecer favorável da SPU para cessão ao Incra, conforme procedimento padrão à época, sendo enviada à consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a análise jurídica final. A SPU já vinha buscando revisar os procedimentos de forma a desburocratizar e dar maior agilidade aos processos de regularização dessas áreas, quando em 04 de maio de 2006, após a publicação do relatório técnico do Incra, essa consultoria jurídica manifestou-se no sentido de que essas comunidades tivessem direito à titulação de sua propriedade definitiva, não havendo pois, fundamento para um processo de cessão ao Incra.

Assim, em 24 de julho de 2006, o Incra publicou o relatório técnico de demarcação e identificação do território pertencente a essas comunidades (Portaria nº 17, de 07 de julho de 2006) e, mais tarde, a Secretaria do Patrimônio da União providenciou o desmembramento da área quilombola da área total que pertence à União, bem como apresentou a avaliação do valor do imóvel estimado em R\$ 2.411.232,00.

É importante destacar que a área total reconhecida como quilombola no perímetro sobre domínio da União é de 10.682 hectares. Contudo, existem duas ações judiciais questionando uma parte da área de 2.881 hectares de modo que a SPU optou por fazer uma primeira titulação de uma área de 7.801,44 hectares que não é contro-versa para assegurar imediatamente o direito dessas populações independentemente do resultado judicial. E posteriormente, concluído o julgamento dessas ações pendentes, adotar-se-á as demais providências cabíveis de modo a garantir a titulação total do território.

Por fim, em trabalho articulado com a Procuradoria do Incra, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e especialistas em registros públicos, a SPU elaborou o 1º título de reconhecimento de propriedade das comunidades quilombolas sobre área de domínio da União. O título definitivo de propriedade, já registrado em cartório, foi entregue a essas comunidades em 25 de setembro de 2006. Com essa experiência piloto, a SPU mudou a sistemática de titulação das áreas remanescentes de quilombos, agilizando o reconhecimento do direito constitucional.

Com essa experiência piloto, a SPU mudou a sistemática de titulação das áreas remanescentes de quilombos, agilizando o reconhecimento do direito constitucional.

## **b) Populações indígenas**

---

As terras indígenas são definidas pela Constituição Federal como as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, as que por eles forem habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (art.231, § 1º, da constituição Federal.)

Aos índios é reconhecido o direito a demarcação de suas terras pela União, a quem compete proteger e fazer respeitar todos os seus bens. É garantido aos índios o direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

São nulos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União.

A Constituição Federal de 1988 também proíbe a remoção de população indígena de suas terras, exceto em caso de catástrofe ou epidemia que os coloque em risco, ou por interesse da soberania do país após deliberação do Congresso Nacional.

A demarcação das terras indígenas é competência da Funai. Segundo o Estatuto do Índio, a demarcação deve ser homologada pelo Presidente da República e registrada em livro próprio da Secretaria do Patrimônio da União e do registro imobiliário da comarca competente.

De acordo com o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, depois de elaborado estudo antropológico e apresentadas provas e pareceres técnicos, o procedimento deverá ser enviado para o Ministro da Justiça que terá 30 dias para decidir se concorda ou não com a demarcação requerida. O início do procedimento demarcatório é de até 90 dias após a publicação.

Os Estados e Municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados, podem se manifestar, para pleitear indenização ou para impugnar o relatório técnico elaborado para a demarcação, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório técnico elaborado para a demarcação.

A demarcação das terras indígenas é homologada mediante decreto. Após 30 dias da publicação do decreto de homologação da demarcação das terras indígenas, a SPU e o órgão federal de assistência ao índio promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União.

### c) Populações ribeirinhas

Os ribeirinhos compõem a população tradicional não indígena que vive, em sua maioria, à beira de igarapés, igapós, lagos e várzeas. Caracterizam-se, sobretudo, pela grande dependência destas correntes como sua fonte de água para uso doméstico e de alimentação, bem como meio de transporte. Durante a época das cheias dos rios e igarapés, a agricultura, a pesca e a caça tornam-se mais difíceis, afetando diretamente a vida dos ribeirinhos.

A influência do ciclo das cheias reflete-se também nas moradias desta população que, erguidas em palafita, são adaptadas aos períodos de enchente e vazante (ou sistema de cheias).

A falta de definição legal acerca da área de várzea sempre causaram inúmeras dificuldades para a população ribeirinha que a habitam. Algumas pesquisas realizadas pelo Ibama demonstraram que a maior parte dos ribeirinhos não tem nenhum tipo de documentação que comprove a posse da terra. Sem a comprovação da posse da terra os ribeirinhos não têm acesso a crédito ou a benefícios governamentais. Além disso, a falta de algum registro legal cria um ambiente de insegurança para esta população, o que facilita a ação de grileiros e acaba expulsando estes moradores de suas regiões. Estes são somente alguns dos problemas que resultam da irregularidade fundiária nas áreas de várzea.

A SPU, em parceria com o Incra, os Municípios e as comunidades ribeirinhas, definiu os procedimentos que proporcionam a regularização da posse desta população em áreas da União. Assim, a SPU está viabilizando uma nova forma de relacionamento entre estas comunidades e o poder público. O processo de regularização da posse dá início a uma nova era para as famílias que vivem do extrativismo de forma sustentável nas áreas de várzea.

#### Saiba mais

Sobre as comunidades tradicionais e meio ambiente consulte: “Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil” e “Aspectos Sócio-Culturais e Políticos do uso da Água”, de Antonio Carlos Diegues (veja a referência completa nas Referências bibliográficas deste manual, pág. 110).



## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE VÁRZEA: A EXPERIÊNCIA PILOTO DO PARÁ

**Diversas são as ações possíveis** para a promoção da regularização fundiária em áreas de várzea. É importante lembrar que só serão objeto de regularização fundiária as áreas de várzea ocupadas pelos ribeirinhos que a utilizam de forma sustentável.

A Gerência Regional do Patrimônio da União no Pará (GRPU/PA) realizou vários seminários a fim de debater este tema, em parceria com diversos atores, tais como o Ibama, o Incra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, as prefeituras e os representantes das comunidades. A partir deste debate, foram definidos os procedimentos para titulação da posse nas várzeas e definido um calendário de eventos entre todos os parceiros. Foi criado o Comitê Gestor Estadual Nossa Várzea, com representantes do governo e sociedade civil. O Incra capacitou os técnicos da SPU e Municípios para fazerem o levantamento das áreas e realização do cadastramento das comunidades. Para isto, o convênio entre SPU e Incra propiciou que esse fornecesse alguns técnicos e kits de equipamento contendo um computador, GPS, máquina fotográfica digital e lancha.

A primeira parte deste calendário resultou na edição da Portaria nº 284/ 2005 da SPU que representa uma solução intermediária para a regularização fundiária nas áreas de várzea da região amazônica, possibilitando a concessão de “autorização de uso para o desbaste de açaiçais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas”, em favor da população ribeirinha e outras populações tradicionais locais. Além disso, determina que esta autorização, de caráter discricionário e precário, deverá ser considerada como a primeira etapa do processo de Concessão de Direito Real de Uso (vide na pág.F:89 desse manual sobre instrumentos de regularização).

Com isto, a SPU busca contribuir com a melhoria das condições de vida das populações tradicionais e o melhor aproveitamento dos recursos naturais das áreas de várzea.

## Ocupações irregulares em áreas públicas rurais

É comum encontrar ocupações de trabalhadores rurais sem terra, trabalhadores individuais, ou em regime de economia familiar em áreas públicas rurais sem a correspondente titulação.

Nestes casos, cabe ao Incra a realização de um conjunto de ações fundiárias que objetivam conceder os títulos adequados à permanência dos trabalhadores nas áreas públicas rurais.

Existe a possibilidade de adequar estas áreas ao Programa Nacional de Reforma Agrária Nacional definido no Estatuto da Terra como um “conjun-

to de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade”.

Nos termos do artigo 188 da Constituição Federal, as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com ações de política agrícola. A política agrícola é um conjunto de medidas econômicas, fiscais e sociais que visam promover a fixação do homem no campo, por meio de atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

A Lei Federal nº 8629/93, que trata da política de reforma agrária, priorizou a utilização das terras rurais da União para fins de reforma agrária, caracterizada como uma política pública que envolve distribuição ou redistribuição de terras com o propósito de eliminar a concentração fundiária e viabilizar as condições dignas de vida do trabalhador rural.



Por sua vez, a política agrícola, nos termos do Estatuto da Terra, é compreendida como um conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Neste caso, costuma-se priorizar, nas ações do Programa Nacional de Reforma Agrária, os que já ocupam de alguma forma as terras, como no caso dos arrendatários, colonos e parceiros.

A União tem, portanto, o dever de conferir às terras públicas rurais e devolutas uma destinação que seja compatível com a política agrícola e com a reforma agrária.

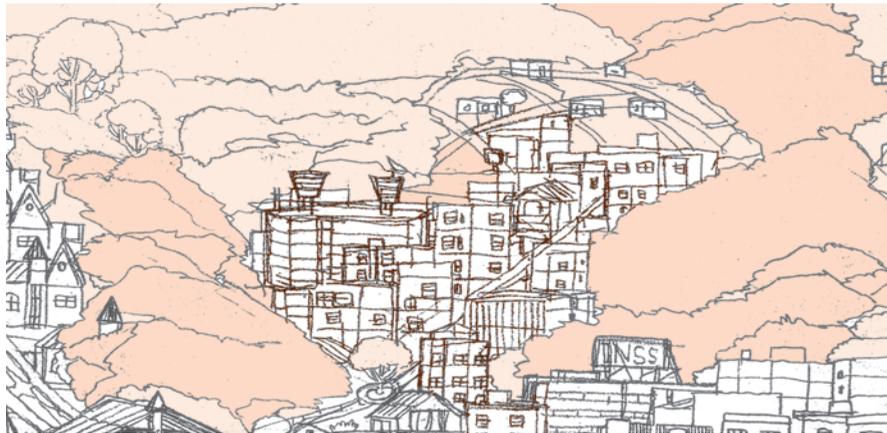
## Empreendimentos de alta e média renda

Os bens da União são muitas vezes ocupados por empreendimentos de alta e média renda, sem autorização da SPU ou até mesmo do poder público local, resultando em grandes investimentos em áreas ocupadas irregularmente.

Muitos desses empreendimentos ocasionaram, também, irregularidades urbanístico-ambientais. É o caso de condomínios ou hotéis que impedem o acesso à praia; empreendimentos comerciais implantados em área de uso

comum do povo, que obstruem a praia e geram impactos no meio ambiente; hotéis instalados em igarapés dos rios amazônicos; entre outros.

A regularização fundiária de empreendimentos de alta e média renda não é obrigatória como no caso da população de baixa renda, conforme determina o Estatuto da Cidade. Assim, a regularização desses empreendimentos é uma faculdade da SPU. Uma vez comprovada a função socioambiental desses empreendimentos, a SPU pode fazer a regularização, inclusive com a cobrança de contrapartidas monetárias ou não (obras, terrenos, imóveis, etc). Nos casos de empreendimentos de uso não residencial, há a necessidade de utilização de procedimento licitatório no processo de regularização fundiária.



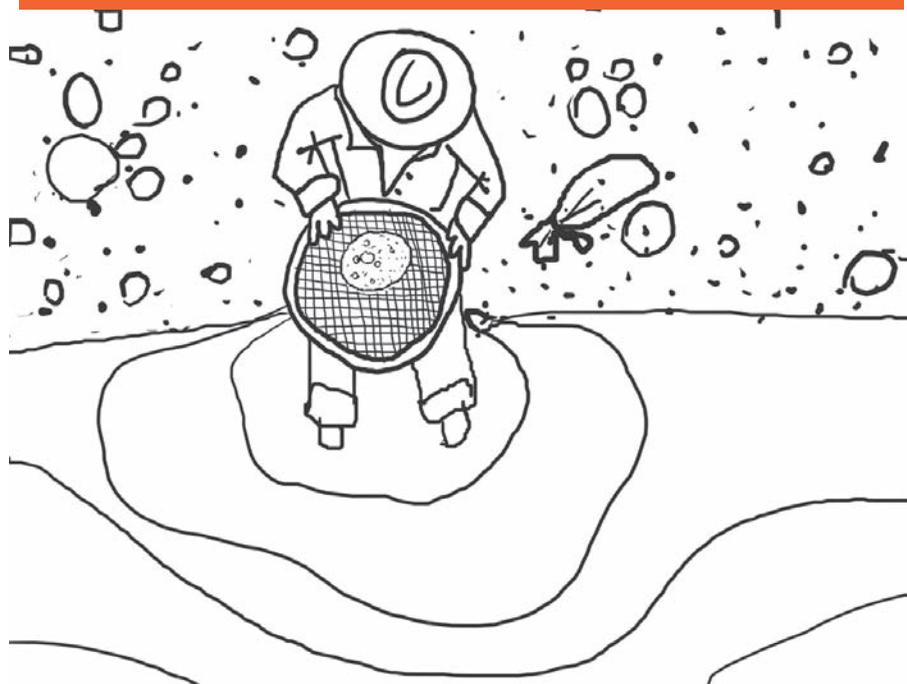
Nos casos, porém, em que não for de interesse público ou houver a geração de impactos ambientais, a União Federal poderá entrar com ações de reintegração de posse, ações demolitórias e cobrar multas eventualmente devidas.

Para atuar sobre essas irregularidades é fundamental a parceria dos Municípios e da Advocacia Geral da União, pois em sua maioria se trata de reverter a situação, como, por exemplo, obrigando a desobstrução do acesso às praias, ou a retirada de construções fixas, na maioria das vezes para fins comerciais, edificadas sobre a areia.

### Quais instrumentos utilizar na regularização, quando for o caso?

- Aforamento oneroso (vide pág. F:98)
- Concessão de Direito Real de Uso onerosa (vide pág. F:96)
- Cessão de uso onerosa (vide pág. F:97)
- Inscrição de ocupação (vide pág. F:97)
- Alienação, quando não se tratar de terreno de marinha, ou acrescido (vide pág. F:98)

# E ATORES DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DOS BENS DA UNIÃO



# E1 Secretaria do Patrimônio da União

A Secretaria do Patrimônio da União tem como atribuição regimental a gestão do patrimônio imobiliário da União, ou seja, cuidar dos bens imóveis que pertencem ao povo brasileiro. Vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem presença em todos os Estados da Federação, com suas 27 Gerências Regionais. Em Brasília, está sediado seu Órgão Central, responsável pelas diretrizes nacionais da Secretaria. Historicamente, o descaso com o órgão e a ausência de uma política orientada para a discussão e a garantia da função social da propriedade pública consolidou uma distorção na gestão do patrimônio da União e, conseqüentemente, uma imagem negativa da Secretaria do Patrimônio da União e dos órgãos que a antecederam. No período entre 2004 e 2006, o governo federal mudou a Política de Gestão do Patrimônio da União e implementou diversas iniciativas para reorientar a gestão organizacional e operacional da SPU.

Nessa nova orientação da SPU, o exercício da gestão compartilhada do patrimônio é prioritário, o que inclui a consolidação das relações entre os diversos entes federativos e o estabelecimento de parcerias efetivas com os atores envolvidos no processo de administração do patrimônio da União, sem abrir mão do papel de coordenação que a União desempenha nessas relações.

Reconhecendo os efeitos perversos do processo de ocupação territorial no Brasil, a SPU sabe que é preciso corrigir as distorções que se perpetuaram historicamente e desconstituir os mecanismos que consolidaram e ampliaram a exclusão. Assim, a Secretaria definiu três eixos de gestão: a contribuição para a inclusão socioterritorial, que tem como objetivos estratégicos a regularização fundiária de interesse social e o apoio ao desenvolvimento local e regional; a responsabilidade na administração do patrimônio, traduzida nos objetivos de ampliar e consolidar a arrecadação de receitas patrimoniais e de ampliar e qualificar a base cadastral dos imóveis da União e de seus ocupantes; e a consolidação do servir ao público, tendo como objetivos estratégicos a excelência no atendimento ao público e a ampliação e qualificação de recursos humanos.

O primeiro desses eixos tem se concretizado, principalmente, pela ação direta da SPU na regularização fundiária dos assentamentos informais situados em terras da União, no âmbito do Programa Papel Passado e do Projeto Orla.

Ainda como fator de promoção da inclusão, estão as ações de apoio ao desenvolvimento local e regional e à administração pública. A SPU realiza inúmeras transações imobiliárias, envolvendo ou não a entrada de recursos, tais como alienação, aforamento, entrega a órgãos da administração federal, cessão, arrendamento, entre outras. Essas ações compreendem um leque de atividades próprias de gestão patrimonial e têm sido pautadas pelo apoio a projetos de interesse social e cultural, fomento econômico, geração de emprego e renda, incremento de infra-estrutura, bem como de apoio à

melhoria na prestação de serviços públicos por prefeituras, governos estaduais e órgãos públicos federais.

A SPU atua de forma transversal no apoio às políticas de governo e vem sendo colocada como um dos pilares da execução de, pelo menos, 13 programas do Plano Plurianual do Governo Federal – PPA. São programas que necessitam de imóveis para sua adequada operação, tais como: “Farmácias Populares”, “Revitalização de Centros Urbanos”, “Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável”, “Aqüicultura e Pesca”, os relacionados a populações quilombola e indígena, implementação de Universidades, entre outros.

A SPU superou o mito que opõe a função arrecadadora à função socioambiental do patrimônio, acreditando na possibilidade de harmonia entre ambas, uma vez que são decorrentes do mesmo propósito: a identificação da melhor vocação de cada imóvel, seja de regularização fundiária, moradia popular, instalação de empreendimentos turísticos, portuários, culturais, etc. A Secretaria acredita que a terra pública é patrimônio de todos os brasileiros e brasileiras – rompendo, em definitivo, com a idéia de que é “terra-de-ninguém” – e que isso constitui o fundamento das ações de cobrança daqueles que podem e devem pagar. Assim, tem-se de um lado os que ocupam terra pública e nela realizam investimentos privados, destinados à habitação ou à geração de emprego e renda, prestam sua contribuição, sob a forma de pagamento regular, pela utilização do patrimônio que é de todos. De outro, institui-se a gratuidade quando o patrimônio é destinado ao reconhecimento dos direitos fundamentais, seja de comunidades tradicionais ou da população de baixa renda. Conforma-se, assim, um conjunto de procedimentos que se orientam igualmente para o cumprimento da função social da propriedade e da justa distribuição dos ônus e dos benefícios dos investimentos públicos.

### **O papel da SPU na regularização fundiária nos bens da União**

Por ser o órgão gestor dos bens da União, à SPU cabe elaborar e articular a execução da Política Nacional de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União.

A SPU desenvolve a ação do PPA denominada “Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União”, integrada ao Programa Papel Passado – Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, coordenado pelo Ministério das Cidades.

Nesta ação, compete à SPU:

- Identificar áreas passíveis de regularização e receber propostas de regularização fundiária encaminhadas pelos interessados, nos casos de ocupação de imóveis da União por população de baixa renda, utilizados para moradia destas populações;
- Estabelecer termos de cooperação técnica e convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios e com instituições privadas para as ações de regularização fundiária;

- Demarcar e cadastrar as áreas passíveis de regularização, em articulação com o Município e a comunidade;
- Mediar conflitos entre os diversos atores do processo de regularização fundiária nas áreas da União;
- Responsabilizar-se, em parceria com o Município ou isoladamente, pela titulação dos moradores dos assentamentos informais localizados em áreas de seu domínio;
- Providenciar a documentação do imóvel necessária para os procedimentos de titulação às famílias, tais como registro da área no Registro de Imóveis e outros;
- Determinar a isenção das taxas patrimoniais, mediante a comprovação da situação de carência por parte das pessoas de baixa renda.

#### A ORIGEM DA SPU

.....

- 1500** Descobrimto do Brasil: implanta-se aqui o instituto jurídico das “lizeiras”, definindo que as terras marginais seriam de uso comum de todos, para garantir o acesso ao mar e às vias navegáveis, bem como ao local para carga e descarga de pessoas e mercadorias.
- 1530** D. João III institui no Brasil o sistema de capitanias hereditárias, sobre as quais, o donatário tinha usufruto, sem possuir, contudo, a propriedade civil das terras.
- 1850** Promulgada por D. Pedro II, a Lei nº 601, de 18 de setembro, disciplina o regime jurídico aplicável às terras públicas – código de terras – cria o instituto da Repartição Geral de Terras Públicas.
- 1854** Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro, regulamenta a Repartição-Geral de Terras Públicas.
- 1889** Com a proclamação da República todos os bens pertencentes a Casa Imperial foram transferidos para a Nação. Passaram esses bens a União Federal, de forma que, a partir daquela data, seccionou-se da pessoa do monarca, os bens que eram do Estado.
- 1909** Lei nº 2.083, de 30 de julho, na República, cria Diretoria do Patrimônio Nacional, órgão específico para cuidar das terras públicas.
- 1932** Instituída a Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32).
- 1944** Instituído o Serviço do Patrimônio da União (Decreto-lei nº 6.871/44).
- 1988** Instituída a Secretaria do Patrimônio da União (Decreto nº 96.911) na estrutura do Ministério da Fazenda.
- 1999** A Secretaria do Patrimônio da União passa para a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



## E2 Ministério das Cidades

---

O Ministério das Cidades é o órgão federal responsável pelas políticas nacionais de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento ambiental e mobilidade e transporte urbano; e deve prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios na execução de suas políticas públicas urbanas. Por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), coordena o Programa Papel Passado. A SNPU é parceira de primeira hora na sensibilização dos Municípios para o estabelecimento dos convênios para fins de regularização fundiária nas áreas da União.

O Ministério também desenvolve ações de urbanização em favelas por meio de o programa Habitar Brasil BID (HBB), que atua em diversas áreas da União, promovendo a regularização fundiária e urbanística.

O Ministério das Cidades é o órgão central do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que cuida de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, cabendo-lhe realizar a aplicação direta dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse social.

Para mais informações, consulte o sítio: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

## E3 Ministério do Meio Ambiente

---

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é responsável pela Política de Meio Ambiente. Por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental, promove ações de regularização fundiária nas terras da União em parceria com a SPU, dentro do Projeto Orla. Por meio do Ibama, apóia a SPU na regularização fundiária nas várzeas de rios federais da região amazônica, em integração com o programa Pró-Várzea.

É um parceiro fundamental no cumprimento da função socioambiental dos imóveis da União.

## E4 Advocacia Geral da União (AGU)

---

A AGU é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União tanto judicialmente quanto extrajudicialmente. É ela que, de forma exclusiva, presta serviços de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, constituindo-se em apoio fundamental às atividades da administração pública.

A AGU é composta pelo advogado geral da União, pela Procuradoria Geral da União, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, pela Consultoria Geral da União, pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União, bem como pelas Procuradorias Regionais da União, pelas Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, pelas Procuradorias da União nos Estados e no Distrito Federal, pelas Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, pelas Procuradorias Seccionais da União, pelas Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, pela Consultoria da União e pelas Consultorias Jurídicas nos Mi-





nistérios; além das Procuradorias e Departamentos jurídicos de autarquias e fundações públicas federais.

Como a Advocacia Geral da União tem atuação direta em todos os Estados do Brasil, esta presta apoio jurídico às causas e procedimentos relacionados ao patrimônio da União, por meio das suas unidades estaduais.

## Consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

---

A consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem a atribuição de orientar o Ministro e a SPU em matérias jurídicas e nas questões relacionadas com a legalidade dos atos de gestão (portarias, contratos, convênios, acordos).

A parceria entre a consultoria jurídica do MP e a SPU tem resultado em estudos, aprofundamentos e soluções legais inovadoras no equacionamento das questões relacionadas à regularização fundiária em áreas da União. É com base neste trabalho conjunto que se tem avançado na revisão da interpretação da legislação patrimonial, integrada à legislação urbanística, ambiental e administrativa e estabelecido as condições para a proposição da revisão da legislação propriamente dita.

## Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

---

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão específico singular do Ministério da Fazenda e de direção superior da AGU, é administrativamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda e representa a União nos contratos de utilização dos imóveis da União nos Estados e no Distrito Federal.

## E5 Caixa Econômica Federal

---

A SPU estabeleceu com a Caixa Econômica Federal um contrato de prestação de serviços para: (I) avaliação de imóveis; (II) vistorias técnicas; (III) estudos para viabilidade de empreendimentos; (IV) elaboração e atualização de plantas de valores genéricos e (V) análise vocacional dos imóveis de propriedade da União, em todo o território nacional.

A Caixa Econômica Federal é o banco social federal responsável, também, pelo suporte aos programas do Ministério das Cidades. Conta com gerências em todos os Estados e nas principais cidades brasileiras. Nos casos de regularização fundiária em terras da União em que houver programas do Ministério das Cidades envolvidos, a Caixa participa na execução e implementação das ações.



## **E6 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**

---

O INCRA é uma autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela implementação de ações voltadas à reforma agrária e regularização fundiária de assentamentos rurais.

É o órgão responsável pela discriminação e arrecadação de terras devolutas (identificação das áreas da União na zona rural), regularização fundiária em áreas rurais, medição e demarcação de terras rurais, licitação, desapropriação por interesse social e aquisição e titulação destas terras.

Seu papel tem sido o de apoiar a SPU nas ações de regularização fundiária que acontecem em áreas da União em zonas rurais e que não se constituem ações de reforma agrária. A ação mais importante é a parceria para a regularização fundiária nas áreas de várzeas e nas ilhas fluviais da região amazônica, para a qual foi feito um acordo de cooperação técnica com a SPU. Por este acordo, o Instituto está capacitando técnicos da SPU, cedendo equipes e equipamentos na implementação do Projeto Nossa Várzea. Na regularização e titulação dos territórios quilombolas situados em áreas da União, cabe ao Incra a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com estes dados, o Incra faz o relatório técnico a ser enviado para os órgãos que analisam e aprovam este relatório. Sobre a missão e atribuições do Incra consulte a página da internet: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)

## **E7 Fundação Nacional do Índio (FUNAI)**

---

A FUNAI é uma autarquia federal ligada ao Ministério da Justiça, que estabelece e executa a Política Indigenista no Brasil. À Fundação cabe promover a demarcação e registro de propriedade das terras ocupadas pelos índios.

Quando o território remanescente de quilombo estiver sobreposto à área indígena, cabe a Funai opinar sobre o conteúdo do relatório técnico para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades e atuar, em conjunto com o Incra e a SPU, no processo de titulação.

Sobre as atribuições da FUNAI consulte o item Legislação aplicável ao final deste manual.



## **E8 Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)**

---

A SEPPIR tem como objetivos a promoção da igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos. A Secretaria também coordena o Programa Brasil Quilombola, que visa promover a regularização fundiária para assentamento e preservação das comunidades quilombolas e de sua cultura. Participam deste programa, além da SPU e da SEPPIR, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (IPHAN), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, Municípios e comunidades envolvidas.

Sobre as atribuições da SEPPIR ver a página da internet: [www.presidencia.gov.br/seppir](http://www.presidencia.gov.br/seppir)

## **E9 Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP)**

---

A Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP) foi criada pelo atual governo federal para assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aqüícola no país.

A SEAP, em parceria com a SPU, está promovendo o desenvolvimento local de comunidades pesqueiras por meio dos parques aqüícolas, bem como a regularização das ocupações de comunidades e colônias de pescadores.

## **E10 Sociedade civil**

---

A participação direta das pessoas envolvidas é fundamental para o sucesso da regularização fundiária, tanto para garantir a segurança da posse, como na luta por melhorias na comunidade. A população deve participar desde o início do processo de regularização de ocupações em áreas públicas. Cabe ao poder público favorecer os canais de participação, proporcionando que ela tenha consistência na participação, entenda bem o processo de regularização e, caso ainda não exista, crie uma associação formalmente constituída, com estatuto, que represente o interesse das pessoas envolvidas e que passe a ser a interlocutora da comunidade em todo o processo de regularização e com todos os demais atores. É fundamental que as pessoas acompanhem, por meio dessa associação ou diretamente, todas as etapas



do processo de regularização, participando diretamente das negociações e decisões a serem tomadas, defendendo o interesse dos associados.

É papel das associações representativas de moradores e de comunidades que vivem e moram em terras da União:

- > Organizar assembléias e reuniões na comunidade, informando sobre os direitos, formas e o passo a passo da regularização fundiária;

---

- > Impulsionar a mobilização das comunidades para a construção de propostas para o seu desenvolvimento;

---

- > Acompanhar e participar de todo processo de regularização dos assentamentos e exigir o direito à informação e participação no processo decisório;

---

- > Manter a comunidade informada de todos os acontecimentos e de cada passo do andamento do processo de regularização fundiária, mobilizando-a a cada momento necessário de uma ação mais intensa junto aos atores desse processo;

---

- > Mobilizar a comunidade para reunir a documentação que cada morador deve apresentar para solicitar a regularização fundiária (caso de assentamentos informais urbanos que solicitam a Concessão De Uso Especial para Fins de Moradia);

---

- > Acompanhar o cadastramento socioeconômico dos moradores, para garantir seus nomes nos títulos, contratos e sentenças;

---

- > Participar, em conjunto com o órgão responsável pela regularização fundiária, dos processos de negociação a serem realizados com os diversos atores envolvidos na regularização;

---

- > Localizar e providenciar a prestação do serviço de assistência técnica e jurídica gratuita para entrar com possível ação ou pedido administrativo;

---

- > Propor a demarcação de sua comunidade na lei do Plano Diretor Municipal como uma Zona Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária, bem como, nos demais planos estaduais e federais;

---

- > Requerer os benefícios da justiça gratuita para as despesas processuais, inclusive para o registro do título no cartório;

---

- > Representar a comunidade nos convênios e parcerias com a Prefeitura e outros atores do processo de regularização fundiária;



- > Requerer a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, encaminhando um pedido administrativo ao chefe do Poder Executivo (prefeitura, governo do Estado ou governo federal) que for responsável pela área pública ocupada.

## E11 Municípios

A participação do Município se dá em várias etapas do processo de regularização fundiária. É do Município a competência constitucional de organizar e planejar o seu território, como agente promotor do desenvolvimento urbano. Por conseguinte, é dele a atribuição de propor e regulamentar a legislação específica em matéria urbanística, tais como o Plano Diretor, lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, leis específicas de regularização fundiária. Assim sendo, cabe ao Município:

- Licenciar o parcelamento do solo e da regularização fundiária;
- Determinar, com poder de polícia, a demolição de obras implantadas sem licença ou em desacordo com a legislação e posturas municipais;
- Formular e executar ações de prevenção à irregularidades fundiária, de fiscalização e punição de infratores;
- Licenciar atividades e emitir alvarás de funcionamento em todos os imóveis localizados no Município, inclusive os da União. Deve exigir para tanto, o título que autorize o interessado a utilizar os imóveis da União;
- Estabelecer uma política fundiária democrática, incluindo mecanismos de inibição das práticas de ocupação irregular de áreas públicas.

No caso de regularização fundiária em áreas da União, cabe ao Município:

- Tomar a iniciativa de promover a regularização fundiária sustentável dos assentamentos em seu território, desde que em parceria com a GRPU e a população;
- Executar o aspecto urbanístico e ambiental da regularização fundiária, realizando os estudos socioambientais, o cadastramento das famílias, o levantamento topográfico, as plantas, etc;
- Celebrar convênios com a União e demais atores para fins de cooperação na regularização fundiária;
- Atestar que o assentamento localizado em imóvel da União está situado em zona urbana e é ocupado para fins de moradia, bem como providenciar que a área seja demarcada como Zonas Especiais Interesse Social (ZEIS);
- Fiscalizar as áreas já regularizadas, garantindo que continuem sendo ocupadas pela população de baixa renda.





## E12 Câmara Municipal

---

A Câmara Municipal, ou Câmara de Vereadores é o Poder Legislativo municipal. Além de ter iniciativa na propositura de projetos de lei, cabe a ela apreciar e votar os projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo.

No âmbito da regularização fundiária, o envolvimento deste poder em todo o processo torna-se relevante, pois cabe às Câmaras Municipais apreciar os projetos de lei relacionados com demarcação das Zonas Especiais Interesse Social (ZEIS), normas de uso e ocupação do solo, previsão de instrumentos do Estatuto das Cidades e de outros instrumentos normativos aplicáveis e de matéria legal.

Também pode ser necessária a desafetação de bens públicos, como etapa para viabilizar a regularização fundiária de áreas públicas municipais. Este processo é feito por dispositivo legal e sua aprovação é feita pela Câmara Municipal.

## E13 Defensorias Públicas

---

A Defensoria Pública é a instituição que presta serviços de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda. A Constituição Federal diz que a União e os Estados devem ter defensores públicos que atuem na orientação e defesa dos direitos da população de baixa renda, que não possui condições financeiras de arcar com os custos de contratação de um advogado particular.

Exemplos de ações da defensoria pública: reconhecimento da propriedade urbana através do usucapião urbano, reconhecimento do direito à moradia de área pública através da Concessão de Uso para Fins de Moradia, defesa da posse de populações que vivem em assentamentos informais contra pessoas que a reivindicam.

Nos casos de regularização fundiária a Defensoria Pública pode atuar:

- > Prestando serviços de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda nos processos de regularização fundiária que envolve terras e áreas públicas da União;

---

- > Criando núcleos especializados em regularização fundiária ou formando uma equipe de defensores públicos voltados a prestar assistência jurídica nas ações de regularização fundiária;

---

- > Orientando a população de baixa renda sobre os instrumentos legais e jurídicos disponíveis para promover a regularização fundiária;

---

- > Requerendo ações administrativas e judiciais necessárias para o reconhecimento de direitos ou para a regularização fundiária de forma individual ou coletiva;





- > Firmando convênios com os Municípios para o desenvolvimento de serviços de assistência jurídica apoiando serviços itinerantes em locais de difícil acesso (regiões ribeirinhas da Amazônia, por exemplo), capacitando agentes municipais para as atividades de regularização fundiária.

## E14 Poder Judiciário

---

Nos processos de regularização fundiária pode existir a necessidade da atuação do Poder Judiciário, por meio da Justiça Estadual que é a instância competente para decidir casos de natureza administrativa, tais como o procedimento de dúvida, retificações de áreas ou abertura de matrículas, comuns nos processos de regularização fundiária. No caso de existência de conflito nesses processos administrativos, a ação judicial deverá ser interposta perante a Justiça Federal, já que se trata de causa envolvendo interesse da União Federal.

## E15 Cartório de Notas e Registro de Imóveis

---

Os Cartórios prestam serviços de lavratura e registro de escrituras públicas de imóveis (compra, venda, doação e demais instrumentos jurídicos). Em relação à regularização fundiária em bens da União, os cartórios registram os bens imóveis da União e respectivos instrumentos de regularização fundiária. O grande desafio na regularização fundiária em bens da União é compatibilizar as informações contidas no banco de dados da Secretaria do Patrimônio da União e os registros nos cartórios. Além disso, é necessário garantir a aplicação da gratuidade do registro na regularização fundiária de assentamentos informais já prevista na Lei Federal nº 1193/04.

Os Cartórios de Registros de Imóveis, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), também participam da Ação de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Imóveis da União. Em Maceió e Recife convênios celebrados com essas instituições viabilizaram a gratuidade do primeiro registro cartorial em ações de regularização fundiária.

### Para que serve um Provimento da Corregedoria Geral de Justiça?

---

Um Provimento é uma espécie de regulamento editado pela Corregedoria Geral de Justiça que pode versar sobre os procedimentos e critérios para aplicação de leis que se relacionem aos registros públicos.

Um Provimento pode, por exemplo, estabelecer normas referentes ao registro imobiliário nos processos de regularização fundiária, facilitando e agilizando o trabalho dos Cartórios.



## E16 Ministério Público

---

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público o dever de agir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelando pelo respeito do poder público aos direitos assegurados na Constituição Federal e pela proteção dos interesses coletivos. Como o Estatuto da Cidade inclui a ordem urbanística entre os direitos coletivos e difusos, o reconhecimento do direito à moradia e a regularização fundiária de parcelamento e ocupações do solo urbano estão entre as atribuições do Ministério Público.

Nas ações de regularização fundiária nos Estados, o Ministério Público Federal tem estabelecido uma relação de parceria com as GRPUS, apoiando-as na resolução das situações de conflito e no estabelecimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que são instrumentos de pactuação de ações para solucionar conflitos ou recuperar danos. Este documento prevê a responsabilidade de cada pessoa no processo de regularização fundiária, propõe uma espécie de plano de regularização distribuído no tempo. Em caso de não cumprimento do TAC, há previsão de multas ou sanções. Para assegurar o atendimento do interesse da coletividade, o TAC deve ser assinado por todos os atores que participam da regularização fundiária, inclusive representantes dos moradores.

# F INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS DA UNIÃO



## F Instrumentos de regularização das terras da União

---

Os instrumentos de regularização fundiária estão previstos pelo artigo 4º, inciso V, no Estatuto da Cidade, que sistematiza uma série de institutos de planejamento, tributários, políticos e jurídicos, os quais deverão ser utilizados pelos entes federativos no ordenamento de seu território de forma a cumprir a função social da propriedade e da cidade.

Neste sentido, os instrumentos de regularização fundiária são meios jurídicos ou políticos de atuação em matéria urbanística, por meio dos quais a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios fazem uso para enfrentar as diversas irregularidades fundiárias, com o propósito de assegurar à população envolvida a segurança jurídica da posse.

Como forma de efetivar a proteção ao direito à moradia, o Estatuto da Cidade prevê como instrumentos de regularização fundiária as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a concessão de uso especial para fins de moradia, regulamentada pela Medida Provisória nº 2220/01, o usucapião especial de imóvel urbano e a assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Diante do novo marco legal da ordem urbana, torna-se necessário aplicar a legislação patrimonial da União de forma integrada com o Estatuto da Cidade, uma vez que inúmeros imóveis da União são ocupados por assentamentos informais de baixa renda, que necessitam regularizar sua moradia, com vistas a integrar e proporcionar a todos o direito às cidades sustentáveis.

Cabe destacar que a outorga de títulos sobre bens públicos é dispensada pela lei de licitação, nos seguintes casos: “(...) alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública”.

## AGILIZANDO A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO

.....

Tendo em vista a necessidade de conferir agilidade aos processos de regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos e a utilização destes imóveis para provisão habitacional, o governo federal editou, em abril de 2006, a Medida Provisória no 292/06 que previa ajustes na legislação, de modo a garantir a efetividade de programas já em desenvolvimento e combater o enorme passivo histórico relativo à ocupação irregular de áreas da União por população de baixa renda.

Em 24 de agosto de 2006, terminou o prazo de vigência da Medida Provisória nº 292 sem que ela tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional. Vale ressaltar que a MP mobilizou diversos setores do governo, do Poder Legislativo e da sociedade civil. Os movimentos sociais de luta pela reforma urbana de todo o Brasil fizeram uma marcha a Brasília e junto com o governo federal reuniu-se na Câmara dos Deputados. Como resultado dessas reuniões foram encaminhadas várias propostas ao relator. Porém, a pauta do Congresso inviabilizou a votação da MP por decurso de prazo. Mas os atos praticados no prazo da vigência da MP permaneceram válidos.

Diante de toda repercussão, o governo federal encaminhou um projeto de lei, PL nº 7529/06, contemplando as propostas da MP nº 292/06 e acrescentando aspectos considerados relevantes para atingir os objetivos pretendidos, resultados dos debates ocorridos na Câmara dos Deputados.

Além de explicitar a aplicabilidade das concessões de uso às terras da União, o PL nº 7529/06 traz diferentes medidas para facilitar a regularização fundiária dos assentamentos informais de baixa renda, tais como: (I) o alargamento das isenções de foros, de taxas de ocupação e laudêmios para as famílias com até cinco salários mínimos; (II) a possibilidade de transferência gratuita de direitos enfiteúticos cedidos aos Municípios para fins de regularização fundiária; (III) a possibilidade de anistiar dívidas das populações que tenham sido indevidamente inscritas na Dívida Ativa; (IV) a ampliação das possibilidades de doação de imóveis da União a empresas públicas, a sociedades de economia mista e a fundos públicos, de forma a contribuir com os programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social e (V) a possibilidade de dispensa de licitação, quando se tratar de transferência de direitos sobre imóveis no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social e para os casos de aforamento.

A MP nº 292/06 já previa expressamente a possibilidade de aplicação da Concessão de Direito Real de Uso e a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia sobre o patrimônio da União. No entanto, neste caso vale destacar que a aplicação desses instrumentos do Estatuto da Cidade e da MP nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 independe de previsão legal. Isto porque a MP 2.220/01, que hoje tem força de lei, garante um direito subjetivo e auto-aplicável. O mesmo pode-se dizer da Concessão de Direito Real de Uso que já está regulamentada em outras leis federais. A intenção foi apenas a de pacificar entendimentos a cerca dos institutos jurídicos a elas aplicados.

## **F1 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

Este instrumento, previsto pelo Estatuto da Cidade, permite a delimitação e destinação de determinada área da cidade para, prioritariamente, abrigar moradia popular, com o objetivo de implantar habitação de interesse social. É, portanto, uma maneira de assegurar terras bem localizadas e providas de infra-estrutura para o uso da população de baixa renda, criando uma “reserva de mercado” para habitação social. A delimitação de ZEIS é definida no Plano Diretor.

Além disso, as ZEIS determinam normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por assentamentos informais. Essas normas são específicas para a área que será objeto de regularização, esteja ela vazia ou ocupada.

## **F2 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)**

É um direito garantido pela Constituição Federal através do artigo 183 e pela MP nº 2.220/01 para regularizar áreas públicas de todas as espécies, onde residam moradores de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião. Tem-se, portanto, o reconhecimento do princípio de que o tempo gera direitos, mesmo no caso de imóveis públicos.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é formalizada por um contrato gratuito entre o poder público e o ocupante da área pública, ou por uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação. Em ambos os casos, para ter eficácia, a concessão de uso deverá ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis.



## Requisitos

---

- Somar cinco anos de posse sobre o terreno público urbano de até 250m<sup>2</sup>, até 30 de junho de 2001 sem oposição;
- Utilizar o terreno apenas para fins de moradia;
- Não ser proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

## Comprovação da posse de cinco anos

---

São exemplos de forma de comprovação da posse, entre outros:

- > Registro das crianças na escola e dos moradores no Posto de Saúde (os programas de saúde da família geralmente possuem o cadastro dos moradores);
- > Existência de equipamentos públicos e comunitários na área pública ocupada: escola, creches, centros comunitários, postos de saúde;
- > Prestação de serviços de coleta de lixo, transporte público, fornecimento de energia elétrica e água;
- > Iluminação pública;
- > Cadastro em programas sociais como Renda Mínima, Bolsa Família, Vale Gás, etc;
- > Recibos;
- > Correspondência;
- > Documento de entrega de mercadorias;
- > Mapas e fotos aéreas.

## Como requerer a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

---

O requerimento deve ser feito ao órgão público que é o proprietário do imóvel (União, Município, Estado, Distrito Federal). O morador não será dono do imóvel. O título de propriedade continua em poder da administração pública, que concede ao ocupante o direito de usar o bem. A partir da nova lei, o poder público tem obrigação de dar a concessão a todos os moradores que atendam aos requisitos básicos.

O direito de usar o terreno (concessão) é gratuito. A Concessão Especial pode ser outorgada tanto a homens quanto a mulheres, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Se a área ocupada não tiver título de domínio registrado em nome União ou dos Estados, estes órgãos deverão entrar com o procedimento judicial





cabível a cada caso, antes de registrar a CUEM. Em regra, a ação apta a abrir matrículas dessas áreas quando pertencentes à União ou aos Estados é a ação demarcatória, mas o fato de não terem entrado ainda com esta ação, não impede que seja pedido o reconhecimento do direito ao CUEM.

### Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia Coletiva

---

Ocorre nas situações em que não é possível identificar os terrenos ocupados por cada morador. Neste caso, a CUEM funcionará como um condomínio, em que cada possuidor terá direito a uma fração ideal, que não necessariamente precisarão corresponder à metragem exata ocupada.

Em princípio a fração é idêntica, mas os moradores ao discutir o projeto urbanístico, poderão estabelecer frações diferentes mediante acordo coletivo. Neste caso, deverão firmar acordo por escrito e o documento acompanhará o registro da concessão coletiva.

A CUEM coletiva apresenta duas grandes vantagens: facilita a execução de obras de urbanização, pois a configuração física do assentamento não está restrita aos lotes identificados individualmente. Além disso, a CUEM permite a soma das posses, ou seja, a comprovação da posse de cinco anos não precisa ser feita por cada morador individualmente. Basta a comprovação da existência do assentamento. Na realidade, é permitido ao possuidor acrescer ao seu prazo o de seu antecessor, desde que ambos sejam contínuos.

### Procedimentos para a obtenção da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

---

- > Identificar a quem pertence a área pública (União, Estado, Município, Distrito Federal);

---

- > Entrar com o pedido de CUEM com os documentos de posse;

---

- > Caso a área não seja identificada os moradores deverão solicitar uma certidão à prefeitura ou ao Cartório de Registro de Imóveis que declare a quem pertence o imóvel;

---

- > Se o imóvel for da União ou Estado, o requerimento deverá ser instruído com certidão expedida pela prefeitura atestando a localização do imóvel em área urbana e sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família;

---

- > Após obter a certidão, o requerimento deverá ser protocolado no órgão público proprietário do imóvel;

---

- > Havendo omissão ou o não-reconhecimento do direito, os moradores deverão entrar com uma ação judicial.





## Moradia reconhecida em outro local

---

Em alguns casos, a MP nº 2220/01 facultou ao poder público conceder o uso para fins de moradia em outro lugar:

- > Quando a área ocupada for de uso comum do povo;
- > Quando for destinada a projeto de urbanização;
- > Quando for de interesse da defesa nacional;
- > Preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais;
- > Quando reservada à construção de represas e obras congêneres ou situadas em via de comunicação.

Nestes casos é o poder público quem decidirá se vai reconhecer o direito à CUEM do morador no local em que mora ou em outro.

Na hipótese da ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o poder público deverá garantir ao possuidor o exercício do direito à moradia em outro local.

## Áreas afetadas

---

Uma área pública é afetada quando é destinada para uso público específico. Por exemplo, áreas públicas destinadas à abertura de via pública, área verde, ajardinamento, uso institucional (construção de escolas, creches, posto de saúde, etc).

Parte dos juristas entende que se a ocupação em determinadas áreas públicas já ocorre há muitos anos de forma consolidada, de fato a área não está mais afetada a uso público, e portanto, não caberia a necessidade de lei para desafetá-la. Entretanto, existem ainda posições contrárias, que apregoam a necessidade de desafetação de áreas públicas por lei.

Esta questão é ainda controversa, e como a CUEM é um instituto novo, é possível que com o tempo o assunto esteja mais solidificado.

Esta decisão deve ser norteada pela razoabilidade, levando em consideração o posicionamento dos vários atores, tais como vereadores, Ministério Público, entidade da sociedade civil, movimentos de moradia e de reforma urbana e movimentos ambientalistas em cada contexto local.

## Outros aspectos da Concessão Especial para Fins de Moradia

---

- > Garantir agilidade na concessão da CUEM . O interessado pode invocar seu direito pela via judicial se após 12 meses não houver decisão por parte da administração. Neste caso, a sentença favorável servirá de título para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, é importante que uma vez identificada a área com direito à CUEM, ou recebido o pedido encaminhado pelos moradores, os tramites junto



aos órgãos, especialmente se envolvendo área da União, deverão ser acompanhados de forma a se evitar as sentenças judiciais.

- > Extinção da CUEM. Pode ser extinta se o morador usar o imóvel para outras finalidades que não seja o estabelecido por lei ou se for comprovado que ele possui outro imóvel urbano ou rural.

### O que é mais interessante ao poder público: outorgar a CUEM ou aguardar que os moradores a peçam?

O ideal é que o poder público adiante-se e elabore o levantamento planimétrico social cadastral da área, e conceda as CUEMS antes mesmo da postulação individual, pois assim, logrará a regularização do assentamento inteiro, passando a não precisar mais administrar eventuais conflitos fundiários no local. Certamente, este ato representa uma grande economia de recursos públicos no gerenciamento de áreas públicas, e por outro lado, a contribuição para a consecução de um direito fundamental da população moradora, que é o direito constitucional à moradia.

## F3 Autorização de Uso

A MP 2.220/01 permite também ao poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) conceder autorização de uso gratuitamente para fins comerciais àquele que, até a data de 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, uma área de até 250 m<sup>2</sup> imóvel público situado em área urbana, destinado para fins comerciais.

Para esses casos, a concessão da autorização deverá seguir os requisitos e os procedimentos da CUEM.

### Atenção!

#### A SPU concede também um outro tipo de autorização de uso.

Em outubro de 2005 a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) aprovou a Resolução nº 284, que busca uma solução para a regularização fundiária nas áreas de várzea da região amazônica. Esta resolução possibilita a concessão de “autorização de uso para o desbaste de açazais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas”, em favor da população ribeirinha e outras populações tradicionais locais. Além disso, determina que esta autorização deverá ser considerada como a primeira etapa do processo de Concessão de Direito Real de Uso (vide pág. D:71 desse manual sobre as populações ribeirinhas).

## F4 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

É um direito real de uso resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

O direito real de uso resolúvel pode ser transferido através de instrumento público ou particular, a ser celebrado entre concedente (proprietário) e concessionário (posseiro), ou até mesmo, por simples termo administrativo, devendo ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Como direito real, a CDRU admite a transferência entre vivos ou *causa mortis*.

Para que a CDRU seja outorgada é necessária autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade concorrência. No entanto, haverá dispensa de avaliação e concorrência pública nas concessões destinadas à habitação popular.

Uma das grandes vantagens da CDRU é que ela é considerada uma garantia real de contratos de financiamento habitacionais. Neste caso, os agentes financeiros devem aceitar a CDRU para financiamento de moradia popular, apresentada pela população de baixa renda, beneficiária dos programas e projetos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público.

### PONTOS POSITIVOS DA CDRU

Não são exigidos os requisitos de posse, tamanho mínimo de terreno e não ter outra moradia urbana ou rural. Pode ser usado alternativamente nos imóveis e para os moradores que não preenchem as condições para a CUEM.

	Do particular	Do poder público	Área	Concessão	Requisitos
CUEM	<ul style="list-style-type: none"><li>Direito subjetivo</li><li>Individual ou coletivo</li></ul>	Dever	Pública	Gratuita	<ul style="list-style-type: none"><li>Posse ininterrupta: 5 anos para fins de moradia sem oposição até 30/06/2001</li><li>Área de até 250 m<sup>2</sup></li><li>Não possuir outro imóvel</li></ul>
CDRU	Não é direito subjetivo – individual ou coletivo	Faculdade	Pública ou particular	Gratuita ou Onerosa	Para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social



## F5 Cessão

---

Por meio dela, a União concede a terceiros direitos reais sobre seus bens, com objetivo de alcançar o interesse público como, por exemplo, no caso de um programa de regularização fundiária. O regime da Cessão (uso, aforamento, direito real de uso e etc.) será definido pela SPU conforme o interesse/objetivo específico da concessão.

Podem receber a cessão os Estados, Distrito Federal e Municípios, entidades sem fins lucrativos de caráter educacional, cultural ou de assistência social, bem como pessoas físicas ou jurídicas que exerçam aproveitamento econômico de interesse público.

Em geral, a cessão é gratuita; porém, quando destinada a empreendimentos com fins lucrativos será onerosa. A contrapartida devida no caso de cessão de uso onerosa pode ser monetária ou não, isto é, a contrapartida pode ser paga com terrenos ou obras, entre outras ações.

## F6 Inscrição da ocupação

---

A Inscrição da Ocupação é um ato administrativo precário, resolúvel, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. É outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, ensejando o pagamento anual da taxa de ocupação, com prestação devida pelo uso do bem da União.

A inscrição de ocupação não gera qualquer direito ao ocupante sobre o imóvel, sendo apenas o reconhecimento de uma situação de fato em vias de regularização.

Após o pedido efetuado pelo ocupante, a Secretaria do Patrimônio da União examinará a situação de fato e declarará o direito de ocupação ao caso concreto promovendo, então, a inscrição. Se o particular não exibir os documentos necessários para a inscrição da ocupação, a Secretaria do Patrimônio da União declarará irregular a situação do ocupante, providenciando a recuperação da posse do bem ocupado (por exemplo, por meio de ações de reintegração de posse). Neste caso, até a efetiva desocupação do bem, o particular fica obrigado a indenizar à União na quantia de 10 % do valor atualizado do domínio pleno do terreno, pelo tempo que permaneceu ali ilicitamente.

A taxa de ocupação é paga em dinheiro, sendo devida pelo ocupante como prestação pelo uso do terreno de domínio pleno da União ou de direitos sobre benfeitorias nele construídas. Corresponde a 2% do valor atualizado do domínio pleno para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à SPU até 30 de setembro de 1988 e a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-offício a partir de 1º de outubro de 1988. O pagamento é devido desde o início da ocupação, mesmo que não haja inscrição, observado o prazo de 5 anos.

Porém, é importante ressaltar que há regras específicas dependendo da data da inscrição da ocupação. Os ocupantes inscritos até 15/2/1997 devem



realizar o recadastramento, podendo manter, se mais favoráveis, as condições de cadastramento utilizadas à época da realização da inscrição originária, desde que esteja pagando regularmente a taxa devida.

Foi vedada, porém, a inscrição de ocupações que fossem feitas após 15/2/1997 e que estivessem comprometendo a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, salvo casos especiais previstos em lei.

## F7 Aforamento

O aforamento é o ato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, obrigando-se este último (chamado “foreiro”) ao pagamento de pensão anual denominada foro, equivalente a 0,6% do valor do terreno. Na forma da legislação federal específica, tal transferência pode-se dar de forma gratuita ou onerosa e, neste último caso, mediante pagamento da importância equivalente a 83% do valor de avaliação do terreno.

A União poderá conceder aforamento quando entender que não há interesse público, econômico ou social em manter o imóvel em seu domínio, assim como quando for conveniente à preservação ambiental e à defesa nacional, optando por radicar o indivíduo ao solo e mantendo o vínculo da propriedade como pública.

Poderá ser concedido o aforamento gratuito visando a estabilização das relações dos ocupantes com o patrimônio da União.

No entanto, pela legislação patrimonial, quando a União decidir pelo aforamento oneroso deverá dar preferência à pessoa que comprovadamente, em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano. Além disso, a pessoa deverá estar regularmente inscrita como ocupante e em dia com suas obrigações junto à SPU. É também dada a preferência a dois casos de ocupantes com menos de um ano em 15 de fevereiro de 1997, que poderão igualar as condições oferecidas pelo vencedor da licitação.

Caso o titular do aforamento decida transferi-lo para outra pessoa de forma onerosa, ele deverá pagar o laudêmio, quantia correspondente a 5% do valor do imóvel (terreno e benfeitorias).

Quando se tratar de famílias de baixa renda, a União concederá a isenção mediante solicitação do beneficiário.

## F8 Alienação

Os particulares podem adquirir bens da União, por meio da alienação (venda, permuta ou doação). A aquisição por particulares é feita na forma da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93) na modalidade de concorrência, com exceção dos destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas

habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública.

A aquisição por particulares é realizada toda vez que a União entender não ser mais interesse econômico ou social manter o imóvel em seu patrimônio ou que sua alienação não implica em problemas de preservação ambiental ou defesa nacional. É necessário que o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão autorize a alienação e que seja feita uma avaliação prévia do imóvel.

De qualquer forma, a alienação de bens da União, por se tratar de bem público, deve estar fundamentado em interesse público, de modo a cumprir sua função socioambiental em equilíbrio com a finalidade de arrecadação.

## Compra e venda

---

A venda de bens imóveis da União será feita mediante concorrência ou leilão público sendo obrigatória a avaliação prévia do bem.

Por meio de contrato, a União transfere a propriedade ao vencedor da licitação ou da concorrência, mediante pagamento de sinal correspondente a, no mínimo, 10% do valor do bem, podendo o restante ser parcelado em até 48 prestações.

Em se tratando de projeto de caráter social, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, na venda do domínio pleno ou útil, o pagamento poderá ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% do valor da avaliação, permitido o seu parcelamento em até duas vezes, e do saldo em até trezentas prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% do valor do salário mínimo vigente. No caso de famílias de baixa renda, a União poderá dispensar o respectivo sinal.

Quando decidir pela venda, a União deverá dar preferência à pessoa que comprovadamente em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano, estando regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações junto à SPU, podendo ainda ser observada a preferência aos ocupantes com menos de um ano em 15 de fevereiro de 1997, que poderão igualar as condições oferecidas pelo vencedor da licitação.

## Doação

---

A doação é a outorga não onerosa e voluntária de um bem por parte de seu proprietário.

A doação de imóveis da União é admitida somente em favor de Estados, Distrito Federal e Municípios, fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais. Por se tratar de doação de bem público, há imposição de encargos, e o donatário fica impedido de vender a terceiros o imóvel doado, a não ser que a doação tenha por finalidade projeto de habitação de interesse social.

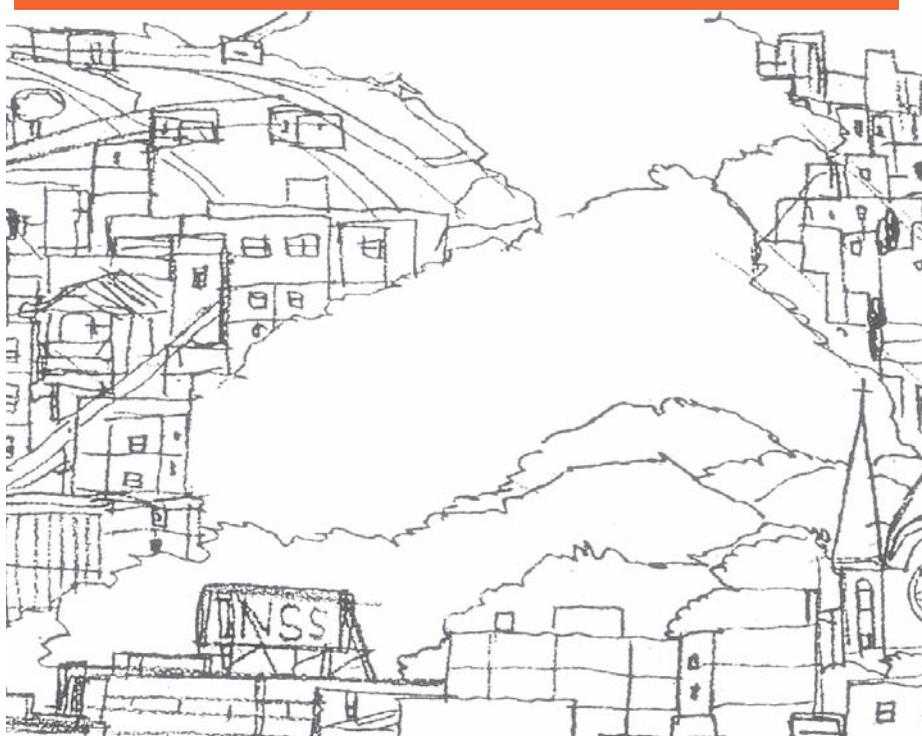
## O USUCAPIÃO

Embora o usucapião seja um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares, há um precedente no Tribunal Regional Federal da 5ª Região que permite a utilização do Usucapião em imóveis da União para a aquisição do domínio útil de áreas aforadas.

Desde o antigo Código Civil de 1916 é proibida a aquisição por usucapião do domínio pleno de terras públicas, na medida em que o usucapião é um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais.

No entanto, segundo a Súmula 017 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região: “é possível a aquisição do domínio útil de bens públicos em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra o particular, até então enfiteuta, contra quem operar-se-á a prescrição aquisitiva, sem atingir o domínio direto da União”.

**G PROGRAMA  
DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA  
DE ASSENTAMENTOS  
INFORMAIS EM TERRAS  
DA UNIÃO E SUA  
INTERFACE COM OUTROS  
PROGRAMAS FEDERAIS**



O Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em terras da União, coordenado e operado pela SPU, faz parte da estratégia definida pelo Programa Papel Passado, coordenado pelo Ministério das Cidades. Da meta de famílias a serem atendidas pelo Programa Papel Passado entre 2004 e 2006, 40% estão assentadas em imóveis da União, o que motivou o estabelecimento de um programa específico de regularização destes casos.

Em 2003 foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para redefinir os princípios e diretrizes da gestão do patrimônio da União, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes. A partir do relatório deste GTI, a SPU passou a implementar uma nova política de gestão do patrimônio da União, composta por uma política de regularização fundiária em imóveis da União criando, em 2004, o Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em terras da União. Tendo como norte a função socioambiental destas terras e o reconhecimento do direito à moradia das famílias que ali residem há mais de cinco anos, o programa está estruturado nas seguintes ações:

### **Termos de cooperação técnica e convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios**

---

A partir da identificação de assentamentos precários em imóveis da União, por meio de suas Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU) e em parceria com diversos atores, especialmente Estados, Municípios e comunidades, a SPU estabelece uma estratégia de atuação para cada caso, consignada em termos de cooperação técnica que esclarecem as responsabilidades dos atores envolvidos para viabilizar a regularização fundiária, urbanística e ambiental das áreas, com a consequente titulação da terra às famílias ali residentes. A partir daí podem surgir convênios específicos para a implementação de algumas ações.

### **Contratos de cessão de imóveis para os Municípios**

---

No conteúdo destes convênios acima, pode estar a fase de cessão dos imóveis ao Município para que este possa fazer as obras necessárias à regularização urbanística e ambiental nas áreas. Mas estes contratos de cessão apenas se estabelecem depois que o Município demonstrou a real intenção de aplicar recursos na regularização fundiária, seja por meio dos projetos urbanísticos, que pressupõe o cadastramento das famílias e a elaboração da cartografia da área (os mapas com a topografia), ou outras ações que definem esta vontade política municipal. Anteriormente, a SPU apenas passava as áreas para o Município ou Estado, sem se preocupar com a real regularização para as famílias ocupantes. Na atual política, a SPU age de forma a passar a terra ao Município apenas quando as famílias estão dentro do processo de regularização fundiária ou ainda no sentido da titulação direta, apenas com a interveniência municipal.



## Capacitação para a regularização fundiária em imóveis da União

---

Para difundir esta política e os passos da implementação do Programa, bem como garantir sua adequada compreensão por todos os atores, a SPU formulou uma metodologia que permite a capacitação em serviço e a capacitação de agentes multiplicadores.

### 1 Oficinas de planejamento e capacitação

São realizadas em cada Município, abordando as áreas a serem regularizadas e constituem o primeiro passo dos convênios de cooperação técnica. As oficinas, articuladas em conjunto entre a GRPU e a prefeitura municipal, contam com representantes de todos os atores, desde os técnicos das Gerências e dos Municípios, até os cartórios, passando pelas lideranças comunitárias e pelo Ministério Público. O resultado de cada oficina é o planejamento, passo a passo, de ações específicas para cada área, que servirá de guia para todos os atores. Destas oficinas, surgiu o passo-a-passo da regularização fundiária em imóveis da União, representado pelo fluxograma anexo (pág. 123).

### 2 Capacitação de multiplicadores do Projeto Orla e da Regularização Fundiária

Visando multiplicar a compreensão do Programa e a possibilidade de apoio aos Municípios, foram capacitados representantes dos atores e técnicos de instituições relacionadas ao tema, como universidades, fundações e ONGs. Foram feitas cinco oficinas regionais e capacitados mais de 250 multiplicadores. Para esta capacitação, foi elaborado um material didático de apoio – o “Jogo da Regularização Fundiária” – sendo o presente manual parte desta estratégia. Juntos, esses materiais compõem o kit Regularização Fundiária.

### 3 Curso à distância de regularização fundiária

Paralelamente, e por meio de uma parceria entre a PUC-Minas e o Ministério das Cidades, foram capacitados, à distância, via internet, técnicos em Regularização Fundiária Sustentável. Este e outros cursos semelhantes continuarão fazendo parte da metodologia do Programa.

## Realização de forças-tarefas

---

No sentido de agilizar as ações de regularização fundiária, no VI Encontro Nacional de Gestão Estratégica, foi elaborado um plano de ação, com base no fluxograma da Regularização Fundiária e das metas estabelecidas por Estado, de modo que as Gerências Regionais do Patrimônio da União viabilizassem o intercâmbio entre seus técnicos para apoiar aquelas que não têm estrutura suficiente ou técnicos com a especialidade requerida. Esta estratégia faz com que o intercâmbio de pessoas e de conhecimento propicie a



capacitação em serviço dos técnicos da SPU, além de acelerar o processo no âmbito do Programa.

### **Implantação do Sistema de Monitoramento da Regularização Fundiária em todas as Gerências Regionais do Patrimônio da União**

---

Foi elaborado sistema específico para monitorar as ações deste Programa implantado via contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e em operação em todas as Gerências Regionais.

### **Implantação da gratuidade do primeiro registro de imóvel de interesse social**

---

Trata-se de ação em parceria com a Associação dos Notários e Registradores (AMOREG) junto aos Cartórios de Registro de Imóveis para garantir que os cidadãos que recebem a titulação de propriedade ou posse, neste Programa, registrem estes instrumentos em seu nome, sem custos, finalizando o processo de regularização. É uma ação estratégica que deve ser implantada em cada Município, na medida em que a titulação for acontecendo.

### **Edição da MP nº 292/06 e elaboração de projeto de lei de urgência constitucional**

---

Todas estas ações demonstraram a necessidade de proceder ajustes na legislação que rege as transações imobiliárias do patrimônio da União, para permitir a inclusão socioterritorial das famílias de baixa renda. Assim surgiu a proposta de Medida Provisória nº 292, de abril de 2006 que propôs estes ajustes (vide o box da pág. F:90 desse manual).

### **Publicação de portarias de reserva de área de interesse público para fins de regularização fundiária**

---

Trata-se de instrumento previsto na legislação atual e que permite à SPU determinar que estas áreas já estão reservadas para este fim, o que contribui na neutralização das pressões e a dirimir conflitos sobre áreas passíveis de regularização fundiária. É mais um instrumento disponível no arcabouço legal, que agora é implantado pela SPU para assegurar a inclusão socioterritorial.

## **G1 Programa Papel Passado**

---

Formulado pelo Ministério das Cidades em 2003, o Programa Papel Passado – Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável é coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e visa apoiar Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos na promoção da regularização fundiária de assentamentos informais em área urbanas.



O Programa está estruturado em torno de três estratégias principais: apoio financeiro e fundiário às ações de regularização, remoção de obstáculos jurídicos e legais e apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais.

O Programa Papel Passado financia três modalidades distintas de ação:

- Elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável: instrumento para a implementação da política municipal de regularização fundiária, associada às políticas de desenvolvimento urbano e habitacional;
- Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais: que tem por objetivo definir um conjunto de medidas, instrumentos e intervenções referentes aos aspectos urbanísticos, ambientais, jurídico-legais e de gestão necessários à regularização fundiária sustentável;
- Atividades Jurídicas e Administrativas de Regularização Fundiária: que visa apoiar a implementação de medidas administrativas e jurídicas destinadas ao desenvolvimento das ações de regularização fundiária.

## G2 Projeto Orla

---

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) é uma ação conjunta entre a Secretaria do Patrimônio da União e o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio de sua Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA/MMA). Suas ações buscam o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre os três níveis de governo e a sociedade civil.

A implementação do Projeto no nível local inicia-se com a adesão municipal, seguida da etapa de capacitação local, envolvendo gestores locais, universidades, sociedade civil organizada e entidades privadas. Esta capacitação é feita por meio de uma oficina de planejamento, culminando com a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla e a composição do Comitê Gestor. Na seqüência, o Plano é legitimado por meio de audiência pública, de forma a expressar o consenso local do que se almeja para a orla do Município.

Cabe ao Comitê Gestor, de âmbito municipal, apoiar e articular a implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Gestão. Desta forma, o Projeto proporciona tanto um aumento da capacidade técnica municipal pela apreensão de uma nova metodologia, como também abre um canal de articulação entre agentes públicos e comunitários para a conjugação de esforços para gestão da orla.

Cooperação Técnica com a Secretaria do Patrimônio da União, entre 2004 e 2005, visando à descentralização dos procedimentos de destinação de usos de bens da União e aproximação das políticas ambiental e patrimonial.

A crescente demanda para inserção de novos Municípios no Projeto Orla levou à criação do Programa Nacional de Multiplicadores de Metodologia do



Projeto Orla e da Regularização Fundiária para potencializar a capacidade de atendimento pelas ações. Trata-se da capacitação de instrutores regionais para ministrarem as Oficinas de Capacitação do Projeto Orla e assessorem as equipes municipais na elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla. Durante o ano de 2006 foram feitas cinco oficinas, uma em cada região, capacitando 250 instrutores regionais. Para tanto, além da elaboração de metodologia apropriada para esta capacitação, foi desenvolvido o KIT ORLA, composto pelos cinco manuais do Projeto Orla e pelo “Jogo Orla”.

A inserção no Projeto e a habilitação técnica dos Municípios representa um marco importante na descentralização da gestão da orla e a heterogeneidade nos níveis de capacidade alcançados bem como a complexidade das propostas demandam continuidade e o aprofundamento da assistência permanente às localidades para que se chegue a efetiva implementação das ações previstas nos Planos de Gestão Integrada. Nesse sentido, foi elaborado o “Guia de Implementação”, que detalha o fluxo de atividades e tarefas, contribuindo para organização de uma agenda gerencial que oriente as instituições participantes da esfera federal, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de cada uma de suas etapas.

Verificou-se, ainda, a necessidade de maior articulação entre as ações de regularização fundiária com as ações do Projeto Orla propriamente dito. A partir do diagnóstico da coincidência dos programas em diversos Municípios, foi realizada uma adaptação na metodologia para o adequado atendimento às grandes cidades e a conjugação com o Programa Nacional de Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais em Imóveis da União. A primeira Oficina Piloto de Capacitação Conjunta foi realizada em Fortaleza (CE). Como resultado da integração do Projeto Orla com o Programa de Regularização Fundiária em Assentamentos Informais em Imóveis da União, foi desenvolvido o Manual “Projeto Orla: Implementação em territórios com urbanização consolidada” em complementação aos quatro manuais já existentes.

Os Manuais encontram-se disponíveis para download no link [www.mma.gov.br/projetoorla](http://www.mma.gov.br/projetoorla), são eles:

- Fundamentos para a Gestão Integrada;
- Manual de Gestão;
- Subsídios para um Projeto de Gestão;
- Guia de Implementação;
- Implementação em Territórios e Urbanização Consolidada.

Fruto do trabalho de articulação para a convergência de programas e políticas públicas, a inserção de Municípios no Projeto Orla se tornou um dos critérios de seleção para o Programa Nacional de Planos Diretores, do Ministério das Cidades.

## **G3** Projeto Nossa Várzea

Coordenado pela SPU e operacionalizado pelas Gerencias Regionais do Patrimônio da União, objetiva a regularização fundiária em favor das popula-



ções tradicionais que ocupam as várzeas de rios federais. Trata-se de uma estratégia de certificação de ocupação inédita no país, que está acontecendo inicialmente no Estado do Pará.

Para sua implementação, a SPU estabeleceu um Acordo de Cooperação Técnica importante com o Incra, visando ações de regularização fundiária nas áreas de várzeas e nas ilhas fluviais. As ações iniciadas no Pará vão se estender para os outros Estados que possuam esta característica. Por este acordo, o Incra está capacitando técnicos da SPU, cedendo equipes e equipamentos (16 lanchas e aparelhos de GPS de última geração) para apoiar as GRPUS na tarefa de identificar e delimitar as áreas e cadastrar as 250 mil famílias de comunidades tradicionais que vivem nestas áreas e que estão ameaçadas de perder suas terras pela especulação econômica dos produtos amazônicos, como o açaí, por exemplo.

Para definir a estratégia de regularização, foram feitos dois seminários Nossa Várzea no Pará, propiciando ampla discussão dos instrumentos jurídicos a serem utilizados, e resultando numa solução legal para a regularização, compartilhada com todos os atores, especialmente Ministério Público Federal e Advocacia Geral da União.

## **G4 Provárzea – Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea**

---

Coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, o programa é executado pelo Ibama.

Seu objetivo é “estabelecer base científica, técnica e política para a conservação e o manejo ambiental e socialmente sustentáveis dos recursos naturais das várzeas da região central da bacia amazônica com ênfase em recursos pesqueiros”. Uma das suas principais atividades tem sido a elaboração de estudos estratégicos sobre aspectos relacionados à várzea, dentre os quais destacam os aspectos jurídicos e fundiários.

A interface com o programa da SPU se dá nas ações que estão sendo executadas na região amazônica, na regularização das várzeas e ilhas fluviais para as populações tradicionais.

## **G5 Programa Brasil Quilombola**

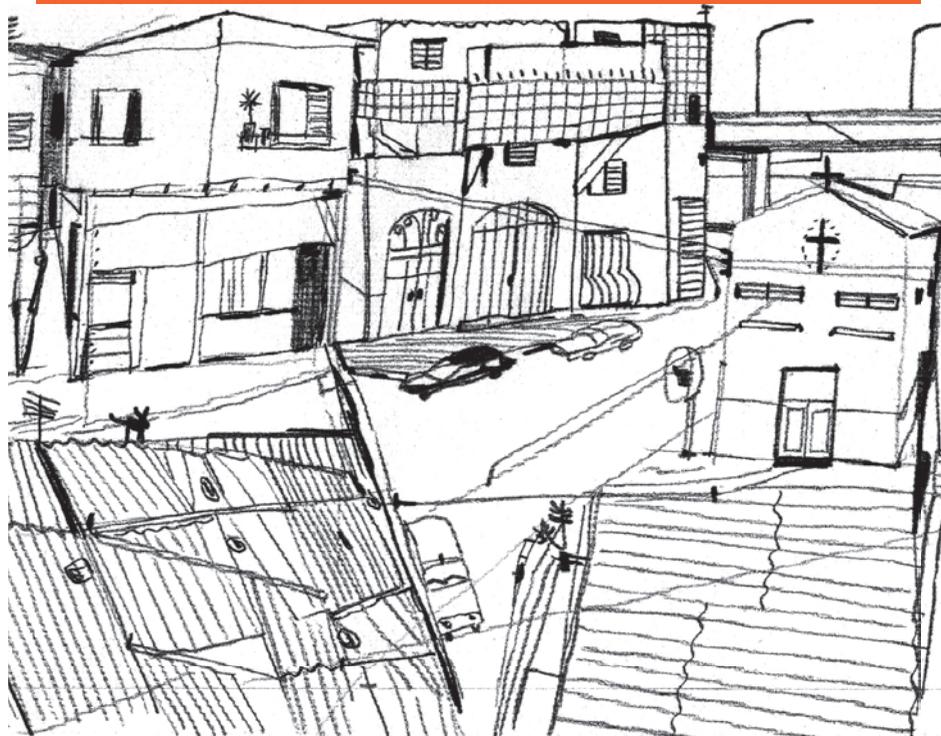
---

Coordenadas pela SEPPIR, por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, o programa foi criado em março de 2004 e abrange um conjunto de ações integradas entre diversos órgãos governamentais a fim de implementar políticas públicas que correspondam às peculiaridades daquela população.





# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



## Referências bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia de Moraes, SERPA, Claudia Brandão, FERNANDES, Edésio, COSTA, Fernanda Carolina Vieira, DE GRAZIA, Graziá, JUNIOR, Nelson Saule, JUNIOR, Paulo Silveira Martins Leão e ROLNIK, Raquel (coordenadores). *Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Acesso, Cidadania e Direitos Humanos, Fase Solidariedade e Educação, Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis e COHRE, 2002.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas – IPPUR, FASE, 1997.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras Tradicionalmente Ocupadas, Coleção Tradição & Ordenamento Jurídico*, Vol.2. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PPGSCA-UFAM, Fundação Ford), 2006.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Território das Comunidades quilombolas no Brasil: Segunda Configuração Espacial*. Brasília: Mapas Editora e Consultoria, 2005.
- BENATTI, José Heder. *A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos*. Manaus: Edições IBAMA / PROVÁRZEA, 2005.
- . *A posse da terra no ambiente de várzea: debates para uma possível solução, Coleção Cartilhas Estudos Estratégicos*. Manaus: Edições IBAMA / PROVÁRZEA, 2005.
- CAZETTA, Luis Carlos. *Legislação Imobiliária da União – Anotações e comentários às leis básicas*. Brasília: Secretaria do Patrimônio da União, 2002.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. “Município: poder de polícia sobre zona costeira, rt 686/269” In: Reforma Agrária em Terras Públicas. ABE, Nilma de Castro. RDA.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 15ª edição, 2003.
- DIEGUES, Antonio Carlos, *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- . “Aspectos sócio culturais e políticos do uso da água”. In: *Plano Nacional de Recursos Hídricos* – MMA, NUPAUB/USP, 2005.  
<http://www.usp.br/nupaub/agua.pdf>



- FERNANDES, Edésio. *A Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito Urbanístico (Estudos Brasileiros e Internacionais)*. Belo Horizonte: Ed. Del rey, 2006.
- FIÚZA, Ricardo (coord.). *Novo Código Civil Comentado*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Saraiva, 8ª edição, 2003.
- JÚNIOR, José Cretella. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988 – Vol. 3*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1991.
- JÚNIOR, Nelson Saule. *Possibilidades de atuação e cooperação da União com os Estados, Municípios, Distrito Federal e Regiões Metropolitanas sobre as Políticas de Desenvolvimento Urbano para o Ministério das Cidades*, CD Room, II Conferência Nacional das Cidades, Brasília, 2005 in [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) e [www.oidec.org.br](http://www.oidec.org.br).
- JÚNIOR, Nelson Saule e ROLNIK, Raquel (orgs). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis, 2001.
- MAZZILI, Hugo Nigro. “Os compromissos de ajustamento de conduta”. In: *Temas de Direito Urbanístico – Vol. 03*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo – COAHURB, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.
- MENEGALE, Guimarães. *Direito administrativo e ciência da administração*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed., 1950.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Direito à moradia e territórios étnicos – proteção legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil*. Porto Alegre: Ed. COHRE, 2005.
- ROCHA, Silvío Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública, Coleção Temas de Direito Administrativo n. 14*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.



SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos - Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Fundação Peirópolis Ltda, 2005.

SILVA, Guilherme Henrique de Paula. *As invasões de áreas públicas municipais em São Paulo*. In: Cadernos de Gestão Pública e Cidadania - Vol. 42 . São Paulo: FGVSP, Setembro 2004.

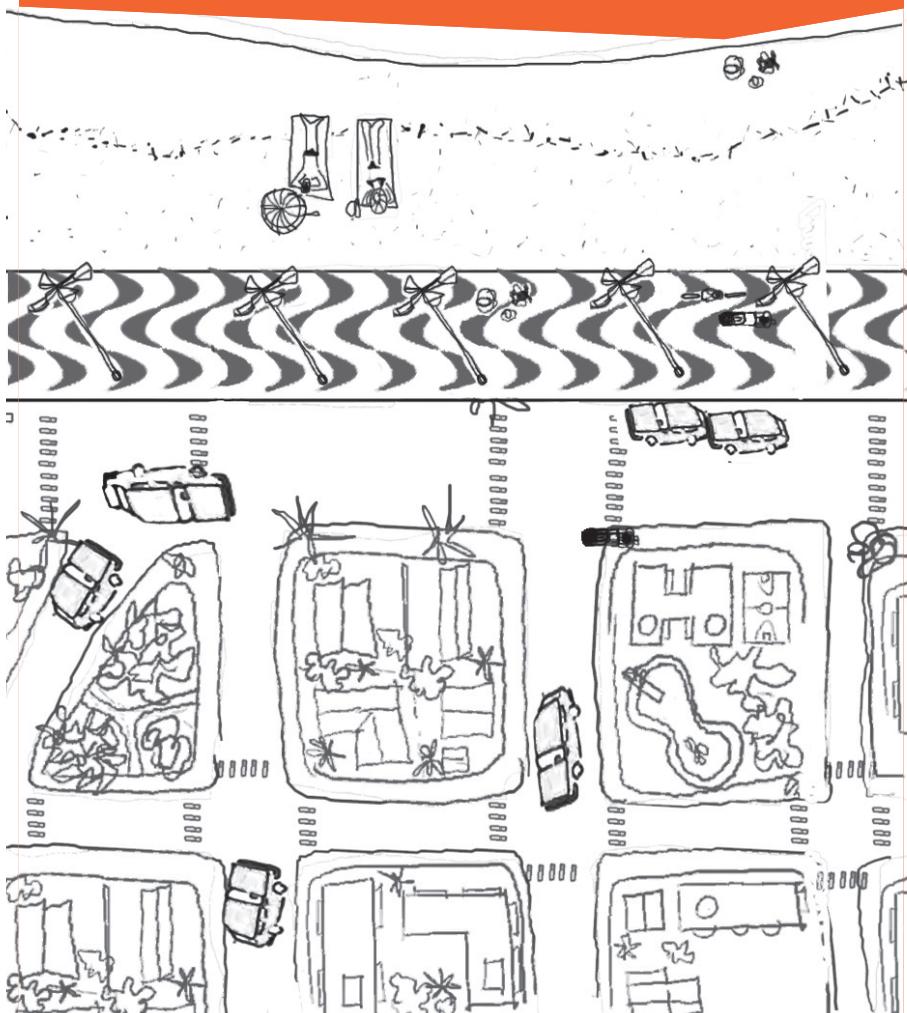
*Terra legal com função social*, Vários autores, in Relatório do VI Encontro Nacional da Secretaria de Patrimônio da União, realizado de 05 a 09 de junho de 2006 em Brasília .

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Terras de Quilombos: Caminhos e entaves do processo de titulação*. Governo do Estado do Pará, Programa Raízes, SEJU e Secretaria Especial de Defesa Social, 2006.

REVISTA da Procuradoria do Estado de São Paulo – Centro de Estudos, Vol. 49/50, janeiro/dezembro 1998, São Paulo.

PROJETO Geografia Afro-Brasileira / Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica – Universidade de Brasília. Fontes primárias: *Sistematização de dados e mapeamento dos remanescentes de Quilombo no Brasil* – versão preliminar. Relatório Técnico, Brasília, 1997 / Fundação cultural Palmares, 2004 / Comunidades a serem incluídas no programa Fome Zero - Universidade de Brasília, 2004 / relação Comunidades remanescentes de Quilombo. INCRA, 2003, 2004).

# LEGISLAÇÃO APLICÁVEL





## 1 Aforamento

---

- > Concessão: art. 12, caput e art. 23, §1º da Lei Federal no 9.636/98; art. 64, §3º do Decreto-Lei no 9.760/46
- > Ordem de preferência: art. 105 do Decreto-Lei no 9.760/46 e art. 13 da Lei Federal no 9.636/98
- > Terrenos de marinha: art. 49, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

## 2 Águas

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso III, da Constituição Federal
- > Propriedade dos Estados: art. 26, inciso I, da Constituição Federal
- > Bem público de uso comum do povo: art. 99, inciso I, do Código Civil; art. 225, da Constituição Federal e art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.433/97
- > Plano Nacional de Recursos Hídricos: Lei Federal nº 9.433/97
- > Código das Águas - Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934

## 3 Alienação dos bens da União aos particulares

---

- > Dispensa de licitação para fins habitação de interesse social: art. 17, inciso I, alínea “f”, Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações)
- > Imóvel da União: art. 23, §1º da Lei Federal nº 9.636/98

## 4 Áreas de Preservação Permanente (APP)

---

- > Definição: arts. 2º e 3º, Código de Florestas (Lei Federal nº 4.771/05) e Resoluções nº 302 e 303
- > Regularização de Assentamentos Informais: Resolução CONAMA nº 369/06

## 5 Autorização de uso

---

- > Art. 9º, MP nº 2.220/01

## 6 Bens da União

---

- > Art. 20 da Constituição Federal



- 
- > Ação discriminatória das terras devolutas federais, Lei Federal nº 6.383/76

## 7 Bens dos Estados

---

- > Art. 26, da Constituição Federal

## 8 Bens Imóveis

---

- > Definição: art.79, Código Civil

- 
- > Direitos Reais: art. 80, Código Civil

## 9 Bens Públicos

---

- > Definição: art. 98, Código Civil

### 9.1 Classificação

---

- > Bens Públicos de Uso Comum do Povo: art. 99, inciso I, do Código Civil

- 
- > Bens Públicos de Uso Especial: art. 99, inciso II, do Código Civil

- 
- > Bens Públicos Dominicais: art. 99, inciso III, do Código Civil e art. 225, §5º, da Constituição Federal

## 10 Cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso X, da Constituição Federal

- 
- > Patrimônio cultural brasileiro: art. 216, da Constituição Federal

- 
- > Competência para proteger: art. 23, inciso III, da Constituição Federal

## 11 Cessão

---

- > Imóveis da União: art. 18, Lei Federal no 9636/98

## 12 Compra e venda

---

- > Imóveis da União: Lei Federal nº 9.636/98

## 13 Concessão de Direito Real de Uso

---

- > Decreto-lei 271/1967

- 
- > Registro: art. 70, §10 e art. 15 da Medida Provisória no 2220/01



- > Dispensa para habitação popular: art. 17, I, “f” da Lei no 8666/93

#### **14 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia**

---

- > Previsão constitucional: art. 183, Constituição Federal
- > Direito subjetivo: art. 1º, § 1º, Medida Provisória nº 2.220/01
- > Demais disposições: arts. 1º a 8º, Medida Provisória nº 2.220/01

#### **15 Contrapartidas devidas pelos particulares pelo uso dos bens da União**

---

- > Taxa de Ocupação: art. 127 do Decreto-Lei no 9.760/46 e o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/87
- > Foro: art. 101, Decreto-lei nº 9.760/46
- > Laudêmio: art. 101, Decreto-lei nº 9.760/46
- > Alugueres: art. 64, § 1º, c/c art. 96 do Decreto-lei nº 9.760/46

#### **16 Direito de Propriedade**

---

- > Art. 5º, inciso XXII, Constituição Federal
- > Função social: art. 5º, inciso XXIII, Constituição Federal e art. 1228, §1º, Código Civil
- > Direito real: art. 1.225, inciso I, Código Civil

#### **17 Doação**

---

- > Disposições gerais: art. 538 a 554, Código Civil
- > Imóveis da União: art. 17, I, b, Lei Federal no 8.666/93 e art. 31 da Lei Federal no 9.363/98

#### **18 Funai**

---

- > Decreto Federal nº 1.775/96 e Decreto Federal nº 4.645/03

#### **19 Função Social da Propriedade**

---

- > Art. 5º, inciso XXIII , e art. 182, Constituição Federal





## 20 Função Social da Propriedade Urbana

---

- > Arts. 182 e 183, Constituição Federal

## 21 Função Social da Propriedade Rural

---

- > Arts. 184 a 186, Constituição Federal
- > Reforma Agrária: art. 1º, §2º, Estatuto da Terra (Lei nº 4505/64) e art. 13 da Lei Federal nº 8629/93

## 22 Função Socioambiental da Propriedade

---

- > Art. 225, Constituição Federal
- > Lei Federal nº 4.775/65, Código Florestal
- > Lei Federal nº 9.985/00 (Lei que Instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e seu Decreto nº 4.340, de 22/8/02
- > Lei Federal nº 7.661/98, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e o Decreto Regulamentador nº 5.300/04, sobre a gestão ambiental da orla marítima
- > Resolução Conama nº 369, de 28/3/06

## 23 Fundação Cultural Palmares

---

- > Lei Federal nº 7.668/88

## 24 Gestão democrática e atuação compartilhada dos entes federativos

---

- > Art. 1º, Constituição Federal
- > Arts. 43 a 45, Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)
- > Medida Provisória nº 2.220/01
- > Lei nº 11.683/03 e Decreto nº 5.031/04
- > Leis sobre o Patrimônio da União (Decreto-lei nº 9.760/46 c/c Lei nº 9.636/98)
- > Lei Federal nº 11.107/05, sobre consórcios públicos
- > Lei Federal nº 11.124/05, sobre o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social





## 25 Histórico da propriedade no Brasil

---

- > Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850) e Decreto nº 1.318/54 que regulamenta a Lei de Terras

## 26 Incra

---

- > Atribuições: Decreto Federal nº 1.110, de 9/7/70 e Lei Federal nº 7.231, de 23/10/84

## 27 Inscrição de ocupação

---

- > Taxa de ocupação: art. 127 do Decreto-Lei no 9760/46 e art. 1º do Decreto-Lei nº 2398/87
- > Não admissão: art. 7º da Lei Federal no 9636/98

## 28 População indígena

---

- > Direito à terra: art. 20, inciso XI, e art. 231, Constituição Federal
- > Usufruto exclusivo: art. 231, §2º, Constituição Federal
- > Direitos: art. 231, CF, Estatuto do Índio (Lei Federal nº 6.001/73), e Decreto Federal nº 1.775/96, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas
- > Demarcação das terras indígenas: Estatuto do Índio (Lei federal nº 6.001/73), e Decreto Federal nº 1.775/96, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas

## 29 Ilhas fluviais e lacustres

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso IV, Constituição Federal
- > Propriedade dos Estados, Municípios ou terceiros: art. 26, inciso II, Constituição Federal
- > Bem público dominical: art. 25, Código das Águas

## 30 Ilhas oceânicas e costeiras

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso IV
- > Propriedade dos Estados, Municípios ou terceiros: art. 26, inciso II, Constituição Federal





### 31 Mar territorial

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso VI, Constituição Federal
- > Definição e regulamentação: Lei Federal nº 8.617/93

### 32 Ocupações na orla

---

- > Fundação Nacional do Índio: Lei Federal nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e seu decreto nº 5.300/04

### 33 Plano Diretor

---

- > Função social da propriedade urbana: art. 182, Constituição Federal e artigo 39, Estatuto da Cidade
- > Conteúdo mínimo: art. 42, Estatuto da Cidade, Resolução nº 34, do Conselho Nacional das Cidades
- > Instrumento de política urbana: artigos 4º, III, “a”, 40 e 41, Estatuto da Cidade
- > Objetivos e diretrizes: arts. 1º e 2º, Estatuto da Cidade
- > Participação Popular: Resolução nº 25, do Conselho Nacional das Cidades
- > Obrigatoriedade de aprovação: Resolução nº 06/2006, do Conselho Nacional das Cidades

### 34 Política Urbana

---

- > Poder público municipal: art. 30, I e VIII, art. 182 e 183, Constituição Federal
- > Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)
- > Diretrizes: art. 2º, Estatuto da Cidade
- > Instrumentos: art. 4º, Estatuto da Cidade
- > Loteamento e Parcelamento do Solo Urbano: Lei Federal nº 6.766/79

### 35 Potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, inclusive os do subsolo

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso VIII, e art. 176, Constituição Federal





---

> Da outorga e utilização: Lei Federal nº 9.433/97

---

> Código de Águas, Decreto Federal nº 24.643/34

### **36 Populações tradicionais**

---

> Definição: art. 3º, inciso X, Lei Federal no 11.284/06 (Lei de Florestas)

---

> Reserva Extrativista: art. 18, Lei Federal nº 9.985/00

---

> Reserva de Desenvolvimento Sustentável: art. 20, Lei Federal nº 9.985/00

---

> Comunidades tradicionais: art. 7º, inciso III, Medida Provisória nº 2.186-16/01

---

> Concessão de Direito Real de Uso: art. 6º, § 3º, da Lei no 11.284/06

### **37 Praias fluviais**

---

> Propriedade da União: art. 20, inciso III, Constituição Federal

---

> Definição: art. 10, § 3º, Lei nº 7.661/1988

---

> Bens de Uso comum do povo: art. 4º, § 1º, Lei nº 9.636/98

### **38 Praias marítimas**

---

> Propriedade da União: art. 20, inciso IV, Constituição Federal

---

> Definição: art. 10, § 3º, Lei nº 7.661/1988

---

> Bem público de uso comum do povo: art. 10, “caput”, Lei nº 7.661/88

### **39 Recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva**

---

> Propriedade da União: art. 20, inciso V, Constituição Federal

---

> Definição e regulamentação: Lei Federal nº 8.617/93

---

> 40. Registro Público / Registro de Imóveis

---

> Requisito para a transmissão de imóveis entre pessoas vivas: art. 1227, Código Civil



- > Atribuições, escrituração e processo do registro de imóveis:  
Lei Federal nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos)
- > Registro de bens da União: Lei Federal nº 9.636/98
- > 41. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)
- > Art. 4º, Decreto nº 4.887/03

#### 42 Terras devolutas

---

- > Propriedade da União: art. 20, II, Constituição Federal
- > Indispensáveis à preservação ambiental: art. 225, §5º, Constituição Federal
- > Lei nº 601 de 1850, Lei de Terras, e Decreto nº 1.318/1854
- > Estatuto da Terra
- > Identificação: Lei Federal nº 6.383/76

#### 43 Terrenos marginais

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso III, CF
- > Definição: art. 4º, Decreto-Lei nº 9.760/1946 e art. 14, Código de Águas (Decreto Federal nº 24.643/34)
- > Demarcação: Orientação Normativa GEADE – 003, de 04/06/2001, SPU
- > Bem público dominical: art. 11, § 2º, Código das Águas

#### 44 Terrenos de marinha e seus acrescidos

---

- > Propriedade da União: art. 20, inciso VII, Constituição Federal
- > Definição: art. 2º e 3º, Decreto-lei nº 9.760/46
- > Medição da influência de maré: art. 2º, parágrafo único, Decreto-lei nº 9.760/46
- > Bem público dominical: art. 11, § 1º, Código das Águas



#### 45 Comunidades quilombolas

---

- > Direito à terra: art. 68, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

---

- > Direitos culturais: arts. 215 e 216, Constituição Federal

---

- > Definição e identificação: art. 4º, CF e Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143/02.

---

- > Processo de titulação da propriedade das áreas ocupadas: arts. 10, 11 e 12 do Decreto no 4887/2003

#### 46 Unidades de Conservação

---

- > Lei Federal nº 9.985/00, institui Sistema Nacional de Unidades de Conservação

#### 47 Usucapião

---

- > Urbano: arts. 9 a 14, Estatuto da Cidade

---

- > Ordinário: art. 1.238, “caput”, Código Civil

---

- > Extraordinário: art. 1.238, Parágrafo Único, Código Civil

---

- > Especial: art. 1.240, Código Civil

---

- > Rural: art. 1.239, Código Civil

#### 48 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

---

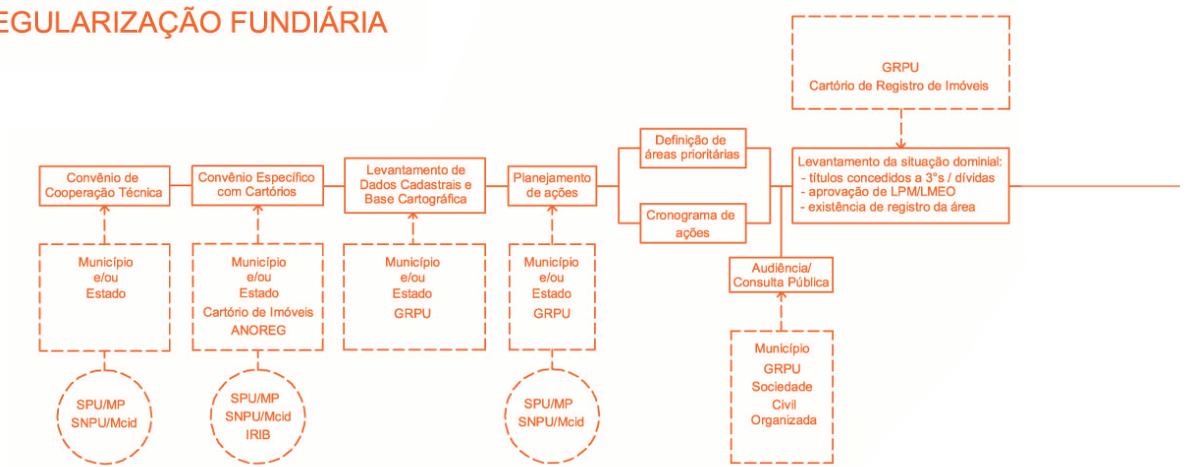
- > Instrumento jurídico da política urbana: art. 4º, V, “f”, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)

---

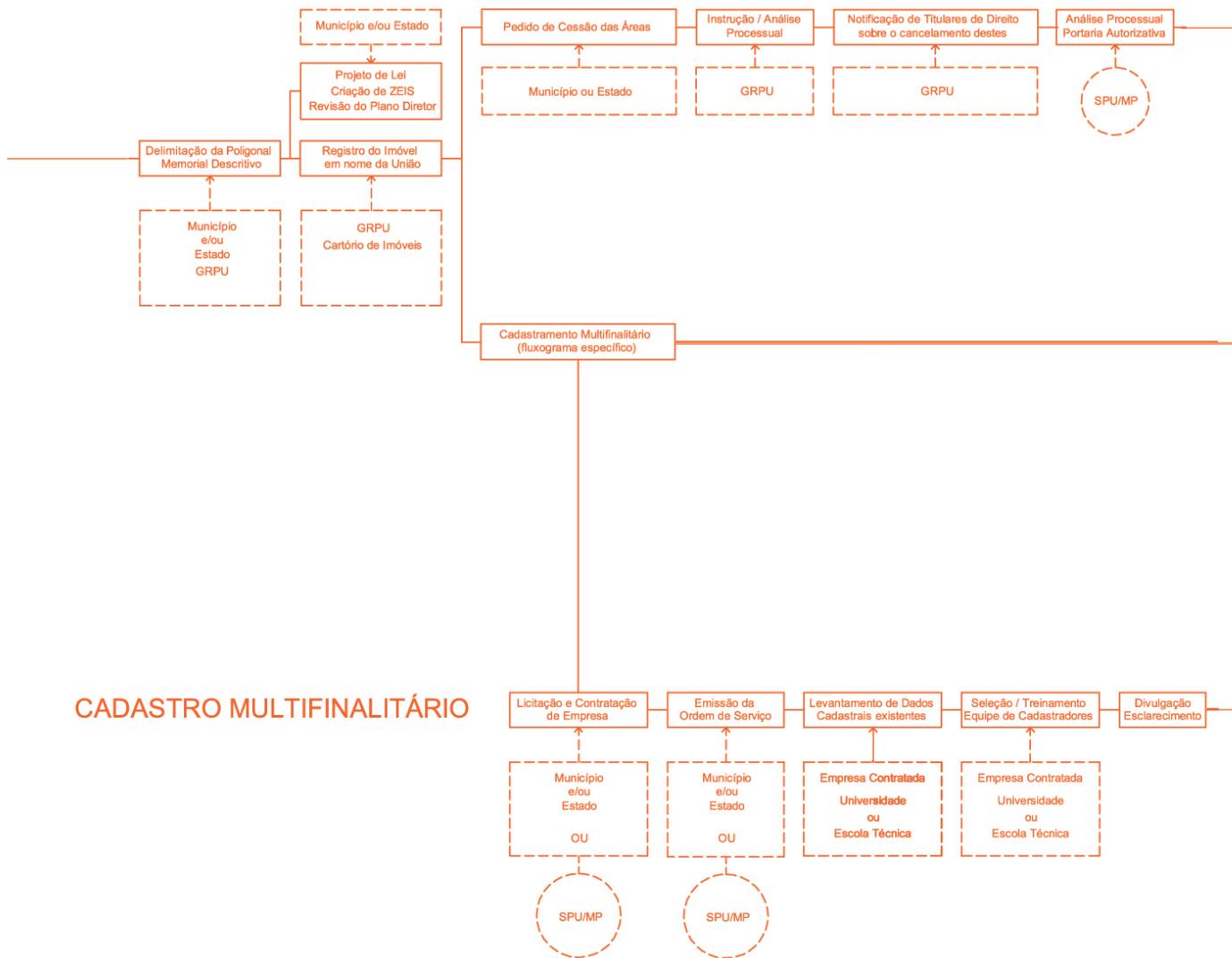
- > Territórios ocupados por comunidades tradicionais: Resolução nº 34 do Conselho das Cidades



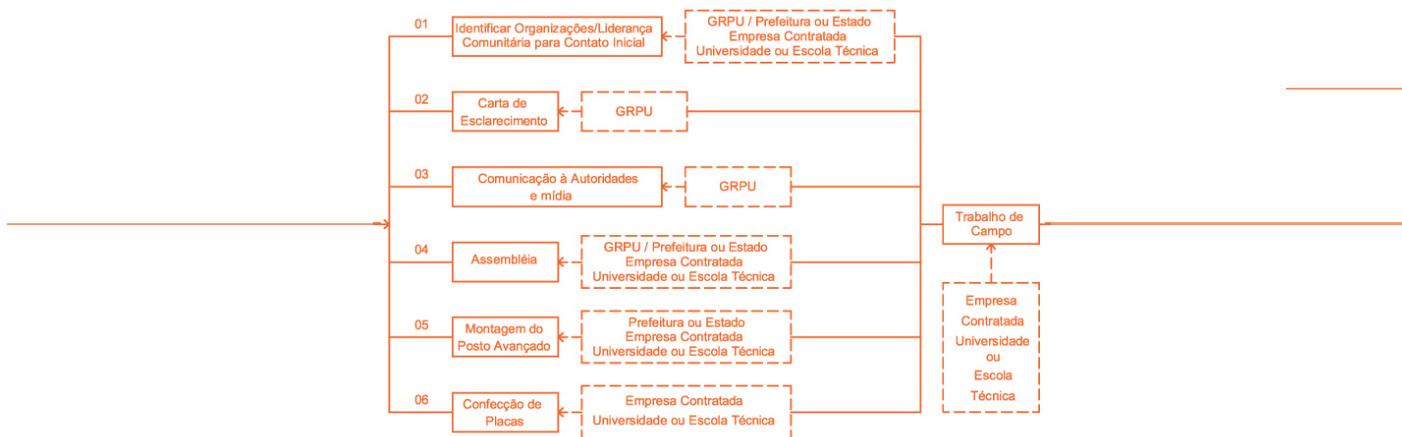
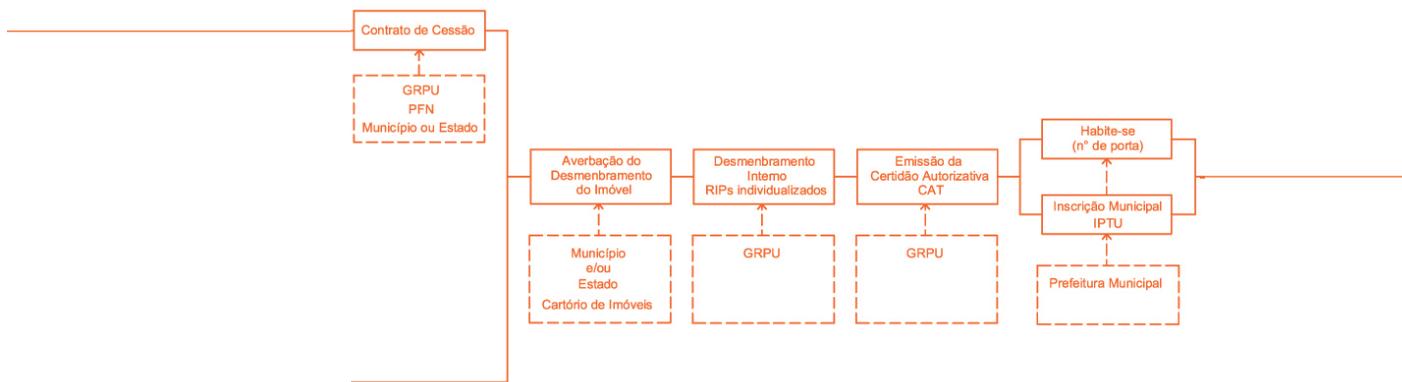
## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

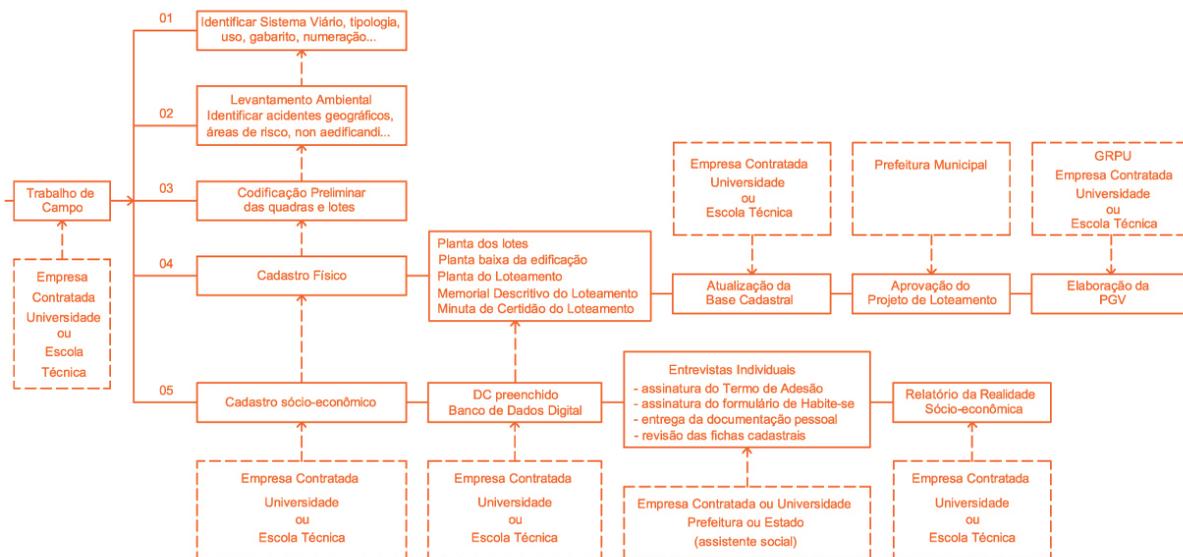
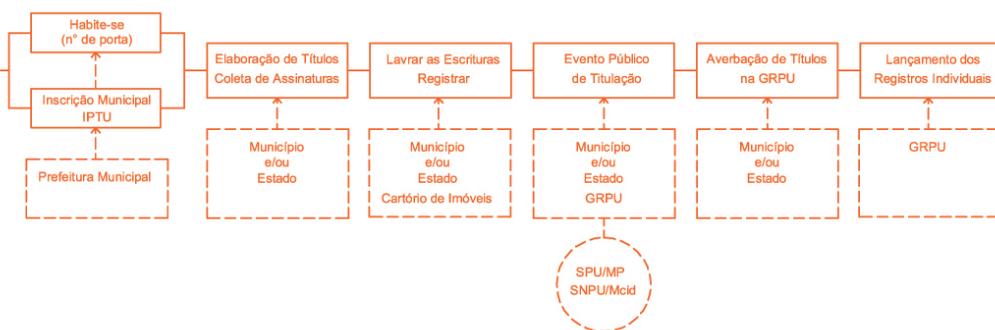


## PROGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS DE BAIXA RENDA - FLUXOGRAMA DE AÇÕES



## CADASTRO MULTIFINALITÁRIO







## CATALOGAÇÃO NA FONTE

Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria  
em Políticas Sociais – Centro de Documentação e Informação

SAULE JÚNIOR, Nelson e Outros

*Manual de regularização fundiária em terras da União.*

Organização de Nelson Saule Júnior e Mariana Levy Piza Fontes.

São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

ISBN 85-89199-03-7

1. Uso e Ocupação do Solo. 2. Direito de Propriedade. 3. Bens da União. 4. Terras da União. 5. Regularização Fundiária. 6. Função Social da Terra. 7. Participação Cidadã. I. Título. II. Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. III. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IV. SAULE JÚNIOR, Nelson. V. FONTES, Mariana Levy Piza.

Fonte: Vocabulário CD