

	Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	
Disciplina: Regularização Fundiária e Patrimônio da União		
Unidade 04		
Professor(a): Nelson Saule / Ellade Imperato / Mariana Mencia		

AULA 4 – INSTRUMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO:

4.1) Objetivos

4.2) Introdução

4.3) Aplicação dos Instrumentos para Regularização dos Assentamentos Informais em Áreas Públicas da União, localizadas em zonas urbanas;

4.4) Aplicação dos Instrumentos para Regularização dos Assentamentos Informais em Áreas Públicas da União, localizadas em zonas rurais;

4.5) Aplicação dos Instrumentos para Regularização Fundiária das Populações Tradicionais localizadas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

4.6) Aplicação dos Instrumentos para Titulação dos Territórios Indígenas;

4.7) Aplicação dos Instrumentos para Titulação dos Territórios quilombolas;

4.8) Breve descrição jurídica dos instrumentos de regularização aplicados à regularização de cada tipologia de irregularidade encontrada em áreas públicas de domínio da União.

4.1) Objetivos:

O objetivo da aula 4 é o de abordar a aplicação de cada instrumento de regularização fundiária às tipologias de assentamentos informais irregulares, localizados em bens imóveis da União, discutidas na aula 3 deste módulo, com o intuito de conferir aos ocupantes dos bens da União a segurança jurídica da posse ou propriedade, assegurando a consecução do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

4.2) Introdução:

Esta aula será dedicada ao estudo da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária apropriados para cada tipologia de assentamento informal de baixa renda, localizado em bem imóvel da União, abordada na aula 3.

Posteriormente, o item 4.8) será dedicado a apresentar as principais características jurídicas dos instrumentos apontados como adequados para regularização fundiária de cada tipologia. É importante ressaltar, que, por vezes, o mesmo instrumento é aplicado mais de uma vez para várias situações distintas de ocupações em bens da União. É o caso concreto, de acordo com os elementos apontados nesta aula, que apresentará as realidades apropriadas para que seja utilizado o instrumento jurídico adequado.

A aula não terá a pretensão de traçar todas as situações possíveis e o instrumento correspondente para sua regularização, como se fosse uma “receita” automática de como regularizar adequadamente os bens imóveis da União. A realidade concreta é muito mais ampla e enseja uma análise aprofundada, por parte daquele que irá realizar o trabalho de regularização sobre determinada tipologia de assentamento informal. A divisão de tipos é meramente didática, serve apenas para reunir alguns elementos comuns que possam orientar o aplicador dos instrumentos a utilizá-los conforme as diretrizes do ordenamento jurídico brasileiro.

O termo jurídico, instrumento de regularização fundiária, foi extraído do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que introduz uma série de institutos de planejamento, tributários, políticos e jurídicos, os quais deverão ser previstos pelo plano diretor do Município, ou outra lei municipal, como forma de ordenar de maneira sustentável o espaço territorial da cidade, com o intuito de garantir o direito à moradia, terra urbana, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para presentes e futuras gerações.

Como forma de adequar os Bens Imóveis da União, ocupados irregularmente, ao marco legal de ordenação sustentável das cidades, serão abordados, além dos institutos de uso de bens pelo particular, previstos na tradicional legislação patrimonial da União, os instrumentos de regularização fundiária, instituídos no artigo 4º, pelo Estatuto da Cidade, como Zonas Especiais de Interesse Social, Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (regulada pela Medida Provisória 2.220/01) e Direito de Superfície, atualmente previstos pela Medida Provisória 292/2006.

E, por fim, a situação das comunidades tradicionais, quilombos e territórios indígenas também será abordada, identificando, nos diplomas legais que regulam suas realidades, o instrumento jurídico adequado para preservar a segurança de sua posse ou propriedade, dependendo do caso, realizando algumas relações com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, quando for necessário. Vale ressaltar que para essas comunidades, não há que se falar em regularização fundiária, com aspectos urbanos e promoção de equipamentos públicos e serviços em seu território, mas no reconhecimento do direito à moradia e proteção aos aspectos culturais.

Pelo Decreto-lei 9.760/1946, os bens imóveis da União podem ser utilizados para diversas finalidades, dentre elas moradia, de acordo com a previsão legal, nas modalidades: aforamento, cessão de uso, locação e ocupação.

Por sua vez, a Lei 9.636/1998 passou a prever outros instrumentos jurídicos de uso, não previstos inicialmente, quais sejam: permissão de uso, alienação e venda.

Esse mesmo diploma legal passou a considerar como instrumentos de regularização de uso dos bens imóveis, isto é, como forma de atribuir juridicamente o título adequado para o ocupante de cada bem a ocupação, aforamento, cessão de uso, alienação e venda de bem para projetos destinados à habitação de população carente.

Como forma de adequar o uso dos bens da União, especialmente, considerando a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda, na forma prevista pelo Estatuto da Cidade, com fins de priorizar o direito à moradia, consagrado constitucionalmente, foi editada a Medida Provisória 292/06 que efetivamente prevê, além dos instrumentos da Lei 9.636/1998, a forma como os instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados para assegurar a segurança jurídica da posse dos ocupantes de terras de domínio da União.

4.3) Aplicação dos Instrumentos para Regularização dos Assentamentos Informais em Áreas Públicas da União, localizadas em zonas urbanas, sejam Municípios litorâneos ou não:

Em um primeiro momento, nos dedicaremos a apontar a descrição das hipóteses de utilização de cada instrumento, como forma de uso do bem pelo particular, sempre relacionando-o com a questão do uso na modalidade moradia. Depois, diante do que a Lei previu como formas de uso do bem imóvel da União pelo particular, procuraremos abordar as leis 9.736/1998 e a recente Medida Provisória 292/2006 que passaram a cuidar da regularização desse uso por parte daquele que ocupa o bem imóvel da União.

4.3.1) Formas de uso de bem imóvel da União por particular e o instrumento de regularização previsto pela Lei 9.636/1998 e Medida Provisória 292/06:

- **Ocupação:** O ocupante é aquele que ocupa o bem, sabendo que é terreno público da União, não podendo ser confundido como posseiro. Por isso, precisa se inscrever, de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 62 e seus parágrafos do Decreto-Lei 9.760/1946, como forma de regularizar sua situação jurídica quanto à posse que exerce sobre bem da União.

Nos termos do artigo 61, do Decreto-Lei 9.760/1946, a Secretaria de Patrimônio da União exige de todo aquele que estiver ocupando imóvel presumidamente da União, a apresentação dos documentos e títulos comprobatórios de seus direitos sobre o bem.

Após o procedimento de inscrição, efetuado pelo ocupante, a Secretaria de Patrimônio da União examinará a situação de fato e declarará o direito de ocupação ao caso concreto. Se o particular não exhibir os documentos e realizar o processo de inscrição, a Secretaria de Patrimônio da União declarará irregular a situação do ocupante, providenciando a recuperação da posse do bem esbulhado, nos termos do artigo 63.

Determina o artigo 127, do Decreto-Lei 9.760/1946, que os ocupantes de terrenos da União ficam obrigados ao pagamento anual de taxa de ocupação.

De acordo com o artigo 1º, do Decreto-Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a taxa de ocupação é paga em dinheiro, sendo devida pelo ocupante, como prestação pelo uso do terreno de domínio pleno da União ou de direitos sobre benfeitorias nele construídas, assim como a cessão de direitos a ele relativos. Corresponde a 2% do valor atualizado do domínio pleno, para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à SPU até 30 de setembro de 1988 e 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de outubro de 1988.

Como forma de efetuar a cobrança das taxas de ocupação, a Secretaria de Patrimônio da União, nos termos do artigo 128, do Decreto-Lei 9.760/1946, deverá realizar a inscrição dos ocupantes, de ofício ou com base nas declarações deles, devendo notificá-los para que, no prazo de 180 dias, realizem a inscrição, prevista no artigo 61 do Decreto-Lei.

A Lei 9.636, de 15/5/1998, que passou a dispor sobre a regularização e administração dos bens da União, determinou, no artigo 7º, que os ocupantes inscritos até 15/2/1997 devem realizar o cadastramento, na forma do artigo 128, do Decreto-Lei 9.760/1946, podendo manter, se mais favoráveis, as condições de cadastramento

utilizadas à época da realização da inscrição originária, desde que estivesse pagando regularmente as taxas.

Por sua vez, o artigo 9º da Lei vedou a inscrição de ocupações que fossem feitas após 15/2/1997 e que estivessem concorrendo para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, salvo casos especiais autorizados na forma de Lei.

A atual Medida Provisória 292, de 26/4/06, definiu a ocupação como sendo um ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgada pela administração depois de analisadas a conveniência e oportunidade, ensejando o pagamento anual da taxa de ocupação, com prestação devida pelo uso do bem da União.

Além disso, a Medida Provisória introduziu na Lei 9.636/1998 outros casos que proíbem a inscrição de ocupação. São eles:

- * Não pode inscrever ocupação, sem que tenha existido a comprovação do efetivo aproveitamento do imóvel, nos termos do artigo 6º, parágrafo 1º, da Lei 9.636/1998, sendo dispensado nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou Zona especial de interesse social, nos termos do plano diretor;

- * Ocupações que ocorrerem após a data de 15/2/06;

- * Ocupações que tivessem concorrido para além dos casos da Lei 9.636/1998, para comprometer a implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacional.

- **Aforamento:** De acordo com o artigo 64, §2º, do Decreto-Lei 9.760/1946, uma das formas de utilização dos Bens Imóveis dominicais da União é o aforamento. Adita-se a esse dispositivo o artigo 49, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que restringe a aplicação do aforamento aos terrenos de marinha, ilhas costeiras e oceânicas. Assim, em se tratando de um desses imóveis citados e, nos casos em que a União vislumbrar a possibilidade de o interesse do indivíduo permanecer definitivamente e o interesse da União de manter o vínculo da propriedade coexistirem, é possível a aplicação do aforamento.

Além dessas hipóteses, o artigo 105, do Decreto-Lei 9.760/1946, possibilitou a concessão de aforamento para aqueles que se encontravam em uma das seguintes hipóteses: foi conferida preferência aos aforamentos de terrenos de marinha e seus acrescidos aos que, em 1946, tivessem título de propriedade transcrito no Registro de Imóveis; para os que estivessem na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado por Estados ou Municípios; os que utilizam os terrenos para terem acesso as suas propriedades, para os ocupantes inscritos até o ano de 1940 que estivessem regulares quanto ao pagamento das taxas de uso do bem, os concessionários de terrenos de marinha e seus acrescidos, desde que não constituíssem unidades autônomas e aqueles que possuíam no terreno benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação aos que titularizavam posse precária.

A Lei 9.636/1998, ao dispor sobre a regularização das situações que ensejavam aforamento, passou a permitir que novos imóveis fossem aforados, nos termos do artigo

12, mediante realização de licitação, nas modalidades de leilão ou concorrência pública, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do domínio útil, estabelecido em avaliação pela Secretaria de Patrimônio da União ou Caixa Econômica Federal.

Nos termos do artigo 15, a SPU da mesma forma, por licitação, passou a admitir o aforamento para imóveis que estivessem vagos ou ocupados há até um ano em 15/2/1997.

Além disso, a lei criou situação de preferência para regularizar a situação jurídica dos ocupantes, por meio da concessão de aforamento, prevista no artigo 13, para quem, comprovadamente, em 15/2/1997 já ocupasse o imóvel há mais de um ano e estivesse, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações junto à SPU.

Caso o ocupante tenha optado por não exercer esse direito, a Secretaria de Patrimônio da União ficará autorizada a promover, por licitação, o aforamento desses terrenos.

Da mesma forma essa hipótese pode ocorrer para os ocupantes regularmente inscritos até 5/10/1988 que não optaram por adquirir o aforamento.

Nesse sentido, considera-se aforamento o regime de utilização de bens, por meio do qual a União atribuiu a terceiro o domínio útil de imóvel, gratuita ou onerosamente, (mediante pagamento da importância equivalente a 83% do valor de avaliação do terreno), de sua propriedade, sendo a este facultado dispor dos mais amplos poderes sobre o bem, desde que não altere sua substância. Ademais, o beneficiário do aforamento (foreiro) é obrigado ao pagamento de pensão anual, denominada foro, que corresponde ao valor de 0,6% sobre o valor pleno.

Por tratar-se de direito real, o particular pode optar por alienar o domínio útil do bem público. Se proceder neste sentido, fica obrigado a pagar o laudêmio para a União, em dinheiro, quando realizar a transferência onerosa do bem (venda, dação em pagamento, incorporação) ou dos direitos sobre benfeitorias nele construídas, bem como a cessão de direitos a eles relativos, devida em razão da renúncia daquele ente ao direito de preferência na aquisição. O valor do laudêmio corresponde a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias.

Vale a pena ressaltar que nos termos do artigo 100, do Decreto-Lei 9.760/1946, no ato da concessão do aforamento, pela Secretaria de Patrimônio da União, é necessária a realização da prévia audiência de vários órgãos públicos que tenham suas esferas de interesses relacionadas à parcela do terreno que está sendo aforado, para que possam opinar tecnicamente, no âmbito de suas competências, acerca dos efeitos do regime de aforamento sobre a área. Destacam-se: Órgãos Ambientais, Ministério da Marinha, Aeronáutica, Ministério da Agricultura, Prefeituras Municipais quando se tratar de terreno situado em zona que esteja sendo urbanizada.

A Medida Provisória 296/06 modificou a alínea “f” do artigo 17, da Lei 8.666/1993, dispensando, na hipótese de aforamento de bens imóveis destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública, a exigência de licitação na modalidade concorrência.

• **Foro, Laudêmio e Taxa de Ocupação:**

É importante debruçarmo-nos brevemente sobre esses institutos, a fim de caracterizar com maior precisão sua natureza jurídica. Esses institutos não devem ser considerados como taxas de natureza tributária, uma vez que não são devidos em decorrência da prestação de serviço público específico e divisível (artigo 145, CF/88).

O foro, o laudêmio e a taxa de ocupação, quando devidos, constituem receita patrimonial pelo aproveitamento por particulares dos bens imóveis da União, de modo que sua natureza jurídica aproxima-se do preço público. Não se percebe, nas referidas formas de remuneração, caráter de compulsoriedade (inerente ao tributo taxa), aqui entendida no sentido de que o particular deve arcar com ônus pelo simples fato de disposição do serviço público, ainda que este efetivamente não seja usufruído pelo contribuinte.

Ainda é importante ressaltar que o Decreto n. 1.876/81, com as alterações trazidas pela Medida Provisória 292/06, determina a isenção do foro, laudêmio e taxa de ocupação referente a imóveis de propriedade da União, às pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

Nesse sentido, conforme a inserção da MP, considera-se carente ou de baixa renda, para fins da isenção disposta nesse artigo, o responsável por imóvel cuja renda familiar for igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos. A comprovação da situação de baixa renda ou carência deverá ser feita a cada quatro anos, sob pena de perder a isenção.

E por último, em função da Emenda Constitucional 46, de 05/05/05, que alterou a redação do inciso IV, do artigo 20, os Municípios localizados em Ilhas costeiras, como Santos/SP, Florianópolis/SC, São Luiz/MA e Marajó/PA não são mais considerados bens da União. Assim, a ilha onde está sediado o Município não sofre mais incidência de aforamento. O que não se confunde com os terrenos de Marinha. As áreas que dentro destas ilhas sejam terrenos de marinha, por serem bens da União, sofrerão a incidência de aforamento. A medida deixa de considerar terrenos da União apenas as ilhas costeiras, que sejam sede de Municípios.

• **Permissão de Uso:** Como foi disposto no artigo 22, da Lei 9.636/1998, a permissão é concedida ao particular em ato do Secretário do Patrimônio da União, nas áreas de domínio da União para realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.

É ato unilateral, concedido com base na conveniência e oportunidade da Administração Pública, de forma gratuita ou onerosa, através do qual o Administrador Público concede ao particular o uso exclusivo do bem público, desde que atenda ao interesse coletivo.

É possível que a competência, para outorgar permissão de uso, possa ser repassada aos Estados e Municípios, na condição de que as áreas envolvidas sejam cedidas aos entes federativos sob o regime de cessão de Uso.

A Medida Provisória 296/06 modificou a alínea “f” do artigo 17, da Lei 8.666/1993, dispensando, na hipótese de permissão de uso de bens imóveis destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização

fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública, a exigência de licitação na modalidade concorrência.

• **Cessão de Uso:** De acordo com o artigo 64, do Decreto-Lei 9760/1946, os bens imóveis da União passaram a ser cedidos quando interessava à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entendia prestar.

Ela só pode incidir sobre bens dominicais. Faz parte do gênero da concessão de uso, que implica em transferir ao particular o uso do bem e não o domínio útil, salvo se for dada sob regime de aforamento, por exemplo.

A Cessão é ato de outorga pela União, de uso privativo de imóvel de seu patrimônio, que depende de autorização do Presidente da República, celebrada mediante termo ou contrato, que contera as especificações em que o uso será exercido, sempre com a condição de uso gratuito.

Por sua vez, a Lei Federal 9.636/1998, no artigo 18, definiu que a critério do Poder Executivo os bens da União poderiam ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer um dos regimes do Decreto-Lei 9.760/1946 (aforamento, ocupação, permissão) e de concessão de direito real de uso, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei 271/1967, para os seguintes destinatários: Estados, Municípios, entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural e de assistência social e a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereçam esse favor, como, por exemplo, empresa municipal de urbanização, para que promova regularização fundiária, mediante o assentamento de famílias carentes.

Vale ressaltar que a recente Medida Provisória 292/06 introduziu um parágrafo no artigo 18, permitindo que a cessão, sob regime de direito real de uso, regulado pelo Decreto 271/1967, fosse aplicada como instrumento de regularização fundiária aos terrenos de marinha e seus acrescidos, até então sob regime de aforamento, sendo dispensada a licitação para associações e cooperativas de interesse público ou social.

Além disso, acrescentou o inciso VI no artigo 19 da Lei 9636/1998, permitindo que o ato autorizativo da cessão permita a cessão gratuita dos direitos enfiteuticos relativos a frações de terrenos cedidos, quando se tratar de regularização fundiária de interesse social.

• **Alienação e Venda:** A Lei 9.626/1998, com o intuito de regularizar o uso dos bens imóveis da União, permitiu a possibilidade da União alienar seus bens dominicais, mediante autorização do Presidente da República e parecer da SPU, com relação à conveniência e oportunidade, nos termos do artigo 23.

O parágrafo 1º autoriza a alienação, quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, bem como inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

A alienação possível, nos casos de regularização fundiária, para assentamentos de baixa renda, é realizada na modalidade venda, conforme artigo 24. Nesse caso, a venda deve seguir o procedimento de licitação, nas modalidades concorrência ou leilão público.

Dispõe expressamente o artigo 26 que, em se tratando de projeto de caráter social, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, a venda do domínio pleno ou útil deverá observar os critérios de habilitação fixados em regulamento, podendo ser o pagamento efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% do valor da avaliação, permitido o seu parcelamento em até duas vezes, e do saldo em até 300 prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% do valor do salário mínimo vigente. Há dispensa do sinal e a fixação do teto do valor de 30% da renda familiar do beneficiário, quando o projeto for destinado ao assentamento de famílias carentes.

A Medida Provisória 296/06 modificou a alínea “f”, do artigo 17, da Lei 8666/1993, dispensando, na hipótese de alienação de bens imóveis destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública, a exigência de licitação na modalidade concorrência.

• **Doação:** Este instituto, previsto no artigo 31, da Lei 9.636/98, permite à União, mediante ato do Poder Executivo, doar bens imóveis de seu domínio aos Estados, Município, fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais. Esse ato deverá observar alguns requisitos previstos para alienação, tais como o parecer da SPU, quanto à sua oportunidade e conveniência.

Para fins de regularização fundiária, o parágrafo 3º, do artigo 31, permite excepcionalmente que os entes federados que receberam a doação do bem da União alienem o mesmo, quando a finalidade for projeto de assentamento de famílias carentes, devendo destinar o produto da venda à instalação de infra-estrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto.

A Medida Provisória 292/06 trouxe, em seu artigo 1º, que trata da Lei de Patrimônio da União, a possibilidade de doação de bens da União para fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.

• **Concessão de Direito Real de Uso:** Foi prevista pelo artigo 7º, do Decreto-Lei 271, de 28/2/1967, combinado com o artigo 4º, g e artigo 3º, da Medida Provisória 292/06 que modificou a redação do Decreto 271/1967. Nesse caso, é possível aplicar esse instrumento em terrenos públicos da União, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel para fins de regularização fundiária de interesse social, quando a situação concreta não atender aos requisitos da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia;

A Medida Provisória 296/06 modificou a alínea “f” do artigo 17 da Lei 8666/1993, dispensando, na hipótese de concessão de direito real de uso de bens imóveis destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública, a exigência de licitação na modalidade concorrência.

• **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia:** De acordo com o artigo 22-A, da Medida Provisória 292/06, combinado com o artigo 4º, h e Medida Provisória 2.220/01, esse instrumento pode ser aplicado às áreas de propriedade da União, aos

possuidores ou ocupantes que, até 30 de junho de 2001, possuírem como seu, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

- **Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS:** Esse instrumento, previsto pelo Estatuto da Cidade (artigo 4º, V, “f”), permite a demarcação e destinação de determinada área da cidade para, prioritariamente, abrigar moradia popular, com o objetivo de implantar habitação de interesse social. É, portanto, uma maneira de assegurar terras bem localizadas e providas de infra-estrutura, para o uso da população de baixa renda, criando uma “reserva de mercado” para habitação social.

- **Direito de Superfície:** Trata-se de instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que permite a transferência do direito de superfície do solo urbano, do proprietário para terceiros, por prazo determinado ou indeterminado.

Nos termos do parágrafo 1º, do artigo 21, do Estatuto da Cidade, o direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

Com isso, é possível que o ocupante/morador da área pública, de domínio da União, utilize o solo, subsolo ou o espaço aéreo de determinado terreno, possibilitando à União a manutenção da propriedade do terreno.

De acordo com o artigo 6º da Medida Provisória 292/2006, o instrumento pode ser utilizado como forma de regularizar a posse dos ocupantes de bens imóveis de domínio da União, sendo que ao lado da Concessão de Uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso poderá ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes do Sistema Financeiro da Habitação.

4.3.2) Instrumentos de Regularização Fundiária em Terrenos do INSS e RFFSA:

De acordo com o estudo de Denise de Campos Gouvêa e Sandra Bernardes Ribeiro¹, existe controvérsia acerca da aplicação da concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e Usucapião Constitucional, no âmbito da Regularização fundiária dos imóveis da RFFSA. Isto porque, o regime jurídico dos bens da sociedade de economia mista é híbrido, de direito público com algumas normas de direito privado, o que levaria a questionar a natureza dos bens como sendo de direito privado, ensejando a aplicação da usucapião constitucional. Há quem entenda, contudo, que não seja aplicável a usucapião, pelo fato dos bens serem regidos pelo regime de direito público, o que possibilitaria a aplicação da Concessão Especial de Uso para fins de moradia.

As autoras ressaltam que existem ações de usucapião sobre as terras dessa área, tramitando e visando à regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A Medida Provisória 292/06, como foi visto na aula 3, prevê que os imóveis não operacionais da RFFSA, isto é, não destinados ao transporte ferroviário, preservação histórica e cultural e ambiental, podem ser alienados à União, Distrito Federal, Estados e

¹ Regularização dos Imóveis da Rede Ferroviária Federal S.A: um Grande Desafio dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. “Um Trem de Histórias e de Regularização Fundiária”, Brasília, junho de 2004, p. 7.

Municípios e aos próprios beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional.

Nesse caso, a alienação, feita aos beneficiários de programas de regularização, deverá observar as regras fixadas pela Comissão de Liquidação da RFFSA, sendo dada preferência na aquisição desses imóveis não operacionais residenciais aos empregados ativos, inativos, pensionistas da empresa, desde que a renda familiar seja igual ou inferior ao valor correspondente a 5 salários mínimos, nos termos do artigo 5º, parágrafo 2º da MP 292/06 que alterou a redação do Decreto-Lei 1.876/1981.

Dessa forma, nos termos da nova Medida Provisória, há possibilidade de realizar regularização fundiária dos imóveis da RFFSA, por meio da compra direta dos bens por parte dos ocupantes de baixa renda.

No que toca aos imóveis do INSS, como já foi visto na aula 3, a Lei 9.702/1998, veda, pelo artigo 10, que os imóveis do INSS sejam objeto de concessão de direito real de uso, por considerar como instrumento de regularização fundiária a alienação dos imóveis, podendo em certos casos serem locados, nos termos do artigo 11.

A orientação de utilizar a alienação dos bens, para fins de regularização fundiária, foi mantida pela Medida Provisória 292/06, artigo 7º, que possibilita que os bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social sejam alienados diretamente à União, Distrito Federal, Estados, Municípios e aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social, sendo as regras da alienação fixadas pelo Ministério da Previdência Social.

4.4) Aplicação dos Instrumentos para Regularização dos Assentamentos Informais em Áreas Públicas da União, localizadas em Áreas Rurais:

Como foi visto na descrição das irregularidades dos ocupantes de imóveis rurais da União, estudada na aula 3, existem duas situações distintas a serem analisadas: Aquelas caracterizadas como ocupações irregulares, que necessitam de titulação pelo INCRA e outras que podem ser incluídas no programa de reforma agrária, com a correspondente atribuição do título de domínio.

A partir da Constituição Federal de 1988, o artigo 188 passou a determinar a destinação das terras públicas para reforma agrária e política agrícola, apontando para o cumprimento da função social da propriedade em terras públicas, localizadas em área rural. Houve a introdução de um novo marco legal sobre regularização fundiária e cumprimento de função social da propriedade rural, pois, antes da Constituição Federal, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1965) regulamentava apenas a realização de reforma agrária, colonização e regularização em terras de particulares.

Nesse sentido, o artigo 13 da Lei 8.629/1993 passou a disciplinar que as terras públicas rurais, dentre elas as da União, fossem destinadas preferencialmente à Reforma Agrária.

Nada obsta que a regularização fundiária, consistente na outorga de títulos de propriedade ou posse das áreas, seja compatibilizada com os planos de reforma agrária, que visam também à promoção do desenvolvimento econômico das famílias que recebem os títulos, propiciando sua fixação no local, já que no âmbito rural a terra é necessária tanto sob o enfoque da moradia quanto do sustento das famílias que residem no local.

A Constituição Federal, no artigo 189, prevê que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, incluindo as terras públicas, recebam títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Nos termos do parágrafo único do artigo, os títulos de domínio e concessão de uso devem ser conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos previstos em lei.

A concessão de uso, prevista pela Constituição Federal, é a Concessão de Direito Real de Uso, indicada pela Medida Provisória 292/06, artigo 3º, que, além de outros casos, pode ser atribuída para fins de cultivo da terra.

Nesse caso, como forma de titular as áreas rurais, é possível utilizar um dos seguintes instrumentos de regularização previstos na legislação, específicos para cada situação descrita, quais sejam:

- **Licença de ocupação (legitimação da posse):** Por força da Lei 6.383, de 7/12/1976, artigos 29 a 31, o posseiro que ocupar área pública com até 100 hectares, atender aos requisitos de moradia permanente, cultura efetiva, exploração direta e que não seja proprietário rural, será beneficiado pela outorga da licença de ocupação gratuita pelo prazo máximo de quatro anos.

- **Preferência para aquisição:** Logo após o transcurso do prazo de quatro anos, o ocupante adquire direito à preferência para aquisição do imóvel, pelo valor histórico, desde que comprove moradia permanente, cultura efetiva e capacidade de desenvolver a área ocupada.

- A licença de ocupação pode ser cancelada, a qualquer momento, por motivo de necessidade ou utilidade pública, imitando-se a União na posse do imóvel e promovendo, sumariamente, a sua desocupação no prazo de 180 dias, caso em que o ocupante deverá ser indenizado pelas benfeitorias existentes e sendo-lhe propiciada a instalação em outra gleba de terra da União, computados os prazos de moradia habitual e cultura efetiva da antiga ocupação;

- A licença outorgada dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural, sendo as obrigações assumidas pelo ocupante garantidas pelo INCRA. Na hipótese de inadimplência, o INCRA cancelará a licença de ocupação e alienará o imóvel para ressarcir-se do que houver assegurado.

- A outorga da legitimação de posse é precedida do processo de discriminação de terras devolutas, realizado pelo INCRA, disciplinado pela Lei 6.383/1976.

- Regularização da posse dos legítimos possuidores de terras devolutas federais, nos termos dos artigos 97 a 102, do Estatuto da Terra.

- **Preferência na aquisição de lote:** Nos termos do artigo 97, II do Estatuto da Terra, todo o trabalhador agrícola, que tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região.

- **Aquisição do domínio:** De acordo com o artigo 98, do Estatuto da Terra, permite que todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento do domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta lei, para o módulo de propriedade, adquirirá o domínio, por sentença declaratória transcrita.

- Por força do artigo 188, 2º da Constituição Federal, é possível que pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, adquira ou receba em concessão, a qualquer título, terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares, sem prévia aprovação do Congresso Nacional, desde que seja para fins de reforma agrária.

4.5) Aplicação dos Instrumentos para Regularização Fundiária das Populações Tradicionais localizadas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável:

As populações tradicionais ocupantes das Unidades de Conservação são protegidas pela Lei 9.985/2000 e pelo seu Decreto regulamentador, os quais respeitam a presença dessas populações, ao trazer comandos normativos no sentido de evitar que elas sejam expulsas ou levadas a saírem do local, sem qualquer tipo de indenização e realocação por parte do Poder Público Federal.

Nesse sentido, a Lei 9.985/00 permite que as populações que ocupem as unidades de conservação de uso sustentável permaneçam no local, como no caso das florestas, áreas de reserva extrativista, uso sustentável e área de proteção ambiental, desde que cumpram seus deveres de participar, nos termos do artigo 23, parágrafo 1º, da preservação, recuperação, defesa e manutenção das unidades.

Ainda que permaneçam no local, por serem fundamentais ao modo de preservação da natureza, as populações locais tradicionais, nos termos do artigo 23, parágrafo 2º, I e II, não podem utilizar espécies ameaçadas de extinção ou praticarem atividades que impeçam a recuperação natural dos ecossistemas, sendo que a violação desses deveres é considerada crime ambiental, nos exatos termos do artigo 40, parágrafo 3º da Lei 9.605, de crimes ambientais.

Com relação às populações tradicionais que ocupam as áreas de proteção integral, cuja permanência é proibida pela Lei de Unidades de Conservação, poderão ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, para local e condições acordados entre as partes. A indenização, nos termos da lei, deverá respeitar o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais, sendo que o poder público deverá, ainda, descontar do valor indenizatório aquele das benfeitorias por ele realizadas, como forma de compensação, nas áreas de reassentamento.

Caso não seja possível reassentar imediatamente a população tradicional, o Poder Público deverá se comprometer, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 42, da Lei 9.985/00, a estabelecer normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes, com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia dessas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Por sua vez, o artigo 39 do Decreto 4.340/02 define que as condições de permanência provisória nas Unidades de Conservação de Proteção Integral sejam reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão que está executando a regularização e as populações, com a oitiva do Conselho gestor da Unidade de Conservação.

O termo de compromisso deverá indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza, os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, fontes de subsistência e conservação dos modos de vida da população, bem como o prazo e as condições do reassentamento a ser promovido.

Vale a pena ressaltar, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) editou a Instrução Normativa 09, de 24 de outubro de 2003, para estabelecer critérios e procedimentos para regularização fundiária de Unidades de Conservação. Nesse sentido, determina o artigo 1º que as indenizações das terras e benfeitorias identificadas no interior das unidades de conservação federais serão realizadas mediante desapropriação administrativa ou judicial, cujos procedimentos são regulamentados neste ato normativo.

O inciso II do artigo 3º estabelece os documentos necessários para instruir o procedimento administrativo que conduzirá as indenizações das terras públicas existentes antes da criação da unidade de conservação e das benfeitorias.

Caso o processo seja regulado por desapropriação judicial, a ação será ajuizada pela Gerência Regional do IBAMA, onde a Terra estará localizada, através da anexação dos documentos mencionados nos incisos do artigo 10.

Os critérios da indenização estão indicados nos artigos 11 e seguintes.

Nos termos do artigo 16, após o pagamento das indenizações, a Gerência Executiva do IBAMA, através da Divisão Jurídica, deverá providenciar o registro da propriedade indenizada, em nome do IBAMA, junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.

O ato normativo, ressalva, no artigo 17, que quando for constatada a existência de terras devolutas ou públicas da União, inseridas nas Unidades de Conservação Federal, o IBAMA deverá promover junto à Secretaria do Patrimônio da União ou ao INCRA, conforme o caso, as medidas administrativas, com o propósito de transferir o uso das áreas ao IBAMA, na forma do artigo 79, parágrafo 3º do Decreto-lei 9.760/1946, alterado pela Lei 9.636/1998 e seu Decreto regulamentador 3.735, de 10/1/2001.

Por determinação do artigo 23 da Instrução Normativa 09/2003, do IBAMA, nos termos do Decreto 4.340/2002, deverão ser realizadas parcerias no âmbito da União, Estados e Municípios, por meio de celebração de convênios para fins de demarcação das áreas da unidade de conservação a serem delimitadas, com o fim de 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.

4.5.1) Utilização das Unidades de Conservação de Uso Sustentável por populações Tradicionais e o correspondente instrumento de regularização fundiária, caso a utilização não seja feita de forma regular:

Reservas Extrativistas: Nos termos da Lei 7.804/1989, ao conferir nova redação ao artigo 9º, VI da Lei 6.938/1981, o uso dos espaços pode ser concedido às populações

extrativistas tradicionais, mediante contrato de concessão de direito real de uso, por meio do qual a União faculta ao particular a utilização exclusiva do bem público, para que a exerça conforme sua destinação.

Vale salientar, que a exploração comercial de recursos madeireiros só é permitida em bases rigorosamente sustentáveis, em casos especiais e complementares às atividades desenvolvidas, de acordo com o conteúdo do Plano de Manejo.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Da mesma forma que as reservas extrativistas, a posse e o uso dessas áreas são regidos por contrato de concessão de direito real de uso.

Embora as áreas de Reserva Extrativista e de Desenvolvimento Sustentável sejam semelhantes, a diferença básica entre elas é que na primeira a atividade é mais restrita, pautada na coleta e extração sustentável de recursos naturais renováveis, enquanto na segunda o escopo é ampliado para outras atividades presumidamente sustentáveis.

Florestas Nacionais: No que toca ao uso das florestas nacionais pelas comunidades tradicionais residentes na área, a Lei n. 11.284, de 2/3/06, introduziu significativas modificações, no que toca ao sistema de utilização desta unidade de conservação. Ao lado dos princípios instituídos pela Lei, no artigo 2º, que tratam do desenvolvimento sustentável dos espaços ambientais, proteção dos ecossistemas e seus recursos, a lei prioriza o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação. Dessa forma, levando em conta a proteção às populações tradicionais que ocupam as Unidades de Conservação de Florestas, essa lei traz avanços, pois estabelece como norma interpretativa de toda a Lei, o respeito ao uso feito desta Unidade pelas comunidades que habitam esse espaço.

A lei considera comunidades locais as populações tradicionais e os grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica.

Dessa forma, vale a pena destacar a priorização feita pela Lei, no sentido de enfatizar, mais uma vez, o uso feito das florestas pelas comunidades locais que já ocupam a área. Antes da exploração das florestas ser realizada pelos particulares, por meio das concessões florestais, a lei prevê a identificação, em primeiro lugar, das florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, para que seja possibilitado seu uso tanto pela criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, já abordadas, nos termos da Lei de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000), quanto pela concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, regulada pelo mesmo regime jurídico da concessão de uso recebida pelos beneficiários de imóveis rurais, distribuídos pela reforma agrária, nos termos do artigo 189 da Constituição Federal.

Nesse caso, a concessões recebidas pelas comunidades tradicionais serão não onerosas. No entanto, a lei 11.284/06 possibilita que além das concessões gratuitas, as associações comunitárias cooperativas ou outras pessoas jurídicas, formadas pelas comunidades tradicionais, participem das licitações que outorgam as concessões onerosas, nos termos da Lei de Licitações.

A Concessão de Direito Real de Uso, regulamentada pelo Decreto 271/1967, foi prevista pela Medida Provisória 292/06, como instrumento de regularização fundiária, para fins de promoção da preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, incluindo além das presentes em Unidades de Conservação, outras que estão enquadradas na definição da Lei 11.284/06, que utilizam o meio natural como forma de subsistência, destaque feito aos caiçaras ou pescadores que vivem da economia marítima.

4.5.2) Aplicação dos Instrumentos para Regularização Fundiária das Populações Tradicionais localizadas em Áreas de Várzea:

Como foi visto na aula 3, é utilizado como forma de regularizar a situação da posse das populações ribeirinhas em área de várzea, um contrato administrativo bilateral, firmado entre a SPU e a Associação dos moradores ribeirinhos, através do qual é cedido pela SPU o direito de uso da área ocupada.

Nesse caso, a transferência de uso, realizada pelo contrato, dependendo do caso concreto, poderá ser realizada, utilizando um dos quatro instrumentos, quais sejam: Cessão de Uso, Concessão Especial para Fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso e Direito de Superfície.

4.6) Aplicação dos Instrumentos para Titulação dos Territórios Indígenas:

Como já foi visto na aula 3, em toda a descrição dos diplomas normativos aplicáveis à regularização de Territórios Indígenas, será dado destaque apenas ao instrumento que efetivamente proporciona aos índios a titulação de seu território.

Nos termos do Decreto n. 1.775/1996 que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, a demarcação das **terras indígenas é homologada mediante decreto** (art. 5º) e, em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, o órgão federal de assistência ao índio promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda (art. 6º).

Vale ressaltar, como já foi visto na aula 3, que os territórios indígenas devem ser previstos como ZEIS, nos Planos Diretores dos Municípios, pelo artigo 5º da Resolução 34, de 1/7/2005, do Conselho das Cidades, como forma de assegurar à comunidade seus direitos de acesso à terra e moradia.

4.7) Aplicação dos Instrumentos para Titulação dos Territórios quilombolas:

Da mesma forma que o território indígena, como já foi visto na aula 3, na descrição dos diplomas normativos aplicáveis à regularização dos territórios quilombolas, será dado destaque apenas ao instrumento que efetivamente proporciona à comunidade a titulação de seu território.

Conforme determinação do artigo 17, do Decreto 4.887/2003, *“a titulação prevista será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade”*. As comunidades deverão ser representadas por suas associações legalmente constituídas.

A recente Instrução Normativa 20/2.005, editada pelo INCRA em 19/9/2005, obedeceu ao comando do artigo 68 do ADCT e do Decreto 4.887/2003 e estabeleceu algumas regras novas sobre o procedimento para identificação, conhecimento,

delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por quilombos. Neste caso, nos termos do artigo 17, caput, e parágrafo único, combinado com o artigo 23, a outorga do título de reconhecimento de domínio à comunidade se dará em nome da respectiva associação legalmente constituída, sem qualquer ônus financeiro, e será expedido após a demarcação do território reconhecido.

Como disposto no artigo 17, do Decreto 4.887/2003, o título será coletivo e pró-indiviso, com obrigatória inserção de cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade, devendo ser registrado no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

A Instrução prevê, ainda, que enquanto não se última a expedição do título de reconhecimento do domínio das ocupações quilombolas, poderá ser emitido título de concessão de direito real de uso, em caráter provisório.

O registro do título, nos termos do artigo 22, caput, parágrafo único, será procedido pelo INCRA, sem ônus junto ao Cartório de Registro de Imóveis, nos termos da Lei Federal 6.015/1973, conforme disposto nos artigos 17 e 23 da Instrução Normativa.

4.8) Breve descrição jurídica dos instrumentos de regularização aplicados à regularização de cada tipologia de irregularidade encontrada em áreas públicas de domínio da União.

Este item é dedicado à apresentação de algumas características jurídicas de cada instrumento aplicado à regularização das ocupações informais sobre os Bens Imóveis da União. Como foi visto, muitos instrumentos podem ser aplicados em mais de uma tipologia, o que enseja seu estudo comparativo.

A descrição foi feita em um quadro em formato EXCEL, disponibilizado em versão apartada.