

Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas
Disciplina: Regularização Fundiária e Patrimônio da União Unidade 02
Professor(a): Nelson Saule / Ellade Imperato / Mariana Mencio

MÓDULO II – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS DA UNIÃO

2º ARGUMENTO: COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS PARA A REGULARIZAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO

2.1. Possibilidades de atuação e cooperação entre os entes federados

As possibilidades de atuação e cooperação entre os entes federados fundamentam-se, primordialmente, na forma federativa do Estado Brasileiro, consagrada no artigo 1º da Constituição Federal que, ao determinar seus princípios fundamentais, dispõe que a República Federativa do Brasil será “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

Tem-se, portanto, de um lado, a soberania do Estado Federado e, de outro, a autonomia política e administrativa dos entes federados, que detêm capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, respeitados os princípios da própria Constituição.

Diante disso, não há que se falar em relação de supremacia ou hierarquia entre os entes federados e, nesse sentido, o artigo 19 da Constituição veda a possibilidade de os referidos entes criarem preferências entre si. Utilizando-se dos termos usuais ao direito administrativo, poder-se-ia afirmar que a relação inerente à organização federativa brasileira é de descentralização de poder por parte do Estado Federado (soberano) para os entes que o compõem.

Paralelamente, a doutrina tem discutido incessantemente a forma como os entes federados relacionam-se entre si. Essa discussão doutrinária, com sérias implicações na gestão de políticas públicas, pretende estabelecer se essa relação visa o fortalecimento de cada ente isolado ou associado a outros. Frente a esse questionamento, é possível encontrarem-se dois posicionamentos distintos: pelo “federalismo de regiões” e pelo “federalismo cooperativo”.

O primeiro desses posicionamentos defende o fortalecimento das autonomias dos Estados-membros e dos Municípios e, ainda, a adição da autonomia regional. Para os defensores dessa corrente, o federalismo cooperativo é simplesmente uma forma de introduzir, indiretamente, um

Estado concentrado nas competências da União, diminuindo e enfraquecendo as competências dos Estados e Municípios. Em contrapartida, vislumbra, no artigo 43 da Constituição Federal, uma real possibilidade de aumentar a presença e a participação ativa de entes regionais no quadro geral de competências autônomas com feição política.

Já a segunda corrente doutrinária citada - a do federalismo cooperativo - firma-se nas relações de colaboração e na ação conjunta da União e dos Estados-membros, a fim de que estes atuem como parceiros na solução dos problemas sociais e econômicos. Para o cooperativismo, essa forma permite o equilíbrio e a cooperação entre os entes como meio para corrigir eventuais desequilíbrios do sistema federativo, causados pela diferença entre obrigações e meios financeiros disponíveis para cada ente federado.

Em suma, o conceito de federalismo cooperativo remete à união entre os entes federados e respectivos níveis de governo, dentro de suas respectivas atribuições legais e constitucionais, para resolver e atuar em questões de interesse público.

Para essa corrente, a forma federativa não pode resultar na vedação à integração e associação entre os entes federados, porque a cooperação entre eles é indispensável para o melhor exercício da função administrativa do Estado brasileiro, ou seja, melhor atender o interesse público, que é a essência da função administrativa.

Reputa-se mais acertada a doutrina do federalismo cooperativo, pois a parceria parece o meio mais eficaz de perseguir a solução dos problemas sociais e econômicos. Nesse sentido, a própria Constituição Federal acolhe esse posicionamento conforme se observa em vários mandamentos constitucionais.

Conforme exposto no Argumento anterior, a promoção dos programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais é competência concorrente dos entes federados, nos termos da Constituição Federal.

Considerando que essa competência comum trata de temáticas relacionadas à regularização fundiária, é necessário que esses entes federativos atuem de forma cooperativa, buscando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, a atuação cooperada pode ser feita com base na articulação entre o Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001) - que versa sobre o Conselho Nacional das Cidades -, a Medida Provisória nº 2220/2001 - que trata das atribuições dos Ministérios -, a Lei 11.683.2003 e o Decreto 5031/2004.

Ainda devem embasar a atuação cooperada as leis sobre o Patrimônio da União que disciplinam a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União (Decreto-Lei 9760/1946 c/c Lei nº 9.636/98) e a Medida Provisória 292/2006.

O Estatuto da Cidade é fundamental para estabelecer a cooperação entre a União, Estados e Municípios na promoção da política nacional de desenvolvimento urbano, pois trata de normas gerais imperativas, que condicionam as formas de atuação e comportamento dos organismos e agentes públicos dos entes federados.

Além disso, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que versam sobre a política urbana, que tem entre seus objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Na esfera federal, o **Conselho Nacional das Cidades** e a **Conferência Nacional das Cidades** são os principais instrumentos de gestão democrática, os quais podem contribuir para a promoção da política de regularização fundiária e do cumprimento da função socioambiental das terras da União.

De fato, o Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado com natureza deliberativa e consultiva que integra a estrutura do Ministério das Cidades e deve propor diretrizes, instrumentos, normas da política nacional de desenvolvimento urbano, acompanhar e avaliar a implementação das políticas de habitação, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade.

Esse órgão, emitirá, ainda, orientações sobre a promoção e cooperação entre os governos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a sociedade civil, na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano, estimulará a ampliação e o aperfeiçoamento de participação e controle social, através de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais.

O Conselho é presidido pelo Ministério das Cidades e é composto por membros do governo federal - dentre eles do Ministério do Planejamento -, representantes dos governos estaduais e municipais, representantes de entidades acadêmicas e de organizações não governamentais.

A **Conferência Nacional das Cidades** é convocada e organizada pelo Conselho a cada dois anos. As Conferências das Cidades são espaços institucionais públicos, de mobilização e participação pública e popular, com a atribuição de promover debates e avaliações, a formulação de diretrizes e proposições, a definição de agendas e ações sobre temas estratégicos para enfrentar os problemas urbanos nacionais, dentre eles o de regularização e cumprimento da função socioambiental das terras da União.

De qualquer forma, pode-se afirmar que a gestão democrática das terras da União traz vários desafios. Para tanto se faz necessária a democratização da gestão e das informações sobre as terras da União e a formação de Comissões de Planejamento e Gestão nas Gerências Estaduais da Secretaria de Patrimônio da União, com a participação de representantes do Poder Público Estadual, dos Municípios com grande concentração de terras públicas federais e de segmentos da sociedade.

Ainda, é preciso articular a política de regularização fundiária em terras da União com as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional das Cidades e na Conferência Nacional das Cidades e estabelecer canais de interlocução entre o Conselho Nacional das Cidades e os demais conselhos nacionais que tratam de assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano de forma subsidiária, em especial o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Criar uma Comissão Interministerial entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades, formada por conselheiros do CONAMA e do Conselho Nacional das Cidades como forma de buscar consensos e entendimentos sobre assuntos estratégicos, paralelamente à criação e implementação de Conselhos Estaduais das Cidades, com representantes dos diversos segmentos da sociedade são outros dos desafios a serem enfrentados para a gestão compartilhada.

Finalmente, a União deve estabelecer formas de cooperação com os Estados e Municípios, para assegurar uma gestão de suas terras que garantam o cumprimento da função social da propriedade.

O Conselho da Cidade, que tem papel fundamental na gestão democrática das políticas públicas para a propriedade imóvel, deveria ser fortalecido através da indicação de membros da Secretaria de Patrimônio da União e do INCRA.

Além disso, seria necessário que o Conselho das Cidades acumulasse, além das atribuições dispostas no Decreto 5.031/2004, as seguintes: a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o licenciamento de empreendimentos ou atividades como significativo impacto socioambiental de âmbito regional ou nacional; as formas de compensação e reparação pela implantação de empreendimentos ou atividades como significativo socioambiental de âmbito regional ou nacional.

Por fim, esse Conselho deveria deliberar sobre as políticas de regularização fundiária e uso das terras da União, bem como avaliar os resultados da execução dos planos sobre elas.

No limite, pode-se afirmar que a gestão democrática dos bens da União ainda precisa avançar institucionalmente para se livrar dos laivos centralizadores ainda existentes, apesar de todas as indicações constitucionais que apontam para a gestão compartilhada dos entes federados.

Dessa forma, o artigo 43 trata da criação de unidades administrativas regionais, denominadas “regiões federais”, com o objetivo de articular estados limítrofes visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, ou seja, de uma atividade administrativa com o fim precípuo de melhorar a qualidade dos serviços de interesse público.

O artigo 25, em seu §3º, permite a criação de Regiões Estaduais para desenvolver funções de interesse comum como o desenvolvimento urbano e rural, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte

urbano, política fundiária. Em outras palavras, esse dispositivo institui a possibilidade de os Estados-membros promoverem ações de cooperação e integração com os municípios limítrofes de suas respectivas regiões.

Através dos artigos 43, §2º, 151 e 155, a Constituição Federal determinou os dispositivos que regem a repartição dos tributos federais estaduais, em benefício de Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais de arrecadação dos impostos que se tornarem objeto da repartição.

Além disso, o artigo 23, que dispõe as competências concorrentes de todos os entes federados, em seu parágrafo único, já havia instituído a possibilidade de atuação conjunta e cooperada para desempenhar as competências comuns no campo das políticas públicas.

Dessa forma, desde 1988, a atuação cooperada entre os entes federados é possível para a gestão da proteção dos bens de valor histórico e cultural, do meio ambiente, assim como a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, o combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Finalmente, o artigo 241 prevê a instituição de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, disciplinados por meio de lei, com vistas à gestão associada de serviços públicos. Os convênios administrativos e consórcios públicos, no âmbito da atuação administrativa, atuam como instrumentos de cooperação entre os diversos órgãos da Administração e destes com os particulares, com vista à realização do interesse público.

Na legislação infraconstitucional, a Lei 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum. Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais, conforme estabelece o artigo 2º dessa Lei.

Por fim, a orientação para a atuação conjunta entre os entes federados cristalizou-se através do artigo 1º da Medida Provisória 292/2006 que, ao alterar o artigo 1º da Lei 9.636/1988, permite ao Poder Executivo Federal firmar convênios com os entes federados para tratar dos assuntos relacionados aos bens imóveis da União, como visto no argumento anterior.

Assim, pode-se afirmar que a orientação expressa do governo federal é a participação do ente federado, em cujo território se localiza o bem da União para a regularização de seu uso.

De fato, percebe-se que a nova Política de Gestão do Patrimônio da União busca superar o tratamento conferido tradicionalmente a esses bens. De uma visão focada nas funções arrecadatórias dos bens da União, busca-se incorporar o princípio da função socioambiental da propriedade pública.

Tais diretrizes decorrem diretamente do novo marco jurídico-urbanístico brasileiro, representado principalmente pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela MP 2.220/01 que, como visto no argumento anterior, obriga os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a editarem obrigatoriamente, até o mês de outubro de 2006, seus Planos Diretores.

A presença de bens imóveis da União no âmbito de territórios municipais possibilita a gestão compartilhada desses bens tanto nos aspectos ambientais como no aspecto patrimonial. De fato, a Secretaria de Patrimônio da União busca adequar a utilização desse patrimônio, arrolado no artigo 20 da Constituição Federal, aos parâmetros de ordenação territorial promovidos pelo Município, nos termos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

O princípio norteador da adequação do regime de uso dos bens da União ao Estatuto da Cidade e Plano Diretor dos municípios nada mais é do que o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, de forma a estabelecer que os bens da União tenham sua utilização destinada ao cumprimento de objetivos como direito à moradia, proteção ao meio ambiente, patrimônio cultural, histórico, artístico e promoção do direito a cidades sustentáveis, que garantam aos seus cidadãos saneamento, moradia, lazer, infra-estrutura urbana, trabalho e serviços públicos.

2.2. Mecanismos de atuação e cooperação entre os entes federados para as diferentes situações concretas de regularização fundiária de bens imóveis da União

Antes de abordar mais detalhadamente os mecanismos de atuação e cooperação cabíveis para a regularização fundiária, é conveniente destacar as normas do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que trazem as normas gerais dessa política e são imperativas de modo a condicionar as formas de atuação e comportamento dos organismos e agentes públicos dos entes federados e dos atores privados.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulamentam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais versam sobre a política urbana, da qual um dos objetivos é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Assim, é importante que os programas e os instrumentos de regularização fundiária dos bens da União, nos quais se incluem as iniciativas de cooperação, estejam relacionados ao Plano Diretor e ao projeto específico da cidade onde serão aplicados para legitimar a sua atuação, respeitando-se a autonomia municipal.

O primeiro dos mecanismos de cooperação, com fulcro no Estatuto da Cidade, é a possibilidade de instituição de "planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (artigo 4º, I). Com relação ao papel da União, é de fundamental importância formular e implementar programas de apoio às ações em âmbito municipal, que facilitem a articulação dos programas

específicos de regularização fundiária com os programas de gestão das terras da União.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades implementou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). O Programa é de apoio porque a competência constitucional é do Município.

O governo federal tem agido de forma mais direta dando o exemplo nos assentamentos precários localizados em terras da União. Várias são as ações em andamento, com relação à temática da regularização em áreas da União tais como terrenos de marinha, em imóveis subutilizados da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Essas ações certamente influenciaram a política habitacional, no que tange à regularização dos assentamentos informais situados em áreas públicas, e à própria Política do Patrimônio Público do País.¹

A partir do entendimento de que as diretrizes de desenvolvimento urbano são as normas gerais previstas no Estatuto da Cidade e tendo por base o artigo 2º do Estatuto da Cidade, a União com os Estados e Municípios devem atuar de forma integrada e cooperada para desenvolver, dentre outras, as seguintes ações: garantia do direito à cidade; gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Dessa forma, é possível a União repassar para os municípios suas terras para fins de promoção da regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda e de populações tradicionais, desde que os municípios atendam aos comandos democráticos do Estatuto da Cidade, preenchendo os seguintes requisitos: existência de um conselho municipal das cidades ou conselho similar; instituição do Plano Diretor, elaborado com participação popular, com a realização de audiências públicas, debates, publicidade dos documentos, nos termos do artigo 40, § 4º do Estatuto da Cidade e Resolução 25 de 18/3/2005, editada pelo Conselho das Cidades.

Para os terrenos de marinha, a gestão compartilhada é possível a partir da adesão ao Projeto Orla pelos municípios costeiros, através da elaboração do plano municipal de gerenciamento costeiro e plano de gestão integrada em consonância com o Plano Diretor.

¹ Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos, Ministério das Cidades, 2004. [P.\(?\)](#)

De fato, a Lei de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88) dispõe sobre as responsabilidades dos entes federados e as matérias que deverão ser tratadas pelo plano nacional de gerenciamento costeiro.

Esse plano conterá as normas gerais para o zoneamento de usos e atividades da zona costeira e as diretrizes que deverão nortear a elaboração dos planos estaduais e municipais, com ênfase na proteção dos recursos naturais, sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades de preservação permanente e monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

Nesse contexto, a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria do Patrimônio da União, coordenará as ações de cooperação com Estados e Municípios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro e contribuirá com os municípios no sentido de compatibilizar o plano nacional com os respectivos planos diretores com base no Projeto Orla.

Ademais, a Secretaria do Patrimônio da União deve observar os planos estaduais e municipais para definir as formas de uso e ocupação das terras da União, bem como para a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda e populações tradicionais.

Como forma de viabilizar a cooperação entre os entes federativos praticados na orla marítima - no que toca ao trato dos espaços litorâneos sob propriedade da União, com o fim de promover a função socioambiental dos terrenos e acrescidos de marinha -, foi concebido o Projeto Orla. Trata-se de uma iniciativa do governo federal, supervisionado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), tendo como coordenadores a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/Ministério do Planejamento).

O Projeto Orla introduz uma ação sistemática de planejamento da ação do Município visando repassar atribuições da gestão dos espaços litorâneos - atualmente alocados no governo federal para a esfera do Município -, incorporando normas ambientais na política de regulamentação dos usos dos terrenos e acrescidos de marinha, buscando aumentar a dinâmica de mobilização social nesse processo².

A forma adequada de repasse aos municípios da gestão da orla marítima é a elaboração e implementação do Plano de Intervenção pelo próprio Poder Público Municipal, nos termos dos artigos 25 e 32 do Decreto 5300/04. Esse decreto servirá de documento e diretriz para a elaboração dos convênios entre Município e União, os quais tendem a regular a gestão do espaço litorâneo e a regularização fundiária dos bens imóveis da União, dentre eles os terrenos de marinha.

² Manual de Fundamentos para Gestão Integrada – Projeto Orla, p. 7 disponível no Centro de Recursos do Módulo 2.

Nos termos do artigo 14 c/c artigos 25 e 32 do Decreto 5300/2004, que regulamenta a Lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/1988), o Plano de Intervenção traz o detalhamento da orla marítima, que serve de subsídio para o Poder Público Municipal elaborar, implementar e executar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (trata da Política Municipal de Gerenciamento).

O Plano de Intervenção é um instrumento de gestão da orla, que leva em conta o planejamento federal e estadual para reconhecer as características naturais, tipos de uso e ocupação presentes na orla marítima, que será gerida pelo Poder Público Municipal.

Nesse sentido, o Município, por força do artigo 32 do Decreto 5300/04, tem a competência para elaborar e executar o Plano Integrado, de forma participativa com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessadas.

Na realidade, o Plano de Intervenção é um documento elaborado pelos agentes executores do Projeto Orla, após realizarem o processo de diagnóstico, classificação, definição dos cenários desejados da orla do município e situações de irregularidades fundiárias dos bens imóveis da União, localizados na orla marítima. O conteúdo apresenta estratégias que os municípios deverão adotar para executar a gestão da orla marítima e as ações que envolvem destinações de áreas da União para regularização fundiária. Essa regularização será requisito para cessão de áreas sob domínio da União, por meio da celebração de termo de convênio junto à Secretaria de Patrimônio da União.

O processo de elaboração do Plano de Intervenção envolve uma série de etapas que abrangem articulação entre as esferas federais, estaduais e municipais.

A primeira etapa consiste nas atividades desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Patrimônio da União, Comissão Estadual do Projeto Orla, composta por Órgãos Estaduais do Meio Ambiente, Gerências Regionais de Patrimônio da União para sensibilizar os municípios que apresentam zona litorânea a aderirem ao Projeto Orla.

Depois da fase de sensibilização e seleção dos municípios que participarão do Projeto, será organizada a Oficina de Capacitação para que seja elaborado, entre diversos atores locais, o Plano de Intervenção local. O público participante envolve equipe de gestores do Município, representantes dos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente, Gerência Regional da Secretaria de Patrimônio da União, IBAMA, Capitania dos Portos, Sociedade Civil Organizada, instrutores e capacitadores.

A aplicação da metodologia do Projeto Orla para elaboração do Plano de Intervenção consiste na realização da Oficina de Capacitação, que envolve a elaboração de diagnóstico, classificação da Orla, definição de cenários, identificação de irregularidades fundiárias e apresentação do roteiro para elaboração do Plano de Intervenção.

Logo em seguida, a mesma equipe participante da Oficina cuidará de consolidar as propostas iniciais que serão objeto do Plano de Intervenção. Nessa etapa, será definido o comitê gestor que cuidará das ações de implementação do Plano.

A fase de implementação de ações abrangerá os mesmos participantes do Município, os quais cuidarão das estratégias para implementar as ações do Plano de Intervenção, procurando definir a forma como ele será legitimado politicamente. Nesse sentido, são realizadas audiências públicas como forma de publicizar o conteúdo do plano e responsabilizar os diferentes segmentos que produziram o documento, representando um consenso de ações políticas junto aos vários setores do Município.

Após a redação do Plano de Intervenção e a definição das ações de implementação desse Plano, o mesmo deverá ser monitorado como forma de aferir se os resultados sugeridos são de fato eficazes. O monitoramento envolve o acompanhamento, a avaliação e a revisão das metas propostas no Plano de Intervenção, confeccionado nas oficinas municipais pelos setores do Município, Gerências Regionais da Secretaria de Patrimônio da União, Ministério do Meio Ambiente, SPU, e Órgãos Estaduais do Meio Ambiente.

Terminada a fase de monitoramento do Plano e a instalação do Comitê Gestor do Plano de Intervenção, com a elaboração da imediata atuação do mesmo, estão consolidadas as condições para a operação do Projeto no Município, possibilitando a celebração do Termo de Convênio entre a Prefeitura do Município e a Secretaria de Patrimônio da União. Antes mesmo da celebração do Convênio, é necessário que a Prefeitura do Município, com a autorização do Comitê Gestor da Orla, encaminhe o Plano de Intervenção à Comissão Estadual do Projeto devidamente formalizada, que emitirá parecer sobre o mesmo, avaliando o grau de sua adequabilidade e coerência, sugerindo os ajustes necessários.

Finalmente, após o aval da Comissão Estadual, o Plano fica concluído, reunindo condições para pertencer à relação de documentos necessários à celebração do Termo de Convênio, que constitui um contrato de gestão, no qual a União, por meio da SPU, repassa para o Município parte da competência para a gestão da orla municipal e regularização fundiária dos bens imóveis da União, localizados nesse trecho. Por sua vez, o Município se compromete com as metas e ações especificadas no Plano de Intervenção, viabilizando a consolidação, do ponto de vista jurídico institucional, das ações previstas no plano de intervenção municipal.

Além da possibilidade da gestão compartilhada nos termos do Projeto Orla, a União Federal tem perseguido a cooperação, como forma de gestão para a regularização, para o cumprimento das funções sociais de seus bens imóveis.

Assim, em 11 de maio de 2004, foi assinado um convênio entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de

operacionalizar a alienação de imóveis não operacionais de propriedade daquela estatal, com vistas à regularização fundiária e ao atendimento da demanda habitacional de interesse social, através da utilização desses bens.

Esse convênio foi aditado em 30/6/04 para incorporar o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional) como parceiro das ações, devido a sua atribuição de se pronunciar a respeito do interesse histórico-cultural dos imóveis e a Secretaria do Patrimônio da União como órgão de controle dos bens imóveis da União.

Em 16 de fevereiro de 2005, o INSS, o Ministério das Cidades, o Ministério da Previdência e a Caixa Econômica Federal celebraram um convênio para alienar terrenos e imóveis vazios e subutilizados pertencentes àquele Instituto, bem como imóveis considerados desnecessários ou não vinculados às atividades operacionais daquela autarquia federal, conforme o disposto no artigo 1º, §1º da Lei 9.702 de 17/11/1998.

No ato da celebração desse convênio, com o objetivo de promover essas alienações, foi criada uma força-tarefa, composta por integrantes das quatro instituições. Essa iniciativa possibilitou a formulação de uma lista de 1.073 imóveis que se enquadrariam nas hipóteses do acordo.

Todavia, nem todos os imóveis cadastrados estão adequados aos objetivos do convênio. Nesse sentido, no sítio eletrônico do Ministério das Cidades é disponibilizado um formulário para que seja preenchido pelas Gerências Locais da Caixa Econômica Federal e do INSS para que a força-tarefa possa dispor de dados atualizados para cumprir suas funções de alienar os bens dentro dos critérios do convênio estabelecido.

Outro exemplo de cooperação que merece destaque é a celebração de convênios nos casos de reassentamentos de populações tradicionais em Unidades de Conservação. De fato, por determinação do artigo 23 da Instrução Normativa 09/2003 do IBAMA e nos termos do Decreto 4.340/2002, deverão ser realizadas parcerias entre União, Estados e Municípios, por meio de celebração de convênios para demarcar a área da unidade de conservação, caracterizar e identificar as ocupações, realizar vistorias, avaliação e reassentamento de populações tradicionais, que já ocupavam as áreas antes da criação das Unidades de Conservação.

Ainda no que se refere a exemplos concretos de cooperação entre os entes federados, é importante citar o convênio de cooperação estabelecido entre o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, visando concretizar o avanço obtido com a Lei Federal nº 10.931/2004, que garante a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos da regularização fundiária implementada pelo poder público. Esse termo permitiu, ainda, estabelecer convênios específicos com Municípios, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis nos municípios brasileiros, viabilizando a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

Por fim, no que se refere aos mecanismos institucionais previstos na legislação brasileira que promovem a cooperação entre os entes

federados, destacam-se o Conselho Nacional das Cidades e os consórcios públicos.

O primeiro foi criado pelo artigo 31, inciso X, da Lei nº 10.683/2003, que transformou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, previsto na Medida Provisória 2220/2001, em Conselho das Cidades. De qualquer forma, manteve-se o rol de atribuições previsto no artigo 10 da referida Medida Provisória, dentre as quais destacam-se as edições de normas administrativas de orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano e à promoção da cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil, na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

No que tange ao segundo instrumento citado, os consórcios públicos foram criados, conforme disposição constitucional, pela Lei nº 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum. Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais, conforme estabelece o artigo 2º da Lei nº 11.107/05.

Através dessa lei foi constituído um instrumento de cooperação entre os entes federativos, que pode ser aplicado para tratar de diversos assuntos relacionados com a política nacional de desenvolvimento urbano e possibilita um campo de atuação abrangente para atender o objetivo comum dos entes federativos na promoção dessa política. Um dos exemplos de possibilidades da União estabelecer formas de cooperação com os Estados e Municípios é, justamente, a regularização fundiária e melhoria das condições habitacionais das áreas ocupadas por populações de baixa renda, tradicionais e de valor histórico e cultural.

2.3. O imbróglgio legislativo - a hierarquia das leis

Ao tratar da unidade de um ordenamento jurídico complexo, Hans Kelsen elaborou a teoria da construção escalonada do ordenamento jurídico. Conforme explica Norberto Bobbio, em a "Teoria do Ordenamento Jurídico", o conceito nuclear dessa concepção do ordenamento jurídico "é que as normas de um ordenamento não estão todas em um mesmo plano. Há normas superiores e inferiores. As inferiores dependem das superiores. Subindo das normas inferiores àquelas que se encontram mais acima, chega-se a uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior, e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento. Essa norma suprema é a fundamental. Cada ordenamento tem uma norma fundamental".

Ele completa seu raciocínio afirmando que, "essa norma fundamental [é] que dá unidade a todas as outras normas, isto é, faz das normas espalhadas e de várias proveniências um conjunto unitário que pode ser chamado de *ordenamento*". Assim, criou-se o dogma da completude do ordenamento que considera que as normas jurídicas que o compõem se

relacionam entre si tanto em nível hierárquico como horizontalmente entre as normas, no mesmo patamar hierárquico.

Para o ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representa a norma fundamental. Assim, as demais normas do nosso ordenamento jurídico devem guardar relação de conformidade com as normas constitucionais.

A Constituição pode ser modificada por meio de Emenda à Constituição, conforme previsto no artigo 60. Essa alteração da norma hierarquicamente superior requer a aprovação de, no mínimo, três quintos dos congressistas. Ainda, exige-se que o País não esteja sob intervenção federal, estado de defesa ou de sítio e das matérias passíveis de alteração se excluam as cláusulas pétreas, ou seja, não se pode cogitar: abolir a federação, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Uma vez que as alterações propostas pelas Emendas são incorporadas ao texto constitucional, estas podem ser classificadas como as normas constitucionais, ou seja, normas hierarquicamente superiores.

Hierarquicamente abaixo das normas constitucionais encontram-se as leis complementares e as leis ordinárias. As primeiras regulam matérias que o legislador constituinte entendeu deverem ser resguardadas contra mudanças céleres. E, nesse sentido, a própria Constituição prevê que esta deverá ser aprovada por maioria absoluta – o que representa um **quorum** superior ao exigido para lei ordinária, mas inferior ao de emenda constitucional (Art. 69).

Ao lado das leis complementares, encontram-se as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias e os decretos legislativos.

A iniciativa para apresentar projetos de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer um dos membros do Congresso Nacional ou à Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição (art. 61, CF).

Em regra, a lei ordinária é ato normativo primário que contém regras gerais e abstratas, e visa regulamentar relação jurídica oriunda de disposto constitucional. No caso da regularização fundiária da União, parte dos instrumentos legais é composta por leis ordinárias como, por exemplo, a Lei Federal nº 9.636/1998 e a Lei Federal nº 7.661/1988.

As leis delegadas são atos normativos elaborados e editados pelo Presidente da República em virtude de autorização do Poder Legislativo. É expedida mediante resolução que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. De uso bastante raro, apenas duas leis delegadas foram promulgadas após a Constituição de 1988 (Leis Delegadas nº 12, de 7 de agosto de 1992 e nº 13, de 27 de agosto de 1992).

As medidas provisórias são atos normativos com força de lei que podem ser editados pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência. Tal medida deve ser submetida de imediato à deliberação do Congresso Nacional.

A partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, promulgada em 11 de setembro de 2001, as medidas provisórias que não sejam convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, perdem a eficácia desde a edição. Nesse caso, o Congresso Nacional deverá disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da medida provisória. Se isso não for feito no prazo de 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

No que se refere à regularização fundiária, podemos citar como exemplo de medida provisória a MP nº 2.220/2001, importante instrumento de regularização fundiária, que, editada antes da EC 32/01, ainda está em tramitação, e a MP 292/06, editada recentemente.

Os decretos legislativos, de acordo com a prof^a Maria Helena Diniz, “são normas, aprovadas pelo Congresso, sobre matéria de sua exclusiva competência, como ratificação de tratados internacionais, julgamentos das contas do Presidente da República. Portanto, tais atos não são remetidos ao Presidente da República para serem sancionados”.

Dando continuidade à hierarquia das normas, têm-se como diretamente inferiores às leis ordinárias e afins, os decretos e normas regulamentares. Dispõe o artigo 84, IV da Constituição Federal, que cabe ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Estes, portanto, são normas jurídicas gerais, abstratas e impessoais, estabelecidas pelo Poder Executivo, para regulamentar uma lei e facilitar sua execução. Cita-se, a título de exemplo, o Decreto 5.300/04, que regulamenta a Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) dispendo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima.

Os atos administrativos de caráter normativo - normas internas e decisões normativas - como, por exemplo, as portarias, instruções normativas, ordens internas, com efeitos gerais e abstratos seguem em plano hierarquicamente inferior aos decretos regulamentares. No caso da regularização fundiária, são exemplos desses atos as resoluções do CONAMA, as instruções normativas do INCRA e outros.

Nota-se que a hierarquia das normas revela a forma como as normas do ordenamento relacionam-se entre si. Trata-se de uma relação de subordinação e conformidade, na medida em que a validade de uma norma depende de sua conformidade perante a norma superior e a norma que se encontra no mesmo patamar hierárquico, conforme o dogma da completude do ordenamento jurídico.

Assim, a hierarquia das normas também é fundamental como instrumento de interpretação e aplicação do direito, uma vez que as normas

jurídicas só poderão ser derogadas ou revogadas por norma igual ou hierarquicamente superior. Em se tratando de regularização fundiária, essa concepção assume importância na medida em que há inúmeros agentes envolvidos que buscam regulamentar essa atividade e, por vezes, ao fazê-lo, geram conflitos normativos.

Por outro lado, considerando a competência para promulgar normas jurídicas é mister retomar alguns pontos destacados no item 2.1 acerca da forma federativa do Estado Brasileiro. Como destacado anteriormente, a soberania está relacionada ao Estado Federado, de modo que não há que se falar em hierarquia entre os entes federados.

Dando continuidade a essa breve retomada, tem-se que não há hierarquia entre as leis emitidas pelos diferentes entes da federação, ainda que todas disponham sobre regularização fundiária. Isso, contudo, não se confunde com um imbróglio legislativo, uma vez que a própria Constituição Federal determina que os entes federados têm competência para legislar, em diferentes aspectos e de diferentes formas, sobre a temática da regularização fundiária.

Nesse sentido, a União tem a competência para instituir normas gerais sobre os temas estratégicos da política nacional de desenvolvimento urbano como, por exemplo, ordenamento, planejamento e organização do território, desenvolvimento econômico e social, política fundiária e habitacional, saneamento ambiental (artigo 21, IX e XX, CF).

Os Estados federados, além da competência concorrente de legislar sobre direito urbanístico e da competência residual que lhes é característica, têm atribuição constitucional de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Essa disposição viabiliza a integração dos municípios situados numa área metropolitana para exercer funções de interesse comum, desde que sejam compatibilizados os interesses diferenciados na execução das políticas públicas por parte do Estado-membro e dos Municípios.

Por fim, temos que a competência do Município sobre a política urbana é preponderante em relação à competência da União e dos Estados. Essa preponderância decorre da leitura das competências estabelecidas no artigo 30 e nas normas do capítulo da política urbana (artigo 182), que definem o Município como o espaço político institucional, para a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana, em especial por meio do Plano Diretor.

O Município, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Além disso, tem competência constitucional, nos termos do artigo 30, inciso VIII, de promover o adequado

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O artigo 182 demonstra a dimensão e a preponderância da competência do Município dentro da federação brasileira, no âmbito da política de desenvolvimento urbano. De acordo com o artigo 182, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Associado aos objetivos específicos dessa norma constitucional, o Plano Diretor é considerado como instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, tornando-se um instrumento obrigatório para a cidade com mais de vinte mil habitantes.

O Município, através do Plano Diretor, tem a competência constitucional para determinar os critérios e os instrumentos para a propriedade urbana atender sua função social, bem como para aplicar as sanções ao proprietário do solo urbano que não atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Portanto, alcançar o cumprimento dos princípios e a realização dos objetivos da política urbana é uma atribuição do Município. Resulta disso que, nessa matéria, a União e os Estados têm a competência residual para demarcar os seus respectivos campos de atuação e de tarefas na área urbana.

2.4. O Cadastro dos imóveis da União

A União tem a prerrogativa de manter cadastro de imóveis que presumidamente lhe pertencem. É o que ocorre, por exemplo, com as áreas litorâneas ainda não demarcadas. O cadastramento desses imóveis é regulamentado pela Lei 9.636/1998, que trata dos bens da União, com as recentes alterações promovidas pela MP 292/06.

O cadastro, efetivado pela SPU em livro próprio, com força de escritura pública, da área identificada e demarcada, incorpora o respectivo imóvel ao patrimônio da União. Nota-se que ao INCRA compete manter o cadastro nacional de imóveis rurais.

A Lei 9.636/1998 prevê a possibilidade de a União atuar por si própria ou de firmar convênios e parcerias para executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro, fiscalização, regularização das ocupações.

Nesse aspecto, o artigo 4º desse diploma legal trata de forma de convênio e cooperação entre os entes federados no sentido de habilitar os Estados e Municípios para executarem a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.

Por meio desses convênios, e nos termos da repartição da arrecadação tributária prevista na Constituição, os entes que assumirem as obrigações acima descritas terão o direito de receber parte da receita auferida com a arrecadação anual das taxas de ocupação e foros, propiciadas pelos trabalhos que tenham executado e com a venda do domínio útil ou pleno dos lotes resultantes dos projetos urbanísticos por eles executados.

De qualquer modo, a demarcação de terras, o cadastramento e os loteamentos, realizados com base em convênio, somente terão validade depois de homologados pela SPU, uma vez que não há transferência da titularidade da propriedade.

O diploma legal ao qual se fez referência há pouco também trata do cadastramento das ocupações em imóveis da União. Tem-se, como regra geral, a necessidade de comprovação do efetivo aproveitamento do imóvel, com exceção dos assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social (definição da MP 292/2006).

No mais, poderão ser consideradas no cadastramento dos imóveis da União, independentemente de comprovação, as faixas de terrenos de marinha e de terrenos marginais que não possam constituir unidades autônomas, utilizadas pelos proprietários de imóveis lindeiros, observado o disposto no Código de Águas e legislação superveniente.

Conforme dispositivo introduzido pela MP 292/2006, em se tratando de área urbana, nos imóveis possuídos por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva, dispensada, nessa hipótese, a comprovação do efetivo aproveitamento individual.

De qualquer forma, essas disposições não resolvem o problema de cadastro de imóveis da União que, aliás, enfrenta o mesmo dilema do cadastro dos imóveis brasileiros para os quais a multiplicidade de competências cadastrais e a imprecisão desses registros são a regra. Todavia, um passo importante está sendo dado para o cadastro de imóveis rurais.

De fato, o cadastro rural foi instituído no Brasil pela Lei 4.504 de 30/11/64, conhecida como Estatuto da Terra e, a partir de sua promulgação, esse cadastro denominado SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural - abrangendo todos os imóveis rurais do território nacional, foi centralizado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, hoje denominado INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

A inconsistência e imprecisão do cadastro rural brasileiro foram reconhecidas pelo próprio INCRA que, através da Portaria 558 de 15/12/99, cancelou no SNCR todos os cadastros de imóveis rurais declarados pelos proprietários e adotou, emergencialmente, medidas administrativas necessárias para o recadastramento desses imóveis.

Nesse sentido, em 28 de agosto de 2001, foi promulgada a Lei 10.267, que altera a forma de registro e cadastro dos imóveis rurais, bem como o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e cria o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que tem base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre as atividades rurais no Brasil.

Nos últimos anos, o INCRA tem-se empenhado em aprimorar e desenvolver esse sistema de cadastro e, em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, começou em 2005 um amplo programa de Cadastro e Regularização Fundiária, com objetivo de conhecer a situação fundiária dos imóveis rurais brasileiros. A parceria conta, ainda, com os institutos estaduais de terra. Os recursos são providos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (60%) e pela União e pelos Estados (40%). A meta é cadastrar e georeferenciar 144 mil imóveis e regularizar 44.500 posses até 2007.

Inicialmente, foram escolhidos como pilotos do programa alguns territórios dos estados da Bahia, Maranhão, Ceará, São Paulo e Minas Gerais, selecionados porque são os Estados-membros onde existe uma concentração significativa de agricultores familiares, sem título da propriedade, e uma quantidade considerável de terras devolutas a serem discriminadas.

De acordo com a legislação sobre o cadastro e demais decisões normativas, o processo de cadastro inicia-se com o levantamento de todas as informações de relevância socioeconômica e fundiária dos imóveis rurais, tais como os dados pessoais do produtor e da família, as condições da propriedade e da posse e sua condição de uso, a situação econômica e de exploração do imóvel e o tipo de exploração.

Em seguida, parte-se para o georeferenciamento, uma exigência da Lei 10.267/01 para os imóveis cadastrados a partir de 2002. Esse georeferenciamento garante a medição precisa e atualizada dos imóveis, elemento essencial para o cadastro, por meio de aparelhos GPS e via satélite, acabando, assim, com as disparidades entre a área declarada na escritura e a situação real do imóvel.

Assim, uma vez finalizado o processo de cadastro literal e gráfico dos imóveis, serão identificadas as necessidades de regularização. Por exemplo, aqueles que ocuparem terras devolutas federais de até 100ha e, ainda, provarem que moram na terra e são agricultores familiares, poderão ter suas posses legalizadas.

Com isso, será possível estabelecer um diagnóstico completo de região, como os imóveis são distribuídos, a distância dos rios, das cidades, a condição do imóvel, a quantidade de minifúndios, de latifúndios. Essa radiografia será um instrumento importante para a proposição de políticas públicas para essas regiões.

Ademais, esse programa permite que os agricultores obtenham o georeferenciamento gratuitamente e, ainda, desfrutem da valorização inerente à regularização dos imóveis.

Por fim, de acordo com a Secretaria de Reordenamento Agrário: "O programa já passou pela fase de negociação com os estados (...) Em 2004, a SRA promoveu uma ação de cadastro e regularização fundiária, em convênio com os estados, para cadastramento de 16 mil imóveis e regularização de 13 mil posses".

No entanto, é importante que esse cadastro converse com os demais cadastros e, para os fins da regularização fundiária dos bens imóveis da União, que seja conhecido e operado, também, pela Secretaria de Patrimônio da União para que tenha real eficácia.

A Secretaria do Patrimônio da União tem democratizado o acesso aos seus dados cadastrais e disponibiliza, no seu sítio eletrônico, as informações cadastrais sobre o uso dos seus bens, principalmente, no que concerne ao andamento de processos e à situação financeira dos imóveis ocupados e possibilita controlar e efetuar pagamentos de foro e laudêmio. O sistema ainda não disponibiliza informações sobre imóveis vagos; no entanto, estão realizando sua atualização para inserir esses dados.

Finalmente, diante da política de gestão compartilhada dos bens imóveis da União e as demais questões examinadas até o momento, especialmente a prevalência do Município no ordenamento territorial e os ditames do Estatuto da Cidade, faz-se necessário que esse cadastramento de imóveis rurais seja gerenciado, também, pelos Municípios e, dessa forma, cumpre agora examinar a legislação vigente para a regularização fundiária desses bens.