

| | |
|--|--|
| Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas | |
| Disciplina: Regularização Fundiária e Patrimônio da União | |
| Professor(a): Nelson Saule / Ellade Imperato / Mariana Mencia | |

MÓDULO II – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS DA UNIÃO

1º ARGUMENTO: O TRATAMENTO JURÍDICO DAS TERRAS DA UNIÃO

1.1 – Definição de bem público

Os bens de qualquer natureza podem ser públicos e privados, dependendo do sujeito que for seu titular (art. 98 do Código Civil). Considerando a forma federativa do Estado Brasileiro, os bens imóveis públicos podem pertencer aos entes federados, ou seja, à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e às suas autarquias, fundações públicas ou por a outras pessoas jurídicas de direito público criadas por lei (art. 41, I do Código Civil).

Os bens públicos são classificados, de acordo com sua destinação ou afetação, em **bens de uso comum do povo** que destinados ao uso coletivo são regulados pelo regime de direito público e assim são bens inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de serem onerados, enquanto os **bens de uso especial** são compostos pelos edifícios ou terrenos destinados a serviços ou estabelecimentos da Administração Pública e suas autarquias, nos termos do inciso II, do artigo 98 do Código Civil, nesta medida são regidos pelo regime de Direito Público para a utilização a que se destinam.

Finalmente, os **bens dominicais** que são aqueles que não apresentam destinação pública pré-definida, ou seja, são os bens disponíveis que compõem o patrimônio do ente público e, assim, poderão ser utilizados por terceiros, para satisfação de interesses públicos.

O tratamento dado pela Constituição Federal à propriedade fez com que o instituto deixasse de ser simplesmente informado pelo Direito Privado e passasse a ser informado, também, pelo Direito Público, na medida em que toda a propriedade deverá cumprir sua função social cujo conteúdo é definido em Lei, alterando-se o paradigma do conceito de propriedade no Brasil.

De fato, ao dispor em seu artigo 5º, da Constituição, que a propriedade está assegurada e deverá cumprir sua função social (incisos XXII e

XXIII), o caráter privatista que lhe foi dado à propriedade alterou-se, como foi exposto no texto base deste Módulo.

Ainda, a Constituição fixou conteúdos para que a função social da propriedade seja atingida e para este argumento interessa lembrar que na zona urbana seu conteúdo será dado pelo Plano Diretor, nos termos de seu artigo 182, que deverá fixar os parâmetros do exercício do direito de propriedade urbana.

Para a propriedade rural, a própria Constituição Federal fixou o conteúdo da função social deste tipo de propriedade, em seu artigo 186, que os fixou em seus incisos I a IV. Todavia, deixou que os critérios e graus de exigência desses conteúdos fossem dados por legislação infraconstitucional, conforme última parte do *caput* desse artigo.

O Código Civil, atualmente em vigor, melhorou sua definição de propriedade, sem contudo livrar-se do ranço privatista. De fato, os termos do *caput* de seu artigo 1.228 melhoram a definição dada pelo *caput* do artigo 524, ou seja, definem a propriedade a partir dos direitos do proprietário de usar, gozar e dispor do bem e reavê-lo de quem injustamente o detenha.

Todavia, reconheceu a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, para o exercício desse direito, mesmo sem denominar textualmente essa condição, através de parágrafos do artigo 1.228.

Desta forma, o exercício do Direito de propriedade deverá atender as suas finalidades econômicas e sociais, da forma fixada em legislação específica (§ 1º). Ainda, reconhece a importância do direito de posse, ao determinar, em seu § 4º, que o proprietário poderá ser privado do bem se sobre ele, através da posse ininterrupta e de boa-fé, por prazo maior que 5 (cinco) anos, um considerável número de pessoas tenha implantado obras que o Juízo entenda de relevante interesse socioeconômico.

Assim, os bens imóveis da União que já possuem natureza jurídica, dada pelo Direito Público, com mais razão deverão cumprir sua função social que, a partir da Agenda 21, é considerada como função sócio-ambiental.

1.2 – Imóveis da União

Os bens imóveis da União se encontram elencados no artigo 20 da Constituição Federal, e, aqui, para os fins deste argumento, fez-se um corte epistemológico, para tratar com mais atenção aqueles bens sobre os quais poderá haver assentamento humano.

Neste sentido, é preciso estar atento pois se o inciso I, do artigo 20, determina de forma ampla que são bens da União "**Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos**", as terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas, em passado remoto, que seriam

bens da União, nos termos do Decreto-lei 9.760/1946, por força da Súmula 650 do Supremo Tribunal Federal, não recebem mais esse tratamento.

Entre os outros bens que poderão ser da União, nos termos do inciso I, do artigo 20 da Constituição Federal e importam à regularização são **os terrenos de várzea**.

Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, um conceito claro e definido sobre várzea que se tem entendido como a área onde há ligação entre água e terra, de modo que o território, periodicamente, fica parte do ano seco e descoberto, e parte inundado. São áreas localizadas ao longo de rios com ciclos anuais, marcados por períodos de cheias e vazantes.

Pode-se entender que a natureza jurídica da várzea é a mesma do álveo e do leito maior sazonal, conforme dois dispositivos normativos. O Código de Águas, cujo no seu artigo 9º, define o álveo nos seguintes termos: "álveo é a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto", isto é, a superfície coberta comumente pela água.

Outro dispositivo que alude aos terrenos de várzea é a Resolução n. 004, de 18 de setembro de 1985, do CONAMA, cujo artigo 2º, alínea "c", traz o conceito de "leito maior sazonal", qual seja, o de "calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia". De qualquer forma, considerando-se que a água é bem público de uso comum, é natural que a área que ela ocupa, ainda que sazonalmente, também o seja.

Finalmente, há um tipo muito especial de ocupação do solo que poderá se encontrar sobre terras da União e demandará a observância de legislação específica para seu reconhecimento e regularização, são os **territórios quilombolas**.

A garantia constitucional, dada ao direito aos territórios quilombolas, se dá pela supremacia da preservação de seus valores culturais, conforme § 1º do artigo 215 e § 5º do artigo 216 da Constituição e artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. E, apesar de poderem se localizar em terras que não sejam da União, a competência para deles cuidar é de órgãos ligados ao Poder Executivo Federal.

De fato, a regularização fundiária dos territórios de quilombo é competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, enquanto, a Fundação Cultural Palmares – FCP, vinculada ao Ministério da Cultura que cuida da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira tem papel fundamental para o reconhecimento de direitos decorrentes da existência destes territórios.

Outra questão interessante diz respeito às terras devolutas. O termo terra devoluta diz-se de terras que não sendo aplicadas ao uso público de

qualquer pessoa jurídica de direito público interno, tampouco se encontram, por título legítimo, na posse ou na propriedade de particular.

Assim, são devolutas as terras que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não são utilizadas pelo Poder Público, nem mesmo destinadas a fins administrativos específicos. Deste modo, são consideradas bens dominicais disponíveis.

Porém, determina o inciso II, do artigo 20, que são bens imóveis da União **“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 Constituição Federal tratou da terra devoluta indispensável à preservação ambiental, em seu artigo 225, § 5º, que estabelece: *“são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”*.

Portanto, na medida em que estas terras devolutas são discriminadas para incorporarem o patrimônio do ente federado, quer sejam para fortificações militares ou para a proteção de ecossistemas naturais, perdem a natureza jurídica de bens dominiais e passam a ter o mesmo regime jurídico que os bens especiais ou de uso comum do povo, o que lhes confere caráter de indisponibilidade.

A necessidade de discriminação das terras devolutas, ou seja, de terras de domínio público presumido, surgiu a partir da Constituição do Império que trouxe ao ordenamento jurídico pátrio o instituto da propriedade privada.

Desta forma, a Lei de Terras (Lei 601/1850) determinou um sistema, para que ficassem conhecidas as terras que não sendo reclamadas por particulares voltassem ao domínio público.

Hoje, as terras devolutas da União e dos Estados-membros são discriminadas, ou seja, extremadas do domínio particular, por meio de ação discriminatória, regulada pela Lei 6.383, de 7/12/1976, e para as terras rurais, a competência para interpor a ação é do pelo INCRA.

O artigo 2º, do Código de Águas, (Decreto 24.643, de 10/7/1934) definiu que os lagos em terrenos de domínio da União, são aqueles que banhem mais de um Estado-membro, os que banhem Estado-membro e Distrito Federal, os que sirvam de limite a outros países e os que se estendam a Estado estrangeiro, são considerados bens públicos de uso comum da União e, portanto, são bens indisponíveis.

Ainda, o mesmo artigo 2º, do Código de Águas, definiu como rios e correntes de águas, considerando como bens da União indisponíveis, as correntes de água situadas em terrenos do domínio federal que banhem mais de

um Estado-membro, constituam limite com outros países e, finalmente, se estendam a território estrangeiro.

Essas definições que foram recepcionadas na primeira parte do inciso III, do artigo 20, interessam a este Módulo, na medida em que sua última parte diz que são bens da União **os terrenos marginais e as praias fluviais** vizinhos às correntes de águas.

Os terrenos marginais são considerados os terrenos reservados, definidos pelo artigo 14, do Código de Águas, da seguinte forma: "*terrenos reservados são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias*".

De acordo com a definição do artigo 4º, do Decreto-lei 9760/1946, os terrenos marginais são aqueles banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, que vão até a distância de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países são bens imóveis da União, conforme o inciso IV, sempre que estas porções de terras dentro dos rios e lagos forem limítrofes a com outros países. A Constituição Federal, ao mencionar as ilhas fluviais e lacustres, só se refere às formadas nas águas públicas, podendo ser consideradas, nos termos do artigo 25, do Código de Águas, de uso comum do povo, salvo disposição expressa afetando-as como bem dominical.

Ainda, nos termos do inciso IV, **as praias marítimas** são bens da União, a saber: "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 comece um outro ecossistema" (art. 10, § 3º da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro).

Ainda, o mesmo inciso IV define que são bens imóveis da União **as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e as de titularidade dos Estados**.

As ilhas oceânicas e as ilhas costeiras diferenciam-se, na medida em que aquelas estão localizadas em alto-mar e estas próximas ao continente. A partir da promulgação da Emenda Constitucional 46, de 5/05/05, que alterou esse inciso, as ilhas costeiras que sejam sedes de Municípios não são mais consideradas bens da União. Neste caso, encontram-se, por exemplo, os Municípios de Santos (SP), Florianópolis (SC), São Luiz (MA).

Vale ressaltar, que as ilhas que antes da publicação da Constituição Federal de 1988 foram adquiridas por particulares, passaram imediatamente ao domínio da União, a partir do momento em que a Constituição foi promulgada, sendo possibilitado ao particular apenas o domínio útil do bem, na modalidade aforamento.

E, por força do disposto no artigo 26, inciso II, da Constituição, não estão incluídas no rol de bens da União as ilhas que estiverem registradas em nome do Estado.

Nos termos do inciso V, integram os bens da União **os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva**, qualificação esta norteadas pelos recursos naturais e à fonte de riqueza existente nesses bens.

As definições e implicações jurídicas e econômicas desses bens são interessantes. Todavia, considerando que eventual regularização, nesses casos, tem natureza contratual, não interessa definir, para fins deste módulo, definir os atores que poderão explorá-la. s, não interessam para os fins deste módulo.

O **mar territorial** incorporado aos bens da União, nos termos do inciso VI, do artigo 20, ficou definido pelo artigo 1º, da Lei 8.617/1993, como "uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil". Todavia, as irregularidades em assentamentos humanos se dão, especialmente, na costa e não sobre o mar territorial.

Assim, os bens da União que muito interessam a este Módulo e cuja regularização fundiária foi sobremaneira facilitada pela edição da Medida Provisória 292/2006 são **os terrenos de marinha e seus acrescidos**, reconhecidos como tais pelo inciso VII, do artigo 20.

Pela definição dada pelo Decreto-lei 9.760, de 5/9/1946 em seu artigo 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-média de 1831, aqueles os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés e aqueles que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Hoje, a fixação dos critérios e a definição da linha da preamar-média estão dadas pela Orientação Normativa GEADE-002, datada de 12/3/2001, aprovada pela Portaria n. 162, publicada em 21/09/2001.

Por sua vez, os bens da União, definidos pelos incisos VIII, IX, X, ou seja, **os potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, inclusive os do subsolo e as cavidades naturais subterrâneas e os sítios**

arqueológicos e pré-históricos não interessam à regularização fundiária, por isto não são comentados neste argumento.

Porém, é bom informar que apesar das cavernas serem bens da União, há algumas decisões judiciais que entendem que o Município, em razão da cavidade subterrânea integrar o patrimônio estético e paisagístico da comunidade local, pode proteger o bem, como o decidido, em 3-8-1989, pela 4ª Câmara do TJMG, julgando a AC n. 78.597/4, em que foi relator o Desembargador Caetano Carelos.

Interessa à regularização fundiária o bem definido pelo inciso XI, do artigo 20, isto é, **as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios**. Estas, de acordo com o § 1º, do artigo 231, da Constituição Federal, "*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*".

Isto porque, não só se faz necessário demarcá-las, mas também porque existem assentamentos humanos não indígenas implantados dentro destas terras da União, de forma a gerar conflitos e necessidade de definições para a regularização dessas outras ocupações.

Outro bem da União cuja ocupação poderá gerar necessidade de regularização fundiária está definido pelo inciso XI, do artigo 20, qual seja **a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão regulamentadas em lei**.

De fato, na medida em que a ocupação e utilização desta faixa de fronteira são regulamentadas pela Lei 6.634/1979 que estabelece as restrições de uso e alienação das áreas públicas situadas na faixa de fronteira, sempre precedidas da oitiva do Conselho de Defesa Nacional, as possibilidades de existência de assentamentos humanos nelas, sem obediência deste trâmite é são grandes.

Conforme o artigo 91, §1º, III da Constituição Federal, o Conselho de Defesa Nacional é o órgão competente para propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

A partir desta explanação, vê-se que os bens imóveis da União podem estar localizados em zonas urbanas ou rurais, sendo que alguns se encontram em espaços territorialmente protegidos. O artigo 30, VIII da

Constituição Federal, determina ser competência do Município ordenar seu território. Neste sentido, o Município define as zonas ou perímetros rurais e urbanos em seu território, o que, a partir da Constituição Federal de 1988 e especialmente do Estatuto da Cidade, deverá ser feito por meio do plano diretor.

Os Espaços Territorialmente Protegidos são as áreas, públicas ou privadas, dotadas de relevante característica ambiental, uma vez que desempenham papel estratégico na proteção da diversidade de espécies biológicas existentes no território nacional. Neste caso, são submetidos à legislação que limita e regula a utilização destes recursos ambientais, por parte de quem desempenha atividades econômicas, para que sejam mantidos os ecossistemas nelas existentes.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, §1º, III, dispôs que a criação de espaços territorialmente protegidos pelo Poder Público é considerada um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

1.3 – Possibilidades de regularização fundiária - competências e atribuições constitucionais dos entes federados

A utilização dos bens da União, tendo em vista o interesse patrimonial, a fim de complementar a arrecadação de receitas pelo governo federal vem, nos últimos anos, se adequando ao princípio da função social ao qual toda a propriedade, seja ela pública ou privada, deve se submeter. Assim, além das funções arrecadatórias, os bens da União também devem ser utilizados de forma a atenderem ao uso social.

Paralelamente à utilização ineficaz dos bens imóveis da União, o País foi se urbanizando. O Brasil é uma nação urbana, cujo crescimento populacional e sua concentração em áreas urbanas se deu através de ocupações irregulares ou informais do solo que hoje são a realidade dos assentamentos humanos brasileiros.

De fato, se o processo de urbanização foi marcado pelo padrão excludente dos processos de planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas da maioria da população foram fomentadas, em grande parte, pelo mercado de terras especulativo que tornou o valor das áreas regulares inacessíveis à população de baixa-renda que, ainda, compõem a maioria da população brasileira.

Assim, a informalidade é a única opção viável dessa imensa população. O grande problema a ser resolvido é que a moradia em assentamentos informais traz falta de segurança da posse e baixa qualidade de vida para os ocupantes e, como consequência, a vulnerabilidade política às práticas clientelistas que, aliadas à especulação imobiliária, cristalizam este *status quo* de cidades insustentáveis.

Ao final deste ciclo nefasto, perde o conjunto da população brasileira, na medida em que este padrão excludente de ocupação do solo traz os impactos negativos sobre as cidades, dificultando circulação, destruindo o meio ambiente, gerando violência, e, desta forma, a questão da informalidade da ocupação do solo deve ser solucionada, para possibilitar a vida humana sustentável neste milênio.

Um dos instrumentos para esta mudança é a regularização fundiária, juntamente com a urbanização desses assentamentos. De fato, quando se fala em "ocupação irregular" tem-se a idéia de que o uso de determinado território se faz em contrariedade à ordem jurídica, ou seja, que o acesso ao solo e à moradia se deu através de mecanismos informais ou extra-legais.

Tome-se como exemplo os loteamentos irregulares e as favelas que ultimamente têm se assentado justamente nas áreas ambientais mais frágeis, nominalmente protegidas por lei, através de fortes restrições de uso, e que, por isso, são desprezadas pelo mercado imobiliário formal e não têm valor de troca para seus proprietários, o que acarreta, com ou sem a anuência dos últimos serem objeto dessas ocupações.

No limite, pode-se afirmar que o conceito "ocupação irregular", além de se referir à incompatibilidade com a legislação urbanística e ambiental, e a ausência de registro de propriedade no assentamento, o conceito pode abranger a falta de condições reais pela incompatibilidade com um padrão mínimo social, sanitário e economicamente viável para os seus ocupantes.

É bom notar que há uma gradação de irregularidades. Desta forma, quando se estima que 70% dos imóveis nas regiões metropolitanas se encontram em situação irregular, há um leque de irregularidades aí inseridas, diante da diversidade de situações urbanísticas que vão desde de imóveis que avançam recuos até construções em áreas de mananciais.

Não há que se falar em um universo fechado de tipos de irregularidades para os bens da União, pois estas serão definidas com base em uma legislação específica e bastante ampla que, ainda assim, não esgotam as possibilidades de formas de informalidade, pois também há irregularidades diante da legislação municipal ou estadual.

A regularização fundiária adquire fundamental importância, para o ordenamento territorial e, se mais não fosse, para a satisfação do preceito constitucional da dignidade humana. Portanto, acertadamente o governo federal fez publicar a Medida Provisória 292/2006.

A Medida Provisória alterou justamente a legislação federal que trata do patrimônio da União, para possibilitar a execução da regularização de interesse social, prevendo textualmente a utilização de instrumentos como a

concessão de direito real de uso, concessão de direito de uso especial para fins de moradia e aforamento gratuito (Art. 1º).

Ainda, prevê a dispensa de licitação dos imóveis da União, para a alienação dos bens destinados à moradia em projetos de regularização (Art. 2º), a retomada de imóveis emprestados não utilizados para os fins do empréstimo (Art. 4º), a extinção de aforamento por abandono (Art. 4º) e a extinção de taxas sobre a utilização de bens imóveis da União, inclusive das autarquias, fundações e sociedades de economia mista, para a transferência à população de baixa-renda (Art. 5º).

Pelo artigo 6º, ficou determinada a aceitação do instrumento que legitima a posse como título hábil à contratação de empréstimo, para a construção e melhorias habitacionais, enquanto os artigos 7º ao 9º criam a possibilidade de venda dos imóveis do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e da Rede Ferroviária Federal - RFF e o artigo 10 admite suspensão negociada das ações possessórias, contra ocupação de imóveis daqueles entes, para fins de alienação.

Finalmente, cabe destacar, no conjunto de normas desta Medida Provisória, o seu artigo 11 que admite o repasse, pelo Ministério das Cidades, aos Estados-membros, Distrito Federal e aos Municípios, das verbas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, até sua regulamentação, cabendo ao Conselho Gestor deste Fundo estabelecer os limites do repasse, o que nos leva a falar sobre as competências para a regularização fundiária.

De fato, para os bens da União, localizados nas cidades, devem atender ao bem coletivo, segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, como forma de promover a consecução dos direitos constitucionais, no âmbito do espaço territorial do Município, ou seja, devem atender às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto das Cidades.

Outra questão que para a qual se deve atentar, para fins de regularização fundiária, é o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que, em seu artigo 2º, alínea "a", considera como área de preservação permanente, as florestas e demais tipos de vegetação naturais situados ao longo de rios ou de qualquer curso d'água em faixa marginal. A largura dessa faixa de preservação dependerá da largura do curso d'água, à margem do qual está localizada.

Estabeleceu o legislador que para os cursos d'água com menos de 10 metros de largura, a faixa marginal deverá ter, no mínimo, 30 metros; para aqueles que tenham de 10 a 50 metros, o mínimo será de 50 metros; para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura, a lei estabelece o mínimo de 100 metros para a faixa marginal; para os que tenham de 200 a 600 metros de largura, o mínimo é de 200 metros; e, para os cursos com largura superior a 600 metros, a largura mínima da faixa marginal deverá ser 500 metros.

A Resolução n. 303/02, do CONAMA, ao dispor sobre parâmetros, limites e definições de Áreas de Preservação Permanente, dispunha no mesmo sentido que o Código Florestal, contudo, a Resolução n. 369, de 28 de março de 2006, introduziu algumas alterações nessa regulamentação.

De acordo com o novo dispositivo normativo, a intervenção ou suspensão de uma área de preservação permanente, para fins de regularização fundiária, depende, dentre outros requisitos, de que a referida área urbana esteja localizada exclusivamente em faixa de APP, conforme as demarcações trazidas pelo Código Florestal e pela Resolução 303/02.

Nos termos da nova Resolução, está definido que, para fins de regularização fundiária, devem ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais.

A grande questão que se coloca diante das determinações do Código Florestal é que a tendência, nos últimos anos, tem sido a tentativa de aplicação de suas determinações, inclusive para áreas urbanas consolidadas. Obviamente, se essa tendência dificulta a construção da cidade formal, por vezes inviabiliza a regularização fundiária, pois são nessas faixas que se localiza grande parte dos assentamentos humanos de baixa-renda em áreas urbanas.

Neste sentido, a nova Resolução do CONAMA atende à função sócio-ambiental da propriedade, na medida em que fixa a faixa de 15 metros nas áreas de proteção permanente, reconhece que nas áreas urbanas as faixas poderão ser diferenciadas, para fins de regularização fundiária.

No que tange à propriedade rural, os bens imóveis da União devem cumprir o princípio da função social da propriedade rural e, por força do artigo 188, da Constituição Federal, as terras públicas e devolutas deverão se compatibilizar com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Neste sentido, de forma a priorizar a reforma agrária, o artigo 188, § 2º, exclui da exigência de aprovação do Congresso Nacional as alienações e concessões de terras públicas, para fins de reforma agrária.

Por outro lado, a competência da União Federal, dada pelo artigo 21, da Constituição Federal, é ampla para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico.

Enquanto, a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é concorrente com a competência dos Estados-membros e Municípios, a A Constituição Federal não tratou da competência para a regularização fundiária, que, em princípio, cabe ao titular do bem, ou seja, cabe à União regularizar seus bens.

No entanto, na medida em que a regularização fundiária cumpre um objetivo maior do interesse social de ordenamento territorial, desenvolvimento sustentável e adequação do imóvel as suas funções sócio-ambientais, para garantir a dignidade humana, a regularização dos bens da União deverá ser empreendida conjuntamente pelos entes federados, para sua agilização.

De fato, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) que nos termos do Decreto-lei 9.760/1946 e Lei 9636/1998 é o órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou seja, do Poder Executivo Federal, responsável pela gestão do patrimônio da União, realizada por meio da identificação, demarcação, cadastramento, registro, fiscalização e regularização das ocupações informais dos bens imóveis da União não poderá sozinha dar cabo dessa tarefa.¹

Pelos termos do artigo 1º, da Medida Provisória 292/2006, o Poder Executivo Federal está autorizado a executar as ações de identificação, de demarcação, cadastramento, registro, fiscalização, regularização das ocupações, inclusive dos assentamentos informais de baixa renda, promovendo a utilização ordenada dos bens imóveis da União, podendo para tanto firmar convênios com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios e até com a iniciativa privada, desde que cumpridos os processos licitatórios.

1.4) O Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 - e a prevalência do Município para o desenvolvimento sustentável da cidade.

A Agenda 21 inseriu o tema da "promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos", como uma das áreas de ação na direção do desenvolvimento sustentável. Desta forma, as ações para a construção de assentamentos sustentáveis devem ser norteadas com os objetivos de *melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais.*

Afirma ainda que: *Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos.*

A Constituição Federal, em seu artigo 225, ao impor à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, ecologicamente equilibrado e ao poder público o dever de promover a conscientização pública, para a

¹ Note-se que a demarcação de terras devolutas, regulamentada por Decreto Imperial de 1854, até hoje não está completa.

preservação do meio ambiente, apresenta o desenvolvimento sustentável como diretriz para atingir os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil.

Observa-se, portanto, que o desenvolvimento sustentável depende, fundamentalmente, da forma de desenvolvimento humano, no que se inclui a conjugação da forma de produção e distribuição de riqueza com o aproveitamento e utilização dos recursos naturais.

Ora, as cidades concentram esses fatores, uma vez que é em seu território que ocorrem boa parte das relações de consumo, comércio e, por outro lado, de ocupação e uso de recursos. Assim, é fundamental a preocupação com o desenvolvimento urbano sustentável.

Como foi exposto acima, o processo de urbanização brasileiro não ocorreu de forma a criar um ambiente urbano sustentável. Assim, a partir da Constituição Federal foi construído um novo marco legal, para reverter este quadro de cidades sustentáveis nas quais a propriedade imóvel cumpra suas funções sócio-ambientais.

Neste sentido, o novo marco legal, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) surgiu para direcionar estas novas relações e ações, em direção ao desenvolvimento sustentável das cidades. A política urbana tratada pela Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, e regulamentada por esta Lei, que define, em seu artigo 2º, como objetivos da política urbana, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O artigo 2º determina que a política urbana garantirá o direito a cidades sustentáveis, entendido como 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, para as presentes e futuras gerações.

A política urbana, como definiu o artigo 182, da Constituição Federal, é de competência do Município, que desta forma assume papel fundamental para o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, o Plano Diretor surge como instrumento essencial, uma vez que determina o planejamento territorial do Município, para os 10 anos subseqüentes, abrangendo tanto a área urbana como a área rural, e define o conteúdo concreto da função social para a propriedade urbana.

Na medida em que o Plano Diretor traz a ordenação de todo o território Municipal, acabará também por orientar, no limite, o desenvolvimento sustentável das áreas rurais para as quais a função social está dada pela Constituição Federal.

De qualquer forma, o Plano Diretor define a destinação social, econômica e ambiental de cada parte do território do município. Assim, tem a

função de garantir terra urbana adequada para todas as atividades e para todos os segmentos sociais, também, deve prever áreas para habitação popular e as áreas ocupadas por população de baixa renda passíveis de regularização fundiária.

Trata-se de instrumento fundamental para o desenvolvimento da política urbana sustentável que é obrigatório para as cidades:

- com mais de 20.000 habitantes;
- pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;
- inseridas 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 compulsórias, IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção.

Os bens imóveis da União, inseridos na circunscrição de dado território Municipal, deverão se submeter às diretrizes do Plano Diretor, como forma de cumprir sua função sócio-ambiental. Trata-se de questão referente ao exercício da autonomia do Município sobre seus interesses locais, sobretudo, ordenamento territorial em face aos bens da União.

O Município assumiu novo papel na Federação, ao ser reconhecido como ente federado, nos termos do artigo 1º, da Constituição Federal, que fixou em seu artigo 30 suas competências, entre as quais destaca-se para os fins deste argumento o ordenamento de seu território.

Se mais não fosse, o Estatuto da Cidade, nos termos do parágrafo único, de seu artigo 1º, é composto por normas jurídicas de ordem pública e de interesse social. Assim, a natureza jurídica destas normas lhes confere caráter de obrigatoriedade.

Desta forma, o respeito ao ordenamento territorial do Município, especialmente a seu Plano Diretor, é obrigatório para os bens imóveis da União e, conseqüentemente, para sua regularização.

Esta afirmação leva ao segundo argumento deste Módulo que tratará da necessária cooperação entre os entes federados, para a regularização fundiária.