

REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL

Contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
julho 2008



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria do Patrimônio da União

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

PAULO BERNARDO SILVA
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

ALEXANDRA RESCHKE
Secretária do Patrimônio da União

JORGE ARZABE
Secretário-Adjunto do Patrimônio da União

ELIANE HIRAI
Diretora de Caracterização do Patrimônio

KLEBER ALEXANDRE BALSANELLI
Diretor de Incorporação de Imóveis

LOUISE HENRIQUES RITZEL
Diretora de Recursos Internos

LUCIANO RICARDO AZEVEDO RODA
Diretor de Destinação do Patrimônio

PAULO CÉSAR CAMPOS
Diretor de Receitas Patrimoniais

Elaboração

Alexandra Reschke
Anna Cristina de Moura Cruz
Cárita da Silva Sampaio
Cristiane Guinâncio
Eliane Hirai
João Carlos Barboza Carneiro
Luciano Ricardo Azevedo Roda
Patrícia de Menezes Cardoso
Simone Gueresi

Este documento tem como objetivo apresentar, a partir da visão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), uma síntese da situação das áreas da União nos estados que integram a Amazônia Legal; alguns dos mecanismos legais disponíveis, ligados ao Patrimônio da União, que podem apoiar o Plano Amazônia Sustentável, especialmente nos aspectos concernentes à regularização fundiária; indicar as diretrizes, a política e os principais programas da SPU relacionados com a problemática da Amazônia; e indicar propostas e recomendações para desafios a serem superados.

Assim, a estrutura do documento pretende abordar de modo sistêmico a avaliação das questões relacionadas à regularização das áreas da União na Amazônia Legal, contemplando os seguintes tópicos, que se seguem a esta apresentação:

- **A Secretaria do Patrimônio da União** (Capítulo 2): são apresentadas atribuições e missão da SPU, assim como as categorias de bens imóveis que integram o patrimônio da União.
- **Áreas da União na Amazônia** (Capítulo 3): são apresentados os tipos de imóveis da União localizados no território amazônico e o grau de conhecimento da SPU sobre esses imóveis.
- **Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União** (Capítulo 4): são apresentadas diretrizes gerais, marco legal e instrumentos da política nacional de gestão do patrimônio da União.
- **Programas e ações em curso** (Capítulo 5): descreve sucintamente programas e ações da Secretaria e sua incidência nos nove Estados que compõem a Amazônia.
- **Desafios de Atuação** (Capítulo 6): são apresentados os obstáculos de ordem administrativa, legal e orçamentária a serem superados para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária da Amazônia.
- **Considerações Finais** (Capítulo 7): apresenta a conclusão da presente contribuição da SPU ao Plano da Amazônia Sustentável.

A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO **2**

2.1 Atribuições da SPU

A Secretaria do Patrimônio da União, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é o órgão legalmente imbuído de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União. Além disso, cabe à SPU estabelecer diretrizes e políticas acerca da utilização desse patrimônio, conforme artigo 1º, I, da Portaria nº: 232/2005 (Regimento Interno da SPU):

Art. 1º A Secretaria do Patrimônio da União, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União, zelar por sua conservação e formular e executar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União embasada nos princípios que regem a Administração Pública, de modo a garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação” (grifo nosso)

Vale citar, ainda, o Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007, art. 38, que determina que compete à Secretaria do Patrimônio da União administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação; adotar as providências necessárias à regularidade dominial desses bens; proceder à incorporação de novos imóveis ao patrimônio da União; autorizar a sua ocupação, na forma da lei; estabelecer as diretrizes para a permissão de uso; promover a doação ou cessão gratuita, quando presente o interesse público; proceder à demarcação e identificação dos imóveis; entre outros.

A Secretaria do Patrimônio da União é estruturada em um órgão central, localizado em Brasília, e 27 Gerências Regionais do Patrimônio da União, localizadas nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal.

2.2 Missão da SPU

A partir de 2003, o Governo Federal assumiu o desafio de reformular a gestão do patrimônio da União, que seguia uma lógica voltada prioritariamente para a arrecadação de receitas patrimoniais, em direção a buscar, essencialmente, o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública, em acordo com a Constituição Federal.

Com base nas diretrizes de governo, foi construída, de forma coletiva, a nova missão institucional da SPU: *“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”*.

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. Trata-se, portanto, de identificar corretamente a vocação de cada imóvel e fazer com que se cumpra esse propósito.

Partindo da diretriz de cumprimento da função social, o governo passa a dar uma resposta efetiva a um problema histórico brasileiro: a concentração fundiária, que resulta em um déficit de moradia e terra para a grande maioria da população. Deixa, assim, de perpetuar um modelo que se mantém desde a colonização do país, impondo um novo paradigma na gestão do patrimônio público que de terra de ninguém passa a ser visto como terra de todos os brasileiros.

2.3 Bens da União e seu uso

Com a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) e o posterior Decreto nº 1.318, de 1854, estabeleceu-se um sistema de legitimação de posses, que foi o marco inicial da primeira grande tentativa de promover a regularização do uso das terras, no Brasil. Desde então, a doutrina jurídica e a legislação brasileiras evoluíram no sentido de definir como públicas as áreas que apresentavam alguma razão de relevante interesse público.

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

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;*
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;*
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;¹*
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005);²*
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;*
- VI - o mar territorial;*
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;*
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;*
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;*
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;*
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.*

Ressalte-se que os imóveis públicos federais podem ser classificados em três tipos, em razão da destinação que lhes pode ser dada: (a) *bens de uso comum do povo*, afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos; (b) *bens de uso especial*, que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes etc; e (c) *bens dominiais*, que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso.



Foto 01: Bens de uso comum do povo (Roraima)

É à luz do dispositivo constitucional e da classificação dos bens públicos que se deve compreender o processo de regularização fundiária nos imóveis da União. Primeiro, porque a análise apurada da especificação dos bens que pertencem à União na Constituição revela uma série de razões que justificam manter o domínio público

¹ Aqui incluídas as áreas de várzeas - por conseguinte, as chamadas ilhas de várzeas ou vazantes em águas nacionais - enquanto leito de corpo de água da União, assim compreendidas aquelas existentes entre sua linha de vazante e a Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO.

² A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, reconheceu, pelo PARECER/MP/CONJUR/TF/Nº 1831 - 5.9.9/2006, a dominialidade da União sobre as ilhas fluviais e lacustres que, apesar de não se encontrarem em zonas limítrofes com outros países, situem-se em áreas que se façam sentir a influência das marés, tendo em vista a recepção do art. 1º, alínea c, do Decreto-Lei n. 9.760, de 05/09/1946, pelo atual ordenamento constitucional, com amparo no art. 20, inciso I, da CF/88.

daquelas áreas. Quanto à classificação em uso comum, especial ou dominial, entender em que tipo se enquadra determinado imóvel ocupado que se pretende regularizar é o primeiro passo para que a regularização seja possível.

Finalmente, deve-se lembrar, sempre, que os bens definidos pela Constituição como de propriedade da União são de todos os brasileiros e que qualquer um que se utilize deles de maneira exclusiva terá, de certa forma, posição privilegiada em relação aos demais cidadãos. É por isto que, em muitos casos, a União estabelece a cobrança das chamadas receitas patrimoniais³. São contraprestações devidas pelos particulares pelo uso privilegiado de bens que são de todos.

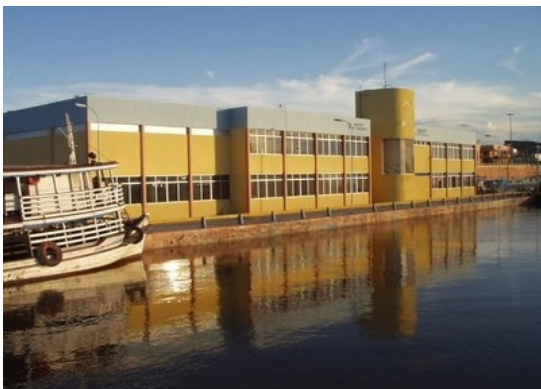


Foto 02: Bens de uso especial (Porto Parintins/AM)



Foto 03: Bens dominiais (Pará)

³ As principais receitas patrimoniais são: *foro*, que é a contrapartida financeira anual relativa ao usufruto do domínio útil em área da União, autorizado pelo aforamento; *taxa de ocupação*, relativa à contrapartida anual devida pelos ocupantes inscritos, a título precário, na SPU; e *laudêmio*, correspondente à taxa de 5% sobre o valor de transferência dos direitos de aforamento ou de ocupação de imóvel da União. As famílias com renda de até cinco salários-mínimos são isentas de pagamento, em todos os casos.

Com base nas definições constitucionais, pode-se dizer que, basicamente, a União possui, na Amazônia, os seguintes tipos de imóveis:

- **Terrenos de marinha e seus acrescidos**

Os terrenos de marinha compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram a influência das marés.

Essa faixa de terras é reconhecida a partir da demarcação, pela SPU, da Linha do Preamar Médio do ano de 1831 (LPM), um procedimento administrativo, declaratório de propriedade, definido no Decreto-Lei nº 9.760/46.

A demarcação da LPM e a conseqüente declaração de domínio da União implicam a anulação de qualquer registro anterior feito sobre a área, resguardado o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

Os terrenos acrescidos de marinha são aqueles formados, natural ou artificialmente (aterros), para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

- **Terrenos marginais de rios federais e seus acrescidos**

Os terrenos marginais são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais e fora do alcance das marés (porque se há influência de marés, o terreno caracteriza-se como de marinha).

Compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), também demarcada pela SPU, por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no mesmo Decreto-Lei nº 9.760/46.

- **Ilhas**

As ilhas fluviais e as ilhas lacustres permanentes pertencem à União quando estão situadas na zona limítrofe com outro país, bem quando estão situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés, tendo em vista o art. 1º, c, do Decreto-Lei nº 9.760/46, combinado com o art. 20, I, da CF/88.

Já as ilhas de várzea, quais sejam aquelas passíveis de alagamento em determinados períodos do ano, são meras extensões do leito rio, motivo pelo qual devem ser consideradas de propriedade do ente que for titular do rio ou lago em que se encontrar, não podendo ser considerada como um bem que possa ter dominialidade diversa do leito fluvial ou lacustre do qual seja mera parte integrante.

Por fim, as ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras. Em regra, as ilhas marítimas pertencem à União, com exceção do interior das ilhas costeiras que contenham sede de Município, nas quais só pertencem à União os terrenos de marinha e seus acrescidos e outros imóveis próprios da União (EC nº 46/2005).

Cabe à SPU cadastrar e registrar as ilhas pertencentes à União.

- **Unidades de conservação federais de domínio público**

As Unidades de Conservação podem ser de Proteção Integral ou de Uso Sustentável. As primeiras são, necessariamente, de domínio público (federal, estadual ou municipal), enquanto que as segundas podem ser públicas ou privadas. As Unidades de Conservação federais são criadas por Decreto do Presidente da República.

No caso de UCs cuja propriedade seja pública federal, cabe à SPU regularizar a situação patrimonial da área e cedê-la ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio), órgão responsável por sua administração, bem como outorgar os títulos de concessão de uso para assegurar a permanência das comunidades tradicionais nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como no caso das Reservas Extrativistas.

- **Terras rurais arrecadadas e demarcadas pelo Incra:**

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Incra) é o órgão responsável pela discriminação e arrecadação de terras devolutas federais, bem como promover o registro imobiliário em nome da União, nesses casos.

- **Terras indígenas:**

É garantia constitucional aos índios o direito ao usufruto exclusivo das terras que ocupam tradicionalmente, utilizadas para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Estas terras são da União, também por definição da Constituição.

A demarcação das terras indígenas é competência da FUNAI. O procedimento administrativo de demarcação, depois de elaborado estudo antropológico, é submetido ao crivo do Ministro da Justiça. 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.

- **Outros**

A União possui, também, diversos imóveis, não pelas definições da Constituição Federal, mas adjudicados em pagamento de dívidas de terceiros com a União, recebidos de outras instituições e incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da Administração Federal. Este último é o caso, por exemplo, dos imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), da Extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outros.

É competência da SPU promover a incorporação administrativa desses imóveis e solicitar o registro em cartório.

Nos estados da Região Amazônica, estão localizados cerca de 500 imóveis, de diversas características (terrenos e edificações), com processo em curso de incorporação ao Patrimônio da União.

Esses bens, embora sejam propriedade pública por força da Constituição e das leis ou por decisão judicial, não são necessariamente conhecidos pela Administração. A extensão territorial do Brasil e a existência de uma quantidade significativa de imóveis pertencentes à União, em boa parte até hoje pouco identificados, exigem uma ação sistemática de caracterização destes bens.

Todas as unidades da federação, por exemplo, possuem grandes extensões de Rios Federais, cujas faixas marginais se caracterizam como propriedades da União. A Amazônia concentra as maiores extensões desses rios. Porém, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias (LMEO) já demarcadas e homologadas, que possibilitam a identificação dessas terras, é extremamente pequena: 3% do total estimado para o Brasil. No caso das Linhas do Preamar Médio de 1831 (LPM), que delimitam os terrenos de marinha, estão regulares apenas 42%, no país todo.

A falta da demarcação conduz ao não cadastramento dos eventuais ocupantes dos imóveis da União e tanto pode resultar em enormes perdas de receitas, nos casos de ocupações que ensejariam ônus, quanto impossibilitam a concessão de benefícios sociais, quando a ocupação representa o exercício de direitos fundamentais.

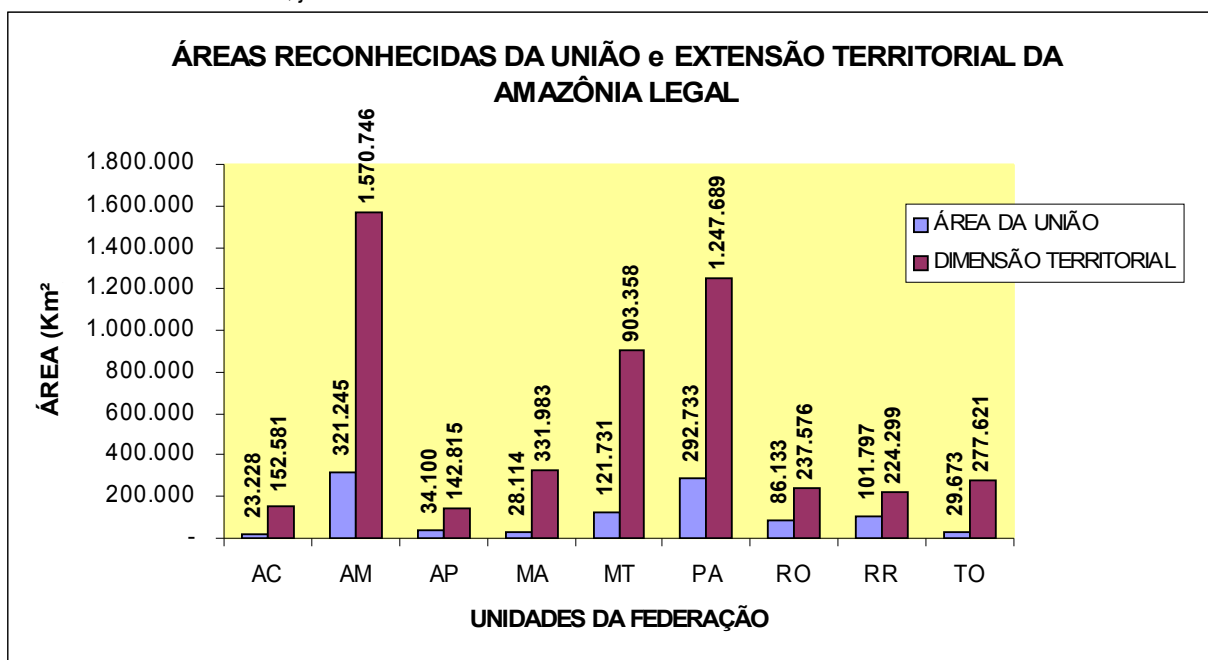
O cadastro de imóveis da União é controlado pela SPU por meio de dois sistemas informatizados: o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (**SIAPA**) – para controle de imóveis dominiais - e o Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (**SPIUnet**). Ao todo, os dois sistemas abrigam cerca de 630 mil imóveis em todo o Brasil.

Essa base de dados da SPU indica que a União possui cadastrados 86.696 imóveis na Amazônia Legal com uma área total de cerca de 1,038 milhão de Km², o que corresponde a aproximadamente 20,4% da área da região. As informações a seguir mostram essas áreas de propriedade da União já reconhecidas pela SPU no território amazônico, por estado.

Tabela 1 - Área dos imóveis reconhecidos da União, na Amazônia

UF	Número de Imóveis	Área (Km ²)	% Amazônia Legal	Área Amazônia Legal (Km ²)
AC	249	23.228	15,2%	152.581
AM	847	321.245	20,5%	1.570.746
AP	2.726	34.100	23,9%	142.815
MA	52.827	28.114	8,5%	331.983
MT	2.910	121.731	13,5%	903.358
PA	25.488	292.733	23,5%	1.247.689
RO	687	86.133	36,3%	237.576
RR	210	101.797	45,4%	224.299
TO	752	29.673	10,7%	277.621
TOTAL	86.696	1.038.753	20,4%	5.088.668

FONTE: SPU/SIAPA/SPIUnet, julho2008.



FONTE: SPU/SIAPA/SPIUnet, julho2008.

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO 4

4.1. Plano de Gestão do Patrimônio da União

A partir de diretrizes e princípios definidos no início da primeira gestão do governo do Presidente Lula, por um Grupo de Trabalho Interministerial que contou com a participação de oito órgãos da Administração Federal⁴, a SPU vem implementando a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), que tem como princípios:

- Gestão eficiente, ética e transparente do Patrimônio da União;
- Garantia do cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, ressaltando a articulação às políticas de inclusão social e o equilíbrio com a função arrecadadora;
- Gestão compartilhada com Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o pacto federativo e a articulação do Governo Federal com a sociedade civil.

Do conjunto de diretrizes definidas para a PNGPU, estabelecem-se as prioridades do Plano de Gestão do Patrimônio da União:

Apoio às políticas públicas de inclusão sócio-territorial dos Estados e Municípios:

- Regularização Fundiária, com ampliação da escala das ações desenvolvidas, emissão de títulos e identificação e demarcação de todas as áreas prioritárias para regularização;
- Desenvolvimento Local, por meio da adequada destinação de bens públicos para apoio a projetos com essa finalidade;
- Provisão Habitacional, com a destinação de áreas da União para habitação de interesse social;
- Apoio a Políticas Sociais.

Apoio a Programas Governamentais:

- Ampliação da capacidade de gestão das receitas patrimoniais, com foco no compartilhamento de receitas e na aplicação de mecanismos que resultem em taxas justas de cobrança;
- Projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em áreas da União, viabilizando, no prazo adequado, as autorizações, licenças e destinações necessárias;
- Reforma Agrária, por meio de ações articuladas com o INCRA;
- Inclusão Social, apoiando, principalmente, projetos de comunidades Quilombolas, Ribeirinhos, Indígenas, programa Bolsa Família, Territórios da Cidadania, entre outros;
- Preservação ambiental, privilegiando o Plano Amazônia Sustentável (PAS), a Revitalização do Rio São Francisco, o Projeto Nossa Várzea e o Projeto Orla;
- Ordenamento territorial, com destaque para a regularização de portos e a revitalização de centros urbanos;
- Preservação cultural.

⁴ Participaram do GT 18 técnicos dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (coordenação); Ministério das Cidades; Ministério da Defesa; Ministério da Previdência Social; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Fazenda; Advocacia Geral União; e Casa Civil/PR. O Relatório Final foi assinado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Cidades; da Previdência; do Meio Ambiente; e da Fazenda.

4.2. A utilização do patrimônio da União norteadada pelo princípio da função social

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

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

Nesse sentido, o art. 5º, parágrafo único do Decreto-lei 2.398/1987, com redação dada pelo art. 33 da Lei nº 9636/1998, considera de interesse do serviço público todo imóvel da União *“necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional (...)”*.

A exigência de espaços institucionais para o desenvolvimento das atividades dos órgãos da Administração Pública Federal; a salvaguarda de interesses de segurança nacional e militares; a proteção dos diferentes grupos étnicos – cuja cultura, expressão, produção e modo de vida constituem patrimônio cultural nacional –; a conservação ambiental; a exploração sustentável de recursos naturais estratégicos; os empreendimentos de infra-estrutura de energia e transporte; as ocupações e os empreendimentos turísticos em praias, ilhas, rios e lagoas são exemplos da diversidade de interesses sobre as terras da União, muitas vezes em disputa, e que devem ser consideradas na análise sobre qual a melhor destinação a ser dada a determinado imóvel.

Especificamente no que se refere à garantia do direito social à moradia, destaca-se que a definição da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretriz da política nacional de desenvolvimento urbano, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001), eleva a regularização a uma das prioridades do Governo Federal e, obviamente, da atuação da SPU. Da mesma forma, a utilização prioritária de terras públicas para habitação de interesse social, estabelecida como diretriz do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (art. 4º, II, c, Lei nº 11.124/2005), também vincula a ação da Secretaria, responsável pela gestão das terras de propriedade da União.

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

4.3. Marco Legal

As principais normas legais que regulam as relações envolvendo os bens imóveis da União são:

- **Constituição Federal de 1988.**
- **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre bens imóveis da união e dá outras providências.
- **Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação, relativos a imóveis da União e dá outras providências.
- **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração aforamento e alienação de bens imóveis da União.
- **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana.
- **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.
- **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).
- **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Instrumentos de Regularização Fundiária em Terras da União

Em 2007, a aprovação da Lei nº 11.481 promoveu diversas alterações na legislação patrimonial da União, com o intuito de facilitar os procedimentos de regularização fundiária, especialmente de interesse social, para efetivar o cumprimento da função socioambiental dos imóveis da União.

Assim, hoje, a SPU tem à disposição diversos instrumentos jurídicos que permitem a regularização da ocupação e do uso das terras que administra, ficando a escolha condicionada à aplicação de definições legais específicas e à análise de conveniência e oportunidade, sempre a partir de critérios definidos no âmbito da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. As possibilidades de regularização são as seguintes:

- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)
- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)
- Cessão de Uso
- Autorização de Uso
- Titulação Definitiva de comunidade remanescente de quilombo
- Aforamento
- Alienação
- Doação
- Inscrição de Ocupação

Além da ampliação dos instrumentos aplicáveis ao patrimônio da União, as alterações legislativas trouxeram novas definições, entre outras, para o cadastramento de imóveis da União, para dispensa de licitação de áreas utilizadas em programas sociais e para reversão de patrimônio já transferido, nos casos de não utilização para o fim previsto.

Destaca-se, ainda, a introdução da garantia de gratuidade ao primeiro registro de direito real e averbação de construção residencial em áreas objeto de regularização fundiária para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, ressaltando-se que são enfrentadas fortes resistências à sua implementação.

4.4. Instrumentos de Gestão Compartilhada

São estratégias de gestão do patrimônio da União o reforço à colaboração federativa e a consolidação da gestão compartilhada – com outros órgãos federais, com outras esferas de governo e com a sociedade civil – entendidas como fatores decisivos para se concretizarem, nos imóveis públicos, usos adequados ao interesse público e em benefício da coletividade. Atendendo à diretriz de gestão compartilhada e democrática, em acordo com as determinações da Constituição de 1988 e, especialmente, do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, a SPU tem utilizado os seguintes instrumentos:

Acordos de Cooperação Técnica - ACT

Constituem objetos dos Acordos de Cooperação Técnica a formulação e a implementação das atividades necessárias à eficiente administração dos imóveis da União. A SPU, por meio do ACT, efetiva a gestão compartilhada entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal e outras entidades, tais como o Ministério das Cidades, a Associação dos Notários e Registradores de Imóveis (Anoreg) e a Caixa Econômica Federal, entre outros, dividindo, assim, esforços, recursos não-financeiros e idéias para fins comuns e integrados, evitando ações isoladas e sobrepostas.

Para a área da Amazônia já foram firmados Acordos de Cooperação Técnica com o INCRA (para demarcação de áreas de várzeas de rios federais) e com 12 Municípios (sete no estado do Pará, dois no Maranhão, um no Acre, um em Roraima e um no Mato Grosso).

Comitês Gestores e Grupos de Trabalho

Os Acordos firmados pela SPU prevêem, em sua grande maioria, a constituição de Comitês Gestores, órgãos colegiados para gerir a execução do Plano de Trabalho, e Grupos de Trabalho, a partir da definição e das especificidades das áreas prioritárias – o que requer a análise prévia da situação global de necessidades da área de intervenção, bem como da situação dominial e cadastral das áreas da União. Estas instâncias de gestão participativa contemplam a participação de representantes da União, dos parceiros federativos e das comunidades envolvidas.

A SPU também mobilizou esforços interministeriais dos órgãos afetos à promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pela criação de um Grupo de Trabalho Nacional, com o objetivo de facilitar e fomentar a integração da destinação dos imóveis da União com a política de provisão habitacional do Governo Federal.

O GT, criado pela Portaria nº 80 SPU/MP, de 26 de abril de 2008, para discussão da utilização de imóveis da União em programas de provisão habitacional de interesse social, é formado pela SPU e por convidados representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e de todos os segmentos do Conselho das Cidades. A partir desta experiência, foram criados Grupos de Trabalho Estaduais em nove estados, compostos por SPU, Caixa e representantes da sociedade civil. Estes grupos possibilitaram a realização de vistorias e a avaliação da vocação habitacional de imóveis da União para utilização em articulação com programas do Ministério das Cidades.

Vale citar, ainda, as ações da SPU no âmbito do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, visando 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 sociedade civil.

A implementação do Projeto no nível local inicia-se com a adesão municipal, seguida da etapa de capacitação local, visando à elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla e a composição do Comitê Gestor, responsável por apoiar e articular a implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Gestão. Esta ação proporciona tanto um aumento da capacidade técnica municipal, como abre um canal de articulação entre agentes públicos e comunitários para a conjugação de esforços para a gestão da Orla.

Compartilhamento de Receitas

A SPU está formatando um modelo de parcerias institucionais com Municípios em prol da gestão conjunta do Patrimônio e o consequente compartilhamento, com aqueles entes, das receitas decorrentes da arrecadação pelo uso e ocupação das áreas da União objeto das ações conjuntas. Esse compartilhamento de receitas está previsto no artigo 4º da Lei nº 9.636/1998.

Pode-se afirmar, para demonstrar o escopo geral de atuação da SPU, que a Gestão do Patrimônio da União é composta, na prática, pelos seguintes processos - que se complementam - conformando o ciclo de atividades da Secretaria:

- Identificar bens da União;
- Demarcar e cadastrar as áreas da União;
- Incorporar imóveis ao Patrimônio da União;
- Destinar imóveis da União conforme a PNGPU;
- Controlar o uso e a ocupação dos imóveis da União; e
- Promover a arrecadação devida por ocupação de áreas da União.

Assim, o conjunto de ações, a seguir descritas, se inserem nesse ciclo de atividades da Secretaria para cumprimento de suas atribuições básicas e materialização do Plano Nacional de Gestão do Patrimônio da União.

5.1. Plano Nacional de Caracterização de Imóveis da União

O Plano Nacional de Caracterização (PNC) tem por objetivo o levantamento de dados e de informações visando identificação, caracterização e demarcação das áreas da União e o conseqüente cadastramento dos seus ocupantes.

A consolidação dos dados do PNC permitem identificar as seguintes informações, por estado:

- Base cartográfica digital disponível na SPU;
- Trechos demarcados e homologados;
- Estimativa de demandas prioritárias para cadastramento das Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPUs);
- Estimativa para identificação e demarcação de terrenos marginais e de marinha.

A estimativa da extensão total de linhas para demarcação nos estados da Amazônia fica em torno de 50.000 Km. Para cumprir os procedimentos administrativos da demarcação, a SPU constitui, por portaria, uma comissão, com servidores indicados para dar cumprimento ao rito legal que leva à declaração do domínio da União.

Cabe destacar que o rito de demarcação é relativamente longo. As etapas processuais são especificadas pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946 e pela ON GEADE-002/SPU, onde estão indicados prazos, regras de publicidade, metodologia de trabalho de campo, entre outros itens.

A demarcação inicia com a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias. Para a realização da demarcação, a SPU convidará os interessados, por edital⁵, para que no prazo de 60 dias ofereçam a estudo plantas, documentos etc. Com estes dados e, após a realização dos trabalhos topográficos, a SPU determinará a posição da linha e, por edital com o prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para eventuais impugnações relativas à dominialidade.

⁵ O edital deverá ser afixado na repartição por 3 (três vezes), com intervalos não superiores a 10 dias.

Após a finalização do trabalho de demarcação, a SPU encaminha os memoriais descritivos para registro das Linhas Demarcatórias nos cartórios de registro de imóveis da região. Posteriormente ao registro, a SPU procede a fase de cadastramento dos imóveis atingidos pelas linhas demarcadas.

Vale informar que somente após este procedimento demarcatório – que define os limites precisos das áreas de domínio da União – é possível realizar a cessão para Estados e Municípios, por exemplo. Por este motivo, a SPU tem dado prioridade à demarcação de áreas abrangidas pelos Programas do Governo Federal, especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

As informações sobre as Portarias de Comissões de Demarcação vigentes, relativas aos Estados da Amazônia, são indicadas a seguir.

Amazonas

- LMEO, no trecho na margem esquerda do Rio Negro, na Rua Desembargador César do Rego, em Manaus;
- LMEO, no trecho denominado Colônia Antonio Aleixo (ex-colônia dos hansenianos), em Manaus;
- LMEO no trecho da orla fluvial de Manaus compreendido entre o Hotel Maksoud Plaza e a Ponta das Lajes, no município de Manaus (Rerratificação);
- LMEO, no trecho compreendido entre o Centro de Turismo do Amazonas – CETUR, localizado na margem esquerda do Igarapé Tarumã-Açu e a foz do Rio negro, seguindo pela margem esquerda deste último, no município de Manaus;
- LMEO onde será construído o Porto de Manacapuru;
- LMEO no trecho compreendido entre a confluência do Rio Acre com o Rio Purus ao norte da cidade de Boca do Acre e o limite sul da localidade Floriano Peixoto na margem direita do Rio Acre;
- LMEO (rerratificação) referente à região de Ponta Negra, às margens do Rio Negro.

Amapá

- LPM/1831, no trecho entre o Rio Sirga e Grand Crique no município de Calçoene;
- LPM/1831 nos trechos compreendidos entre a Av. JK, no Bairro Araxá, até a Rua Ana Néri, no Bairro Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, no município de Macapá, e entre o Igarapé Fortaleza até a extremidade sul da área urbana do município de Santana;

Maranhão

- LPM/1831 no trecho denominado Gleba Barro Vermelho e Providência, situado no município de Bacabeira;
- LPM/1831 na orla marítima e reentrâncias dos municípios de São Luís, Poço do Lumiar, Raposa e São José do Ribamar;
- LPM/1831 no trecho compreendido entre a margem esquerda do Igarapé São José até a margem direita do Igarapé Mucura, margeando as baías de São Marcos e Cumã, no município de Alcântara;
- LMEO no trecho de Regularização Fundiária do Rio Anil, no município de São Luís;

Pará/Tocantins

- LMEO no Rio Araguaia, no trecho compreendido entre o limite norte da cidade Xambioá, Estado de Tocantins, e o limite sul da cidade de Conceição do Araguaia, no Estado do PA;

- LMEO no trecho compreendido entre o limite norte de Itupiranga, e o limite leste da cidade de São João do Araguaia cidade, margem esquerda do Rio Tocantins, no Estado do PA;
- LMEO no trecho compreendido entre a margem direita do Rio Tapajós, extremo sul do vilarejo de Pindobal (município de Belterra) até a confluência do rio Tapajós com o rio Amazonas, na divisa leste da cidade de Santarém, no Estado do PA.

Rondônia

- LMEO nas margens do Rio Madeira da região a ser alagada pela Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, até a localidade denominada de Belmont, no município de Porto Velho, Zonas Rural e Bairros: Triângulo, Baixa União, Centro, Arigôândia, Panair, Nacional e Fazenda Belmont.

5.2 Ações de Regularização Fundiária

Desde 2003, foram abertos 407 processos de regularização fundiária de interesse social (para moradia, predominantemente) em áreas da União, que correspondem a assentamentos, municípios (no caso das várzeas de rios) ou ocupações individuais (em raros casos). Esses 407 processos envolvem mais de 465 mil famílias, em todo o território nacional. Desse universo, 74 processos se referem a áreas situadas nos estados da Amazônia (18,18% do total nacional), envolvendo 168.943 famílias (36,28%).

Esses processos estão distribuídos da seguinte forma:

Tabela 2 - Ações de regularização de interesse social, em terras da União situadas na Amazônia, por estado 2003-2008

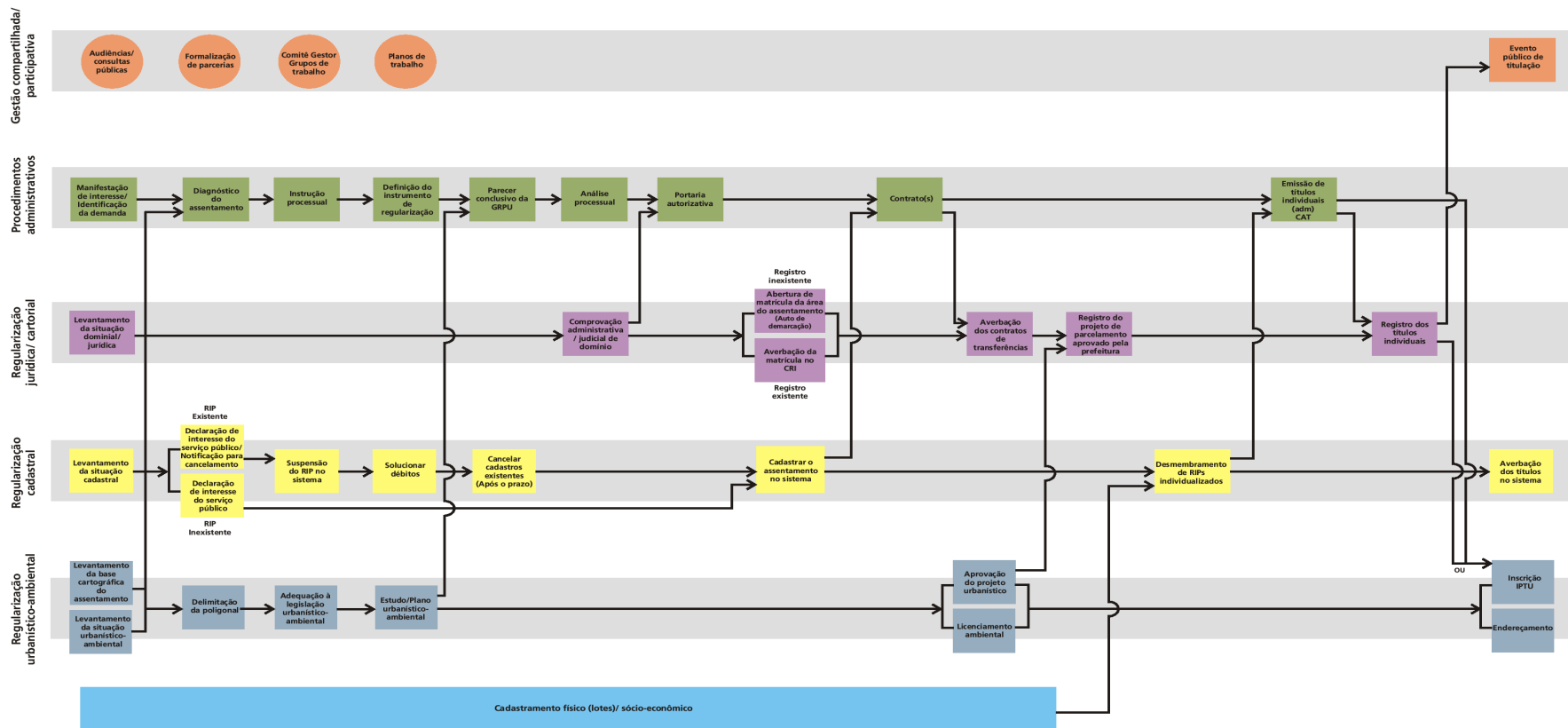
UF	Nº de famílias	Nº de assentamentos/municípios*		Total assentamentos / municípios
		URBANO	RURAL	
AC	19	0	2	2
AM	4.293	2	0	2
AP	470	1	0	1
MA	50.757	8	0	8
MT	500	2	0	2
PA	87.502	22	19	41
RO	18.807	10	1	11
RR	6.515	4	0	4
TO	80	3	0	3
TOTAL	168.943	52	22	74

* Nº de Municípios no caso de regularização em várzeas de rios federais.

FONTE: SPU, jul 2008.

A maior parte dos processos abertos ainda está em andamento, pois a Regularização Fundiária de áreas da União envolve uma gama de etapas, que têm produtos intermediários, até culminar com a transferência definitiva de direitos sobre o imóvel. No caso da regularização fundiária de interesse social, até culminar com a entrega do título definitivo às famílias. Tais etapas podem ser observadas no Fluxograma de Regularização fundiária, a seguir:

Fluxograma da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Imóveis da União



Em linhas gerais, a regularização envolve cinco dimensões que se interligam em alguns pontos de influência e de dependência:

- (i) a *dimensão jurídico-cartorial*, que diz respeito à comprovação de domínio da União - que pode envolver a solução de pendências judiciais - até chegar na regularização da situação do imóvel junto aos cartórios de registro de imóveis, em consonância com a realidade fática do assentamento;
- (ii) a *dimensão cadastral*, que envolve a resolução da situação do imóvel nos sistemas do patrimônio da União, superando pendências e inconsistências por ventura existentes;
- (iii) a *regularização urbanístico-ambiental*, que significa a adequação do assentamento às normas de gestão e ordenamento do território e vice-versa, o que é necessário para a efetiva inserção da ocupação como integrante do tecido da cidade;
- (iv) a *dimensão de gestão participativa*, que representa o envolvimento dos atores interessados nas decisões e no acompanhamento do processo de regularização, bem como o estabelecimento de parcerias; e, finalmente,
- (v) a *dimensão administrativa*, que abrange a formalização processual e as decisões inerentes às atribuições da SPU, em acordo com a legislação vigente e com as diretrizes da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União.

As ações de regularização de interesse social que cabem à Secretaria do Patrimônio da União podem ser de diferentes tipos, como se apresenta a seguir. Destacam-se, especialmente, as ações de promoção da inclusão sócio-territorial da população de menor renda, que visam a minimizar os impactos negativos gerados pelo padrão essencialmente especulativo de apropriação do território, que acaba por combinar a segregação em suas faces social, espacial e ambiental.

Regularização de assentamentos urbanos informais

Diversos são os assentamentos informais de baixa renda presentes em áreas urbanas da União, entre eles as favelas e as palafitas, por exemplo. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda passaram a ser consideradas diretrizes gerais da política urbana e, por isso, obrigatórias a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cabe à SPU a implementação dessa política em áreas da União ocupadas informalmente, promovendo, em conjunto com os outros atores responsáveis, a integração dos assentamentos informais ao conjunto das cidades, garantindo segurança na posse para os ocupantes e articulando a regularização jurídica e cartorial da propriedade com a regularização urbanístico-ambiental.

As ações de regularização fundiária desenvolvidas pela SPU são orientadas pelas diretrizes do Papel Passado, coordenado pelo Ministério das Cidades,



Foto 04: Residência de baixa renda (Amazonas)

e estão inseridas nas metas governamentais do Programa. Cerca de 40% das ações apoiadas pelo MCidades referem-se à regularização em áreas da União.

As famílias que se enquadrem nos critérios estabelecidos na MP nº 2.220/2001 (ocupar terreno público urbano de até 250 m²; ter tempo de ocupação mínimo de 5 anos, sem oposição à posse) têm direito subjetivo à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM.

Quando algum dos requisitos não for atendido pelas famílias ocupantes, não há direito adquirido à regularização, mas os direitos dos imóveis poderão ser transferidos por outro instrumento jurídico, conforme as previsões legais, em ação discricionária da Administração.

Entre as ações desenvolvidas na Amazônia, destacam-se as de regularização das áreas urbanas do Lago do Aleixo, em Manaus/AM (1.921.258,00 m²), beneficiando cerca de 4.000 famílias; do Rio Anil, em São Luís/MA (4.002.605,061m²), beneficiado aproximadamente 50 mil famílias; do Bairro São Francisco, em Porto Velho/RO, (1.769.036,00 m²) beneficiando cerca de 3.483 famílias; e do assentamento São Vicente, em Boa Vista/RR, que beneficiará cerca de 5.000 famílias.

Do total de famílias com processos em andamento na SPU (168.943), situadas nos Estados da Amazônia, deve-se destacar que 101.157 serão beneficiadas no âmbito de processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, perfazendo 59,9%.

Destinação de imóveis para provisão habitacional

A Lei nº 11.124/2005, que criou Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), definiu como um dos objetivos do Sistema “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art 2º, I). Além disso, estabeleceu como uma das diretrizes do SNHIS a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (art. 4º, II, c).

Nesse sentido, é fundamental disponibilizar áreas vazias ou sub-utilizadas da União para o desenvolvimento de projetos de provisão de moradia para a população de baixa renda, como medida preventiva de ocupações irregulares, assim como de conflitos fundiários.

Nos Estados da Amazônia, 31.555 famílias estão inseridas em programas habitacionais desenvolvidos em áreas da União, o que corresponde a 18,7% do total de 168.943 famílias dessas unidades da Federação que têm ações em andamento na SPU.

Regularização de ocupações de média e alta 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.

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. No entanto, 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).

Por outro lado, nos casos 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.

Regularização fundiária em várzeas de rios federais – Programa Nossa Várzea

O Projeto Nossa Várzea, coordenado pela SPU e operacionalizado pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União, objetiva a regularização fundiária em favor das populações tradicionais que ocupam as várzeas de rios federais.

As várzeas de rios federais na Amazônia Brasileira possuem grande biodiversidade e abrigam populações tradicionais que as habitam e exploram há séculos. A falta de definição legal acerca das áreas de várzea e de seu uso sempre causou inúmeras dificuldades para a população ribeirinha que as habita. Sem a comprovação da posse da terra, os ribeirinhos não têm acesso a crédito ou benefícios governamentais, gerando grande fragilidade social.

Nesse contexto, a SPU atua, de forma inédita, desde 2005, com vistas a promover o reconhecimento dessas ocupações, utilizando o Termo de Autorização de Uso. Com este documento, a União reconhece o direito à ocupação, possibilita a exploração sustentável das áreas de várzeas, fortalece os laços de cidadania e sustentabilidade e a gestão compartilhada, além de dar celeridade do processo, pois o referido termo pode ser emitido em uma semana.

A autorização de uso não transfere o domínio da terra, constituindo-se em etapa intermediária do processo de regularização fundiária definitiva. Não obstante, representa um grande avanço, porque adianta o reconhecimento de vários direitos: não apenas empodera o ribeirinho nas disputas fundiárias, como acaba levando outros programas e ações àquela população, como a Bolsa-Família, a emissão de documentação civil, programas de saúde, programas de assentamentos agroextrativistas, entre outros.

Vale ressaltar, ainda, que quando começou a ser usada, por determinação de uma portaria da Secretária do Patrimônio da União, representou grande inovação, pois nenhum instrumento, sequer de reconhecimento de posse, poderia ser utilizado em áreas de várzeas. Apenas em 2007, com a edição da Lei 11.481, passou-se a ter como opção de efetiva regularização fundiária a aplicação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Para o início da implementação do Programa, a SPU estabeleceu um Acordo de Cooperação Técnica importante com o Incra e com o Ibama, no estado do Pará. Hoje, as ações são desenvolvidas em parceria com vários municípios paraenses e já foram entregues 9.361 Termos de Autorização de Uso, em 18 municípios do Arquipélago do Marajó. As ações já foram iniciadas, também, no Estado do Amapá. Ao todo, são 36.157 famílias envolvidas nas ações em andamento.

O Programa Nossa Várzea foi, inclusive, premiado com o 3º lugar na edição de 2007 do Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).



Foto 05: Ribeirinhos em Várzea do Pará

Apoio ao Programa de Reforma Agrária do Governo Federal

Cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a realização de um conjunto de ações que objetivam conceder títulos adequados à permanência de trabalhadores rurais sem terra, trabalhadores individuais ou em regime de economia familiar em áreas públicas rurais.

O papel da SPU consiste em identificar e transferir o domínio de áreas rurais da União ao Incra, com a finalidade de serem utilizadas no Programa de Reforma Agrária.

Esta transferência encontra embasamento legal no art. 188 da CF, que determina que a destinação de terras públicas e devolutas deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, cuja competência é daquele Instituto, em consonância com os arts. 9º, inciso I, e 10, §3º, da Lei nº 4.504/1964 – o Estatuto da Terra -, bem como o art.13 da lei nº 8.629/1993, que também dispõem sobre a preferência na destinação de terras rurais da União para a reforma agrária.

Em 2007, por exemplo, na área da Amazônia Legal foram transferidos dois imóveis ao INCRA, avaliados em R\$ 11,85 milhões, com área total de 2.112.362,00 m², nos municípios de Rio Branco/AC e Castro/AC.

Além disso, há casos de ocupações rurais que não se enquadram nas ações do Incra e que cabe à SPU promover a regularização, utilizando-se dos instrumentos previstos na legislação que rege o patrimônio da União, após a manifestação daquele Instituto.

Podem ser citados, ainda, os casos de municípios inteiros que se formaram a partir de assentamentos de reforma agrária e que, hoje, têm núcleos urbanos constituídos. Nesses casos, também, a parceria entre Incra e SPU tem se mostrado o melhor caminho para a regularização fundiária. São oito casos identificados, desde 2007, apenas no Estado do Tocantins.



Foto 06: Assentamento de Reforma Agrária - Acre

Terras indígenas

Compete à Fundação Nacional do Índio (Funai) demarcar, proteger e fazer respeitar os bens indígenas. 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. A SPU, portanto, atua em parceria com a Fundação na regularização patrimonial das terras dos índios.

Em casos especiais, a Secretaria do Patrimônio da União tem tido papel importante na destinação de áreas diferentes das tradicionalmente ocupadas



Foto 07: Terra Indígena - Roraima

pelas populações indígenas para garantia do seu usufruto exclusivo, quando, por alguma razão, um povo precisa ser afastado de suas terras tradicionais, conforme previsão constitucional. Nesses casos, a União cede a área à Funai, que a disponibiliza para usufruto dos indígenas.

As terras da União podem servir, ainda, como envoltório de proteção às terras indígenas, não se permitindo usos e ocupações inadequados nas áreas circundantes a essas reservas.

Regularização de Remanescentes de Quilombolas em Terras da União⁶

Desde 1988, a Constituição Federal garante às comunidades quilombolas, no artigo 68 de suas Disposições Transitórias, o direito à propriedade definitiva sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Apesar disso, somente a partir de 2003 começou-se a estruturar uma política de governo que reconhecesse efetivamente os direitos inerentes àquela população. Nesse sentido, o governo federal formulou o Programa Brasil Quilombola articulando diversos ministérios para formulação de políticas públicas específicas para aquela realidade e, especialmente, para a efetivação daquele comando constitucional.

A Secretaria do Patrimônio da União desde então tem empreendido máximos esforços a fim de viabilizar a titulação dos territórios quilombolas nas áreas atualmente sob domínio da União.

Como primeira iniciativa nesse sentido, após um longo processo de discussão coletiva com Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e Procuradoria da Fazenda Nacional, sobre a aplicação do Decreto 4.887/2003, que regulamenta a matéria, a Secretaria do Patrimônio da União conseguiu finalmente construir e confirmar em atos a tese do reconhecimento imediato do direito de propriedade daquela população. Isso porque até o início deste ano prevalecia o entendimento de que as áreas quilombolas sob domínio da União deveriam ser transferidas ao Incra para posterior repasse à comunidade.

Ora, se a Constituição já afirma que as terras pertencem aos quilombos não há sentido em criar maiores trâmites para a conclusão desses processos. Deste modo, os diversos órgãos do governo envolvidos com a questão trabalharam no sentido de garantir plena eficácia àquele comando constitucional, decidindo que o reconhecimento daquele direito deveria ser feito de forma mais célere e desburocratizada possível.⁷

A importância dessa iniciativa reside, sobretudo, na necessidade de reparação histórica a essas comunidades que, não raro, vêem seus direitos desrespeitados, tanto por práticas do Estado quanto por particulares, especialmente no que diz respeito à expropriação arbitrária de suas terras e na inexistência de instrumentos que garantam a proteção e promoção de sua identidade e cultura, consideradas pela Constituição, patrimônio cultural brasileiro.

5.4 Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Local

Os novos princípios e diretrizes de gestão do Patrimônio da União também contemplam a destinação dos imóveis para apoio ao desenvolvimento local e regional e contribuem para a correção das

⁶ RESCHKE, Alexandra; AUGUSTINI, Camila; GUERESI, Simone. Um novo parâmetro para a gestão dos bens da União: Função Socioambiental da Propriedade. in Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 1, (ago/set.2005), Porto Alegre, pgs. 35 à 43.

⁷ CF. PARECER/MP/CONJUR/GAN/Nº 0739-5.2.5/2006, exarado no Processo nº 14235.000045/97-03.

distorções existentes no território. Nesse sentido, essa destinação tem sido pautada pelo apoio a projetos de interesse social e cultural, de fomento econômico e geração de emprego e renda, entre outros.

Por meio dos instrumentos legais enunciados no item 4.3, a SPU vem promovendo a regularização e destinação de áreas da União para a realização de investimentos privados que, nas formas previstas em lei, se obrigam a uma contribuição financeira regular pela utilização dessas áreas.

Neste contexto, cabe destacar as ações da SPU para o apoio, sobretudo, aos investimentos priorizados pelo Governo Federal em áreas portuárias, para geração de energia hidrelétrica, transporte fluvial, implantação de projetos pesqueiros e de piscicultura, além de apoio a outros setores da indústria que requerem localização de suas unidades produtivas ou logísticas nas regiões litorâneas ou marginais fluviais sob o domínio da União.

Projeto Orla

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima é uma ação coordenada em conjunto pela Secretaria do Patrimônio da União e o Ministério do Meio Ambiente. Suas ações buscam o ordenamento dos espaços da orla sob domínio da União, aproximando as políticas patrimonial, urbanística e ambiental, com ampla articulação entre os três níveis de governo e a sociedade civil.

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.

O Projeto Orla enfrenta o desafio de lidar com a diversidade inerente aos municípios da zona costeira. Nesse enfrentamento, depara-se com complexos conflitos urbanos e ambientais, com reflexos nas áreas públicas e de uso comum do povo, o que exige a busca pela construção de uma gestão integrada, democrática e responsável desse patrimônio.

O Projeto Orla foi implementado em alguns municípios localizados na Região Norte do Brasil. A implementação do Projeto nessas áreas levou, igualmente, à constatação da existência de uma imensa diversidade de características físicas e socioeconômicas que merecem uma abordagem diferenciada. Outro aspecto importante é o fato de que trechos extensos das orlas desses municípios abrigam grupos sociais cujo modo de vida se difere das populações urbano-industriais (características do litoral costeiro) e que mantêm com os recursos naturais uma relação de dependência e simbiose, pautada pelo respeito aos ciclos naturais.

Tais características superlativas fazem das orlas dessa região territórios singulares, cujas especificidades precisam ser consideradas de maneira apropriada no momento de proposição de um plano de gestão integrada.

Essa constatação gerou uma rica discussão acerca da necessidade de adaptação da metodologia atualmente adotada pelo Projeto Orla, voltada para área de costa marítima, de forma a contemplar as particularidades das características, conflitos, potencialidades e instrumentos para a gestão do território de orla fluvio-estuarina da Bacia Amazônica.

Nesse sentido, está em fase final de contratação a realização, pela Universidade Federal do Pará, de adaptação metodológica do Projeto Orla às orlas fluviais e estuarinas da Bacia Amazônica, que pretende desenvolver subsídios para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação desses territórios.

A SPU enfrenta desafios históricos para identificação e regularização do vasto patrimônio da União. No território Amazônico não é diferente. Além disso, naquela região existem peculiaridades que agravam esses desafios. É necessário superar entraves de diversas ordens para a garantia da segurança jurídica da posse, na Amazônia, como elemento estruturante do desenvolvimento regional e da proteção da biodiversidade ambiental e cultural brasileira.

Nesse sentido, apresentamos alguns dos principais desafios a serem enfrentados para avançar na efetiva promoção da função socioambiental do patrimônio da União.

6.1 Identificação e demarcação das terras da União

Base cartográfica

O trabalho de identificação e demarcação das terras da União – imprescindível para o processo de regularização fundiária, pois não há como regularizar o que não se conhece – exige um material de suporte caro e pouco disponível nos acervos existentes: base cartográfica cadastral na escala 1:2.000, em áreas urbanas, e em escala 1:10.000, em áreas rurais.

O IBGE e o Exército são responsáveis pelo mapeamento sistemático do território brasileiro em escalas que vão, no máximo, a 1:25.000. Essa escala não contempla a precisão cartográfica de que a SPU necessita, tanto para demarcar as linhas que delimitam as áreas de seu domínio quanto para cadastrar imóveis em decorrência disso.



Fotos 08 e 09: Ortofoto e mapeamento planialtimétrico.

Ressalta-se que os custos para elaboração de base cartográfica e demarcação são elevados, o que aumenta, conseqüentemente, os gastos para regularização, especialmente nas áreas de várzeas, que contemplam grandes extensões e ocupações pouco adensadas (características rurais). Assim, os custos, embora menores (por Km²) para a produção da base cartográfica nessas áreas rurais, são divididos por poucas unidades a serem cadastradas. Nos assentamentos urbanos, os custos por trecho são maiores, mas o adensamento característico dessas áreas resulta em um custo menor por unidade habitacional (Tabela 3). Certamente, na regularização fundiária de imóveis já demarcados/incorporados, os valores podem ser bastante reduzidos.

Tabela 3 - Estimativa de gasto médio com base cartográfica e demarcação, por unidade de regularização fundiária de interesse social em terras da União

Unidade territorial (por família)	Custo base cartográfica e demarcação (R\$)
200 m ² em área de assentamento urbano informal	2,00
1 Km ² em área de várzea (ribeirinhos)	1.000,00

Definição da titularidade de águas fluviais

A Constituição define que são bens da União os “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”. A titularidade da água define, também, a propriedade das terras marginais e, conseqüentemente, das várzeas.

Considerando que na Amazônia há uma grande concentração de recursos hídricos, formados por extensos rios e seus afluentes, faz-se necessário consolidar o entendimento sobre a titularidade das águas dos afluentes de rios que cruzam mais de um estado e de suas margens, para proceder a identificação, demarcação e registro em nome do ente legítimo.

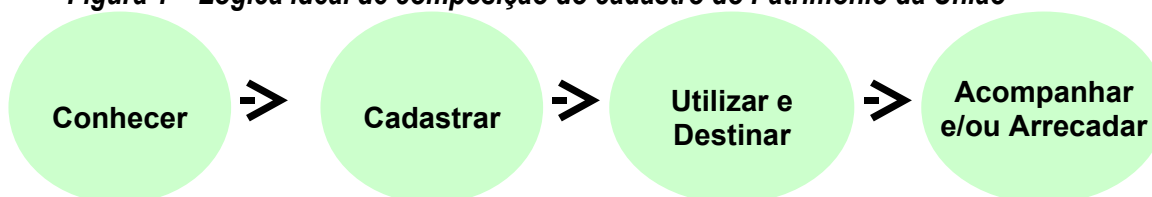
6.2. Cadastramento de imóveis e ocupantes

O cadastramento e a regularização cadastral do patrimônio da União envolvem procedimentos de levantamento de dados e informações fáticos sobre áreas da União e a respectiva compatibilização e atualização das informações nos registros da SPU acerca dessas áreas.

Vale ressaltar que o cadastro dos imóveis nos sistemas de informações da SPU se deu, historicamente, dentro de uma lógica prioritariamente arrecadatória – eram cadastradas as ocupações que possibilitariam a arrecadação de receitas patrimoniais.

A redefinição da missão institucional da SPU, apresentada no item 2 deste documento, aponta para a harmonização da função arrecadatória com a função socioambiental dos imóveis da União. Para alcançar tal objetivo, é necessário o conhecimento prévio do patrimônio da União, mediante sua identificação, demarcação, incorporação e cadastramento no banco de dados da SPU, com informações suficientes para efetivar a melhor destinação para cada imóvel (Figura 1).

Figura 1 – Lógica ideal de composição do cadastro do Patrimônio da União



A estimativa de recursos necessários para cadastramento, calculada a partir dos valores praticados pela SPU em projetos dessa natureza, em assentamentos urbanos e rurais, indica custos para cadastramento físico e socioeconômico de R\$ 93,50 por família, em assentamentos urbanos, e de R\$ 63,21, em áreas de várzeas.

A Tabela 4, a seguir, indica a estimativa de gasto médio, por família, nas ações de regularização fundiária de interesse social em terras da União, compreendendo a elaboração das bases cartográficas e o cadastramento.

Tabela 4 - Estimativa de gasto médio com a regularização fundiária de interesse social em terras da União, por família

Unidade	Base cartográfica e demarcação (R\$)	Gestão das ações * (R\$)	Cadastramento físico e socioeconômico (R\$)	TOTAL (R\$)
Família de assentamentos urbanos informais	2,00	2,36	93,50	97,86
Família de ribeirinhos em áreas de várzeas	1.000,00	63,21**		1.063,21

* Basicamente, despesas com diárias e passagens, imprensa oficial, e material e ações de capacitação.

** Corresponde às ações que resultam na outorga de autorização de uso sustentável de várzea, reconhecimento de posse intermediário no processo de regularização definitiva.

Em áreas urbanas que não se caracterizam como ocupações de baixa renda e, portanto, o cadastramento socioeconômico não tem as mesmas características, são estimados custos de R\$ 85,00 por família.

Deve-se destacar, finalmente, que a atualização do cadastro, sanando-se inconsistências, é meio apto para a confirmação ou cancelamento de cadastros já existentes sobre os bens da União, de acordo com o marco legal da Política de Gestão do Patrimônio da União. Assim, tanto a utilização que cause prejuízo à coletividade – ao patrimônio cultural e ambiental, à segurança nacional, entre outros - quanto o abandono e a subutilização de bens da União poderão ser coibidos⁸.

6.3. Arranjos institucionais e parcerias

Deve-se ressaltar que o PAS oportuniza o esforço coordenado de diversas instituições na tarefa de promover o efetivo reconhecimento do patrimônio da União na Região Amazônica e de implementar de

⁸ Além da extinção de contratos por falta de pagamento das obrigações patrimoniais (caducidade), cancelamento de aforamento por abandono (Art. 103, IV do Decreto nº 9.760/46, alterado pela Lei 11.481/2007) e cancelamento da inscrição de ocupação, por interesse público, os cadastros também podem ser cancelados por descumprimento de obrigação contratual e destinação diversa da autorizada.

forma integrada programas do Governo Federal, a exemplo da experiência de ação articulada entre a SPU e o INCRA visando ao cadastramento das populações ribeirinhas em áreas de várzeas de rios federais no Pará, assim como a articulação da mesma ação da SPU com programas de emissão de documentação civil do Ministério da Justiça.

Para tanto, faz-se necessária a definição clara do papel de cada entidade, conforme as atribuições legais, assim como definir procedimentos que facilitem o reconhecimento das áreas da União e a regularização fundiária nos casos de competência comum. A título de exemplificação, citamos a relação de competências legais da SPU e do INCRA:

O artigo 1º da Lei 9.636/1998 define que é competência da SPU “executar ações de **identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização** dos bens imóveis da União, bem como a **regularização** das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda (...)”.

Ao mesmo tempo, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, em seu artigo 11, atribui ao INCRA competência para

*promover a **discriminação das terras devolutas federais**, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para **reconhecer as posses legítimas** manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para **incorporar ao patrimônio público** as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas. [grifamos]*

O Decreto nº 80.511, de 7 de outubro de 1977, que regulamenta a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, prevê, ainda:

*Art. 3º Efetuada a arrecadação ou a discriminação da área a ser doada, o INCRA procederá à sua **demarcação**, com a cooperação da Prefeitura Municipal interessada e de outros órgãos federais e estaduais, promovendo, em seguida, o **registro imobiliário** em nome da União. [grifamos]*

Além da definição de competências, com vistas a otimizar ações em torno de objetivos comuns, destacam-se outros aspectos que devem ser objeto de articulação interinstitucional, consolidando-se a presença estatal unificada na Região.

Existem imóveis da União jurisdicionados a vários órgãos da Administração Pública Federal. Na Amazônia, grandes extensões de terras públicas, por exemplo, estão entregues aos Comandos do Ministério da Defesa. O Incra, pelas competências apresentadas no item anterior, pode arrecadar e dar destinação aos imóveis da União, independente da participação da SPU, em alguns casos. Da mesma forma, órgãos como a Funai e o Serviço Florestal Brasileiro administram grandes áreas da União.

Essas instituições são reconhecidas como Unidades Gestoras no sistema de informações sobre os imóveis de uso especial de propriedade da União (SPIUnet) e devem alimentá-lo. Por outro lado, mantêm sistemas próprios, porque necessitam de informações adicionais sobre as áreas, não contempladas no sistema comum.

Ao mesmo tempo em que a atualização do SPIUnet é deficitária, as diferentes bases de dados - que muitas vezes se sobrepõem - não permitem o compartilhamento de informações para a consolidação de um cadastro único que possibilite, de forma integrada, identificar as áreas sob jurisdição de cada órgão.

O mapeamento das bases de dados existentes e a formação de um cadastro único são indispensáveis para solucionar conflitos de interesses de âmbito nacional e nacional/regional/local, possibilitando coordenar e potencializar as ações do Governo Federal nas áreas da União.

6.4. Levantamento cartorial e anulação de títulos ilegítimos

Existem situações excepcionais, nos processos demarcatórios, em que títulos privados, se legítimos e anteriores à definição legal da propriedade pública, podem prevalecer em relação ao domínio da União. Da mesma forma, os procedimentos discriminatórios têm como objetivo definir a exata diferenciação entre a propriedade privada legítima e o patrimônio de domínio público.

Nos processos de regularização fundiária, também, é necessário o levantamento da cadeia dominial de imóveis ocupados, para se averiguar a existência de registros anteriores e reconstituir direitos adquiridos. Esses assuntos são definidos como prioritários, por exemplo, no *Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó*, do qual a Secretaria do Patrimônio da União participa.

Entretanto, existem inúmeros empecilhos para a efetiva certeza de legitimidade de títulos existentes, tanto por deficiências técnicas e documentais nos arquivos de órgãos públicos quanto pelo pouco controle sobre as ações dos cartórios e de reconstituição de cadeias dominiais.

A precária organização da documentação, a prática de transformação de títulos de posse em propriedade sem qualquer justificativa e amparo legal, assim como a falta de unificação das matrículas das diferentes circunscrições cartoriais, facilitam a proliferação de títulos ilegítimos e favorece a grilagem de terras. As deficiências existentes trazem o risco de reconhecimento equivocado de títulos falsos, ratificando essas práticas ilegais.

Ademais, até 1973 a União registrava seus bens apenas administrativamente, o que resultou em grandes diferenças entre as informações disponíveis nos cartórios e na SPU. A partir daquele ano, passou a ser obrigatório o registro perante os cartórios de registros de imóveis, além da lavratura interna em livro próprio, que tem força de escritura pública.

Portanto, o acesso e a correção das informações dos cartórios são fundamentais para os processos de reconhecimento e regularização das terras públicas. Nesse sentido, a compatibilização dos registros dos cartórios com os registros da SPU e a efetivação da obrigatoriedade de informação sobre as transações de direitos reais sobre bens da União – introduzida pela Lei nº 11.481/2007 - são ações que devem se dar de forma sistemática, para garantir a regularidade cadastral e cartorial dos bens da União, coibindo a insegurança da posse.

A SPU tem enfrentado várias dificuldades para a confirmação do seu domínio em áreas já demarcadas, com a recusa de anulação e retificação administrativas de títulos privados, embora haja previsão legal para isso. Em alguns estados, os cartórios, a despeito do caráter declaratório do procedimento de demarcação, recorrem ao Judiciário para anulação dos títulos privados, procedimento que vêm obstando processos de regularização fundiária. Esse é o caso de Belém, por exemplo, onde há ação judicial, movida pela AGU, pleiteando o registro de áreas demarcadas como terrenos de marinha em nome da União.

A experiência da Comissão Permanente de Combate à Grilagem criada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará pode ser utilizada como referência para superar este desafio. Essa comissão é

composta por membros do Judiciário, representantes de órgãos governamentais estaduais (Procuradoria Geral e Instituto de Terras) e federais (Advocacia Geral da União, que representa a SPU/GRPU-PA, e INCRA), Ministério Público Federal e Estadual e de instituições da sociedade civil organizada (Federação dos Trabalhadores da Agricultura, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, OAB). Com vistas à adoção de políticas públicas capazes de prevenir as situações litigiosas que envolvam a posse da terra, essa comissão tem acesso às informações dos cartórios, inibindo ações fraudulentas para a obtenção de posse e propriedade de grandes áreas rurais.

6.5. Resolução de Conflitos Fundiários

Dede tempos imemoriais, a propriedade da terra tem significado crucial na distribuição da população brasileira, tanto urbana quanto rural. No campo ou na cidade, terra significa poder e riqueza e não possui-la, por outro lado, significa exclusão.

Nesse contexto, o papel do Estado é decisivo para atender quem está excluído do acesso à terra pelas vias formais do mercado, garantindo direitos fundamentais a toda a população. É por isso que a SPU tem se orientado pela diretriz de utilização do patrimônio público como recurso estratégico para a implementação de políticas públicas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado em premissas de inclusão sócio-territorial, de redução das desigualdades e de fomento ao desenvolvimento sustentável.

Assim, a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União adquire especial importância na prevenção e na mediação de conflitos fundiários. Além da prioridade dada à regularização das áreas já ocupadas por população de baixa renda e à utilização dos imóveis da União para fins de interesse coletivo, a oferta de áreas vazias para provisão habitacional é fator decisivo na mediação e na resolução desse tipo de conflito.

Entretanto, na implementação dessas ações, a SPU tem percebido que a necessidade de mediação de conflitos é imperativa, também, no período pós-regularização. Experiências como a autorização de uso sustentável das várzeas do Pará e a titulação definitiva de territórios quilombolas, na Bahia, por exemplo, suscitaram pressões e ameaças às populações que tiveram seus direitos reconhecidos e que a ação estatal buscou proteger. Grileiros e antigos pseudo-proprietários resistem em admitir esses novos parâmetros de atuação governamental.

Evidencia-se, assim, que a presença do Estado nessas áreas de conflito, mediante uma atuação positiva que promova a implementação articulada de diversas políticas públicas e a garantia de direitos fundamentais, é condição para prevenir a violação de direitos. O fortalecimento da regulação estatal do uso da terra é decisivo para romper com o histórico de conflitos e de apropriação privada ilícita das riquezas da Região Amazônica, promovendo acesso justo e equitativo aos recursos ambientais, bem como a justa distribuição de ônus e bônus dos projetos governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS 7

O que foi apresentado, neste documento, evidencia a compreensão da SPU de que a gestão do patrimônio da União não é a simples viabilização administrativa da transferência de direitos sobre imóveis públicos, mas um conjunto de ações e procedimentos que operacionalizam uma política pública, ao integrar os diferentes aspectos do controle e do uso desses imóveis.

A fim de garantir plena efetividade nessas ações, entendemos que a implementação dessa política deverá ser conduzida com base na gestão democrática e compartilhada do patrimônio da União, consolidando inovações na relação Estado-Sociedade e entre as diferentes esferas governamentais.

A caracterização e a regularização fundiária das áreas da União pressupõem uma série de etapas, muitas delas dependentes da atuação de diversos órgãos. Uma das características intrínsecas a esses processos é a necessidade de que todos os atores envolvidos trabalhem articuladamente e empenhando esforços máximos para a superação dos obstáculos existentes.

A Secretaria do Patrimônio da União tem buscado cumprir seu papel em garantir o cumprimento da função socioambiental dos imóveis sob sua administração, reconhecendo que esse patrimônio tem papel de destaque no apoio às ações de desenvolvimento regional e local, na preservação do meio ambiente e na efetivação de direitos fundamentais, fatores decisivos para a inclusão sócio-territorial, prevenção aos conflitos fundiários, bem como a transformação das cidades brasileiras em cidades inclusivas e sustentáveis.