
INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO NOS TERRENOS DE MARINHA: USURPAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO?

Estela Richter Bertoni
Advogada da União

SUMÁRIO: Introdução; 1 A política das terras públicas no Brasil; 1.1 Histórico-Brasil Colônia (1492-1822); 1.2 Histórico -2ª fase Brasil República (1822-1921); 2 Dos terrenos de Marinha; 2.1 Histórico; 2.2 Terrenos de Marinha fundamentos jurídicos; 2.3 Terrenos de Marinha e os novos paradigmas constitucionais; 2.4 Das Ilhas: situação peculiar; 3 Da utilização dos terrenos de marinha pelos particulares; 3.1 Do aforamento ou enfiteuse; 3.2 Da ocupação; 3.3 Legislação ocupação sob os novos paradigmas constitucionais críticas; 3.4 Estudo das instruções normativas aplicadas pela SPU; 3.5 Processos Administrativos de pedido de inscrição de ocupação; 3.6 Tentativas de superar os problemas enfrentados pela SPU; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente estudo objetivou estudar a inscrição de ocupação em terrenos de marinha, abordando de forma crítica a evolução da legislação e a sua gestão administrativa. Delineado o traçado histórico da transferência de terras públicas, ao domínio privado, desde o período colonial até o presente. A definição jurídica dos terrenos de marinha e sua legislação, bem como as aplicação dos novos paradigmas constitucionais sobre o tratamento dado a esses terrenos, precipuamente a função social da propriedade. Feito breve estudo sob a situação das ilhas. A análise do instituto da ocupação dos terrenos de marinha, sua definição e legislação aplicável e apanhado das normas administrativas aplicadas pela Secretaria da União nos pedidos de inscrição de ocupação. Estudou-se a gestão da Secretaria da União sobre os terrenos de marinha, fazendo-se referência a casos práticos, Analisando-se ao final possíveis práticas que possam aperfeiçoar a administração destes terrenos por parte da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Terrenos de Marinha. Inscrição de Ocupação. Patrimônio Público.

ABSTRACT: The present study aimed to study the description of occupancy in marine land , addressing critically the development of legislation and administrative management . Outlined the historical route of the transfer of public lands to private ownership since the colonial period to the present . The legal definition of marine and land their legislation and the application of new constitutional paradigms for the treatment of such land , as primarily social function of property . Brief study done in the situation of the islands . The analysis from the Institute of Marine occupation of land , and its definition and overview of applicable administrative rules applied by the Secretariat of the Union in applications for registration of occupancy legislation. Analyzed the management of the Secretariat of the Union on tide lands , with reference to practical cases are analyzed possible to end practices that can improve the management of these lands by the Public Administration .

KEYWORDS: Land Marine. Occupation. Registration. Government Property.

INTRODUÇÃO

O presente tema foi escolhido tendo em vista atuação como Advogada da União, mais precisamente na seara correicional, na qual foi possível estudar inúmeros processos administrativos de inscrição de ocupação em terrenos de marinha, que tramitam na Secretaria de Patrimônio da União, os quais concediam inscrições de Ocupação à particulares não amparadas na legislação regente, possibilitando o uso indevido de terrenos públicos.

Em outras tantas situações foram constatadas inscrições de ocupação concedidas em áreas sob o qual existiam impedimentos ambientais; em áreas muito superiores às permitidas em lei, bem como em áreas que extrapolavam a real ocupação efetiva, tendo em vista a ausência de fiscalização *in loco* da Administração Federal.

Tais ocorrências em muitos casos favoreceram indevidamente interesses particulares, possibilitaram a construção de imóveis em terrenos públicos, angariando vantagens indevidas, já que é comum a propositura de ações de indenização em face da Fazenda Pública requerendo benfeitorias realizadas, bem como com possibilidades efetivas de provocar danos ecológicos irreparáveis às áreas nos quais incidiam estas limitações.

Por derradeiro, foi observado que o instituto de ocupação, ao invés de solucionar os litígios incidentes sobre a utilização de terrenos públicos, no caso terrenos de marinha, em grande parte proporcionam a poucos o acesso aos terrenos públicos, em detrimento do interesse maior da sociedade que é sua utilização social ou sua preservação.

Na mesma linha, em muitos casos a ocupação possibilita a especulação imobiliária em áreas litorâneas que são muito desejadas e o privilégio de acesso aos terrenos e concentração fundiária, bem como possíveis degradações ao meio ambiente no qual se insere aquela área, não exigindo a legislação regente praticamente nenhuma contrapartida do particular que a ocupa, senão o pagamento da taxa de ocupação.

Ao estudar tais ocorrências foi verificado que em muito se deviam às lacunas e omissões na legislação que definem o instituto da ocupação, além de possibilitar que uma situação precária, qual seja um mero fato de estar se ocupando uma área pública, que não se configuraria sequer posse, seja prevista em lei e tenha amparo legal, criando até mesmo uma esdrúxula figura jurídica.

Por sua vez, a atuação do órgão, qual seja, a Secretaria de Patrimônio da União, que deveria fiscalizar o uso destes terrenos é deficiente, tanto em sua estrutura material, quanto de recursos humanos.

Objetiva-se com esse trabalho traçar quais efetivamente são as causas que concorrem para esse quadro crítico referente às inscrições de ocupação concedidas nos terrenos de marinha, estudando o histórico legislativo, as leis aplicáveis, regulamentos, atuação dos órgãos administrativos, bem como visualizar quais são as providências tomadas

pela Administração Pública para que este cenário possa ser modificado e que o interesse público seja preservado.

1 A POLÍTICA DAS TERRAS PÚBLICAS NO BRASIL

1.1 Histórico –Brasil Colônia (1492-1822)

O estudo da ocupação das terras públicas, desde os mais remotos tempos da nossa história, tem grande importância para entendermos o atual tratamento referente aos terrenos de marinha, pontuando o histórico legislativo dispensado a transferência de terras públicas para o domínio privado e a atuação da Administração Pública no condizente à gestão destas terras.

Antes mesmo de qualquer colonizador europeu ter pisado no território nacional, as grandes potências nos idos do ano de 1492, quais sejam, Portugal e Espanha, por intermédio do Tratado de Tordesilhas, firmaram um acordo, sob “*bênçãos divina do papado*”, em dividir o território da América do Sul, traçando um meridiano que estabelecia a quem pertenceriam os respectivos territórios. Desta maneira, o território nacional, a partir do marco temporal iniciado com colonização, se constituía integralmente de terras públicas de propriedade da Coroa Portuguesa.

No entanto, o Tratado de Tordesilhas não foi específico em estabelecer quais seriam as terras de propriedade de Portugal e quais seriam pertencentes à Espanha, pois a princípio todas situadas a 370 léguas do arquipélago de Cabo Verde seriam território português, porém não afirmaram de qual ilha especificamente se demarcaria a linha divisória. Deste modo, foram realizados vários tratados entre os países se estabelecendo o território brasileiro por volta da segunda metade do século XVIII.²

A primeira concessão de terras ao domínio privado se deu em forma de capitania hereditária, no ano de 1504, que foi a Ilha de São João, atual arquipélago de Fernando de Noronha. Porém, nesse período Portugal não teve muito interesse em explorar o território nacional,

1 JÚNIOR, C. G. A histórica má administração das terras públicas brasileiras como fator incentivador da criminalidade agroambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, v. 59, n. 10, p. 12-27, set./out. 2011.

2 Acontece que o tratado determinava que a linha fosse demarcada, em conjunto, pelos dois países, no prazo de 10 meses. Entretanto, o Meridiano de Tordesilhas nunca foi de fato traçado e nem respeitado. Tanto a Espanha como Portugal aproveitaram-se das dificuldades acima narradas para colocar a linha do tratado onde mais convinha a cada um dos dois países. Além disso, durante a União Ibérica (1580 a 1640), o movimento colonizador português ganhou impulso sob o domínio espanhol, que, interessado no povoamento de certas áreas estratégicas, desprezou em alguns casos a linha de Tordesilhas. Dessa forma e de outras, os portugueses desbravaram territórios espanhóis em toda região norte, centro-oeste, sudeste e sul do que hoje constitui o Brasil. Posteriores tratados possibilitaram, nos séculos seguintes, a consolidação do alargamento das fronteiras portuguesas na América do Sul, prevalecendo, a partir de 1750 (Tratado de Madrid), o critério do *uti possidetis* (das posses já consolidadas). Desse modo, os contornos gerais do território brasileiro estavam bem definidos na segunda metade do século XVIII. (JÚNIOR, 2011)

tendo em vista os seus outros interesses comerciais, que estavam situados principalmente nas Índias.

Somente a partir de 1534 que se intensificaram as investidas nos novos territórios da América do Sul. Nesse período, Portugal teve por objetivo primeiro o de povoar o novo continente a fim de proteger o seu território de possíveis outros invasores europeus e, desta forma, ocupá-lo seria uma forma segura de proteger essas áreas e estabelecer a cultura da cana de açúcar com intuito comercial.

O território da colônia, portanto, foi dividido em capitânicas hereditárias, que por sua vez, foram divididas aos colonos por intermédio das Sesmarias. O sistema de Sesmarias remonta ao ano de 1375, já eram previstas nas Ordenações Afonsinas que também vigoraram por aqui, seguidas das Ordenações Manuelinas que não alteraram a previsão do instituto e eram aplicadas regularmente no território português.

Em 1530, Martim Afonso de Souza, enviado de D. João III, Rei de Portugal, inaugurou a primeira expedição ao Brasil e para ele foi transferida o poder da jurisdição, que dentre outras coisas, deu o poder de conceder sesmarias “*das terras que achasse e se pudessem aproveitar aos que nelas quissem viver e povoar*”³.

Nos valem dos estudos de Ruy Cirne Lima⁴ para estabelecer a etimologia da palavra sesmaria:

Sesmaria deriva, para alguns, de sesma, medida de divisão das terras do alfoz, como, para outros, de sesma ou sesmo, que significa a sexta parte de qualquer cousa, ou ainda, para outros, do baixo latim caesina, que quer dizer incisão, corte. Herculano parece tê-la, como procedente de sesmeiro, cuja filiação etimológica, entretanto, não indica.

O regime jurídico das Sesmarias se constituía em uma forma de doação, porém de forma condicionada, ou seja, as terras eram repassadas aos colonos sob a condição de serem devidamente cultivadas e se tornaram produtivas, caso contrário, deveriam ser devolvidas a Coroa, se esse intento não ocorresse no prazo de três a cinco anos.

Dessa maneira, não se estabelecia uma propriedade plena das terras na mão do colono, o domínio, portanto, era seccionado e em muito se aproximava da enfiteuse do vetusto direito romano, que o dividia e transferia o domínio útil ao colono, permanecendo o domínio direto com o Estado.

O instituto das sesmarias nas novas terras teve que sofrer adaptações, tendo em vista situações que eram imprevisíveis nos territórios europeus que foram recorrentes nos novos territórios:

³ JUNIOR, op. cit.

⁴ LIMA, R. C. *Pequena História Territorial do Brasil Sesmarias e Terras Devolutas*. 4. ed. São Paulo: Arquivo do Estado, v. 1, 1991.

Pra começar, elas foram concedidas em caráter perpétuo, enquanto, por previsão legal, deveriam ser somente vitalícias. Não mais restringida a vidas, aproximaram-se muito de meras doações, sem imposição de foros ou tributos, com a única condição de serem cultivadas no prazo de dois anos. Além disso, possivelmente embriagados com a inesperada imensidão das novas terras, esqueceram completamente a recomendação de não dar “maiores terras a uma pessoa, que as que razoavelmente parecerem que no dito tempo poderá aproveitar”. Tornaram-se comuns sesmarias de 5 a 10 e até mesmo 20 léguas em quadra, rememorando que uma légua de sesmaria media 6.600 metros, surgindo propriedades de dimensões impensáveis na metrópole. Havia também imprecisões de limites causadoras de sobreposições e espaços vazios, que, mesmo séculos depois, deflagrariam sérios conflitos fundiários.⁵

Desta maneira o instituto que originariamente era aplicado em Portugal em terras que já haviam sido aradas e por algum motivo teriam sido abandonadas, no Brasil foi aplicado às terras virgens. Explica o já citado mestre Ruy Cirne de Lima as características do regime em Portugal:

Certo é que a constituição das sesmarias não se fazia, sem preceder a divisão e repartição das terras incultas; a pensão ou renda estipulada constituía, geralmente, na sexta parte dos frutos, e, por último, o fim, a que atendia para constituí-las, era o roteamento – rompimento, pelo arado ou pela enxada, das terras abandonadas. Sesmeiros de outra parte, eram denominados os magistrados municipais, encarregados da repartição e distribuição das terras do alfoz”.⁶

Na linguagem das Ordenações “*são propriamente as datas de terras, casais ou pardieiros, que foram ou são de alguns senhores e que, já em outro tempo, foram lavradas a aproveitadas e agora não o são*” (Man, liv. IV, tít. 67; Filp. liv. IV, tít. 43).⁷ Com efeito, até o termo sesmeiro por aqui foi adaptado, daquele que distribuía as terras, passou a ser, aquele que recebia as terras, tamanho era o status de receber tais terras pelas sesmarias.

E em relação às incríveis dimensões doadas, sem qualquer restrição, citamos caso emblemático, a sesmaria doada à Brás Cubas, que abrangia os atuais municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo do Campo, enquanto no Nordeste várias delas eram muito maiores do que os Estados atuais. No caso, também não havia qualquer objeção em

5 JÚNIOR, op. cit.

6 LIMA, op. cit., p. 20.

7 FAORO, R. *Os Donos do Poder Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, v. I, 2001. p. 537.

contemplar-se o mesmo colono com sesmarias sucessivas, em épocas e lugares diferentes⁸ (FAORO, 2001, p. 539).

Esse aparente caos na distribuição de terras públicas veio dar contorno e feição a como seria conduzida a política de terras pelo país que se formava e quais interesses seriam privilegiados ou não pela Coroa de Portugal.

E os cidadãos que recebiam essas terras não eram simples colonos ou gente ligada ao cultivo da terra, como explica o trecho destacado:

Completando, as sesmarias não eram concedidas para qualquer um. Havia uma preocupação militar e comercial, orientada pela tradição aristocrática. Com efeito, as terras só eram concedidas a pessoas de confiança, aos “homens bons”, com posses suficientes para a exploração do novo território, e aos honrados que já tinham demonstrado sua bravura e valor em serviços prestados à Coroa. Vale lembrar que a sociedade portuguesa era organizada aristocraticamente, assentada sobre a base dos morgadios, das honras e dos solos lavrados pelos braços de servos. As terras, portanto, foram distribuídas aos nobres, aristocratas e grandes empreendedores. Resumidamente, aos amigos do rei e aos amigos dos amigos deste. Mas, dentre estes eleitos, ao final só se deram bem os que, conseguindo superar as distâncias e adversidades, lograram sucesso em produzir de acordo com as necessidades do mercado europeu.⁹

E esse tipo de distribuição a pessoas que nem sempre tinham experiência com o cultivo da terra foi desastroso, pois acabou privilegiando apenas pequena casta de abastados, em detrimento do pequeno agricultor, herança que permeia nossa agricultura até os tempos atuais, bem como a apropriação de terras que não foram destinadas a agricultura, e se tornaram o embrião da especulação de terras, ou seja, utilizadas apenas com o intuito de acumulação de capital e investimento, tornando-se improdutivas.

Assim, se verifica duas características principais no sistema de distribuição de terras públicas no Brasil Colônia, a gratuidade, já que essas terras eram doadas e a condicionalidade, pois se não houvesse uma ocupação produtiva as terras voltariam para a Coroa que poderia as redistribuir. Características em tese, pois na prática o gerenciamento das terras foi um tanto descuidado e displicente em sua fiscalização.

No entanto, é de se destacar que não foi o regime de Sesmarias o único responsável pela distribuição fundiária realizada no Brasil, mas também os objetivos de Portugal de se explorar o novo território brasileiro ao máximo para criar excedentes coloniais para a Metrópole, baseada da monocultura, que se utilizava do trabalho escravo e de grandes áreas denominadas latifúndios.

8 FAORO, R., op. cit., p. 539.

9 JÚNIOR, op. cit.

E Portugal mantinha vistas grossas no condizente ao que acontecia na colônia referente à distribuição de terras, em primeiro lugar porque era difícil estabelecer os limites territoriais das sesmarias e como já citado, aparentemente não se tinha esse interesse como principal, bem como existia a prática disseminada da compra e venda das sesmarias.

Apesar da recomendação de se distribuir terras de tamanho adequado a exploração e ao cultivo, a agricultura rudimentar exigia sempre a busca por novas terras férteis e a busca por recursos infundáveis para a colônia fizeram com que a legislação não fosse seguida à risca.

Desde essa remota fase, a posse era o meio mais disseminado a possibilitar o domínio das terras e possibilitar a aquisição das terras públicas pelo domínio privado, explica a estudiosa do tema Ligia Maria Osório Silva¹⁰:

A condicionalidade da doação não conseguiu impedir a formação de grandes latifúndios improdutivos. Além daquela utilizada efetivamente de forma produtiva, Grandes extensões de terras eram apropriadas, ora para garantir explorações futuras, caracterizando uma cultura migratória em grande escala, ora como reserva de valor. Este padrão de ocupação explicava-se, no caso das sesmarias, pelo caráter predatório da agricultura praticada na colônia, baseada no trabalho escravo e na utilização de técnicas rudimentares, que esgotavam rapidamente o solo. Por outro lado, a incapacidade da metrópole portuguesa em exercer um controle estrito sobre a colônia tornou possível a manutenção deste padrão. Em consequência, nenhum dos mecanismos colocados em vigor pelas autoridades coloniais fez reverter esse processo. Na realidade, o aumento das exigências que cercavam a concessão de sesmarias (medição, demarcação, confirmação etc.) só serviu para indispor os colonos com a administração colonial.

Paralelamente a este, outro foco de tensão cresceu à medida que a sociedade colonial se afirmou, ocasionado pela disseminação de outra forma de aquisição de domínio, a posse.

Em conclusão, no Brasil se estabeleceu um regime de sesmarias completamente distinto do existente em Portugal, no qual ao invés de ser atrelado à produção, era um regime que atribuía terras independentemente de qualquer coisa, mero direito dominial.

1.2 Histórico – 2ª Fase Brasil República (1822-1921)

Em 1822, iniciou-se novo período de tratamento a estas terras pela metrópole portuguesa, na tentativa de se retomar as terras ao domínio público foram estabelecidas as seguintes medidas:

10 SILVA, L. M. O. *Terras Públicas, ocupação privada elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, p. 109-41, junho 1999.

1 –o fim da gratuidade da doação com a obrigação dos concessionários de pagarem foro e este incidiria sobre a produção; 2 fixação de limites para o tamanho das concessões; confirmação por El rei das concessões de terra.¹¹

A partir deste momento que se exigiu o pagamento de foro foi alterada a natureza do regime das sesmarias, nos dizeres de Ruy Cirne Lima¹²:

A imposição de foros, nas sesmarias do Brasil, equivalendo a uma apropriação legal do respectivo domínio direto, feria de frente esse preceito e inaugurava, entre nós, o regime da instituição das sesmarias, que perde, desde então, o seu caráter de restrição administrativa do domínio privado e do das entidades públicas, para assumir definitivamente a feição de concessão, segundo os preceitos ordinários, de latifúndios, talhados no domínio régio.

Porém, apesar da urgência da criação de um Estado nacional e independente, o estabelecimento desta política de terras ficou completamente de lado, não se sabe ao certo se pela dificuldade de se verificar e estabelecer em que mãos e a que títulos estas terras estavam sendo distribuídas. Com efeito, era muito grande a balbúrdia de títulos, posseiros e ocupantes irregulares e estes eram em sua grande maioria os grandes proprietários, base social desse novo governo.

O regime de sesmarias aliado a forma como foi conduzido, já naquela época, foi responsável pela completa má distribuição das terras, como escreveu Gonçalves Chaves, na época em anonimato:

Nossa população he quase nada, em comparação da immensidade de terreno que occupamos há trez séculos. 2. As terras estão quase todas repartidas, e poucas há a distribuir, que não estejam sujeitas a invasões dos índios. 3. Os abarcadores possuem até 20 legoas de terreno, e raras vezes consentem a alguma família estabelecer-se em alguma parte de suas terras, e mesmo quando consentem, he sempre temporariamente e nunca por ajuste, que deixe ficar a família por alguns annos. 4. Há muitas famílias pobres, vagando de lugar em lugar, segundo o favor e caprixo dos proprietários das terras, e sempre faltas de meio de obeter algum terreno em que fação hum estabelecimento permanente. 5. Nossa agricultura está em o maior atrazo, e desalento, a que Ella pode reduzir-se entre qualquer povo agrícola, ainda o menos avançado em civilização”¹³

11 GUEDES, S. N. R. *Análise Comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA uma abordagem institucionalista*. Economia, Curitiba, v. 1, n. 30, p. 7-36, 2006

12 LIMA, op. cit., p. 42.

13 CHAVES, 1822, apud LIMA, 1991, p. 46.

Portanto, a gestão das terras públicas desde os tempos imemórias estabeleceu o regime latifundiário e a propriedade nas mãos de poucos, em que o pequeno não sobrevivia ou tinha enormes dificuldades para se firmar.

Na mesma seara, negligência das autoridades no gerenciamento e fiscalização na colonização destas terras e sua distribuição, que se dava desordenadamente e sem critérios legais, sendo realizada segundo parâmetros particulares e individuais, negligenciando as necessidades públicas.

O período de 1822 até 1850 foi denominado de “*fase áurea do posseiro*”,¹⁴ no qual a posse era a única possibilidade de aquisição das terras¹⁵.

Com efeito, até o presente momento era o regime de sesmarias o único regime legal e de acordo com a Coroa, para que se tivesse regularmente em mãos privadas as terras públicas. No entanto, o que se percebia é que a posse efetivamente era a que se verificava em todo o território, a “*ocupação*”, nos dizeres de Lacerda de Almeida¹⁶.

Não se tratava, porém, da *occupatio*, do direito romano, pela simples apossamento das coisas, no nosso caso especificamente havia o cultivo da terra. E nossa legislação, ano após ano, foi protegendo essa posse aliada a efetiva cultura do terrenos.¹⁷

A partir do ano de 1840 se intensificaram os debates para a criação de uma legislação específica de terras, tendo em vista o momento político no qual já se discutia a abolição dos escravos e a real necessidade de contratação de mão de obra assalariada.

Em 1850, surgiu a Lei de Terras a fim de ser uma resposta a essa nova sociedade, no qual as pressões externas de industrialização nos países como a Inglaterra exerciam sobre a economia de Portugal, a transferência de valor as terras em lugar da mercantilização dos escravos era premente.

A lei de Terras nos dizeres de Ruy Cirne Lima¹⁸ era uma errata, em oposição ao regime de sesmarias. E aponta a redação do artigo 4 como emblemático a questão:

Serão revalidadas-dispõe o mencionado artigo-as sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, que se acharem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo

14 SILVA, op. cit., p. 46.

15 Neste contexto, no plano da apropriação territorial, a posse, que viera conquistando o reconhecimento das autoridades coloniais, a partir da resolução do Príncipe Regente que lhe dava prevalência sobre as sesmarias ganhou definitivamente a preferência dos colonos. E na primeira metade do século XIX o número de posses já era maior que o número de propriedades legítimas. Como o entendimento que se teve da resolução que suspendia as concessões de sesmarias foi de que ela não se aplicava às posses, no período entre 1822 e 1850 esta tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato, e é por isso que na história da apropriação territorial esse período ficou conhecido como a “*fase áurea do posseiro*”. (SILVA, 1999)

16 ALMEIDA, 1908 apud LIMA, 1991, p. 51.

17 Lei de 1850, dispondo ulteriormente sobre o assunto, dispõe, por igual, de posses “que se acharem cultivadas ou com princípios de cultura (art. 5), de posseiros com direito sobre “o terreno que occuparem com effectiva cultura (art. 8)”

18 LIMA, op. cit.

sesmeiro, ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que forão concedidas

Ora as condições para a concessão de sesmarias eram a medição, a confirmação e a cultura, o que poderia inclusive, caso o sesmeiro não cumprisse as condições, as terras serem retomadas pela Coroa. A lei de 1850 simplesmente colocou de lado qualquer exigência anterior para que se estabelecesse o domínio das terras e apenas exigiu a “cultura” das terras, legitimando portanto, a posse, pura e simplesmente. E a posse sequer delimitada, pois não se requeria medição prévia.

Os objetivos principais da Lei de Terra sinteticamente foram:

[...] ordenar a apropriação territorial no Brasil: acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um chamariz para a imigração.¹⁹

No entanto a lei demorou por volta de 12 anos até ser finalmente aprovada, tendo em vista os intensos debates e críticas que sofreu. Apenas a província do Rio de Janeiro tinha efetivo interesse na lei, já que a cultura do café estava em plena expansão, e tinha-se por certo o fim do trabalho escravo, o restante do país não comungava do mesmo momento. As demais províncias viam a legislação de terras como uma possível retomada das terras pelo poder central e não eram favoráveis a isso.

Os fazendeiros não tinham qualquer interesse na demarcação das terras e qualquer intento neste sentido tornaria os objetivos de se apropriar de mais terras um ato ilegal.

A Lei de Terras porém trouxe poucos efeitos práticos:

[...] ela regularizou as posses e as sesmarias dos proprietários que solicitaram a regularização; foi utilizada na jurisprudência quando surgiam dúvidas sobre origem do título de domínio de propriedade; emitiu títulos de propriedade plena; ajudou muito modestamente o Estado na obtenção de recursos e encerrou definitivamente a existência da forma concessionária da propriedade²⁰.

Nos dizeres do autor supracitado a referida lei não acabou definitivamente com a posse, não organizou cadastro das terras, não estimulou a pequena propriedade e nem coibiu com os grandes latifúndios.

De fato, o intuito da lei era por primeiro tentar acabar com a balbúrdia dos títulos e documentos que existiam sobre as terras, bem como delimitar as terras devolutas e impedir que a posse fosse meio de se adquirir terras públicas, este último objetivo tinha o intento de impossibilitar o acesso aos imigrantes da posse sobre a terra.

19 GUEDES, op. cit.

20 GUEDES, op. cit.

No entanto, a lei serviu para regularizar a situação irregular de sesmeiros e posseiros, pois os transformou em proprietários.²¹

Em seu artigo 5 dispôs que aos posseiros²²:

É-lhes assegurado, em qualquer hipótese, o direito de pedir indenização pelas benfeitorias realizadas, e até o de requerer legitimação de sua posse, se nesta ocorrer qualquer dos requisitos seguintes – 1) ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros, ou concessionários, ou posseiros; 2) ter sido estabelecida, antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco anos; 3) ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por dez anos.

Inovação foi a venda de terras devolutas pelo governo, proibindo a aquisição que não seja por outra via²³:

[...] fica o governo autorizado a vender terras devolutas, em hasta pública, ou fora della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras, que houver de ser exposta a venda, guardadas as regras seguintes:

A medição e divisão serão feitas, quando o permitirem as circunstancias locais, por linhas que corra de norte a sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em ângulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de quinhentas braças por lado, demarcados convenientemente.

Assim esses lotes como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada serão vendidos separadamente sobre o preço mínimo, fixado antecipadamente e pago à vista de meio real, um real, real e meio e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.

A venda fora de hasta pública será feita pelo preço que se ajusta, nunca abaixo do mínimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o tribunal do teshouro público, com assistência do chefe da repartição geral das terras na província do Rio de Janeiro, e ante as thesourarias, com assistência de um delegado do dito chefe, e com aprovação do respectivo presidente nas outas províncias do Imperio.

21 A aplicação do artigo 1o da Lei de Terras que o acesso à terra foi impedido aos imigrantes, pois a posse não foi estancada depois da promulgação da lei e, muito pelo contrário, a lei serviu para legalizar as posses que continuaram ocorrendo, efetuadas principalmente pelos grandes fazendeiros. Vista sob um prisma bastante geral, a lei de 1850 desempenhou o importante papel de delimitar o espaço de relacionamento entre o poder público e os proprietários de terras, através da legalização da situação irregular de *sesmeiros* e posseiros. Se atentarmos para o fato de que o sistema anterior era caracterizado pela doação condicional, a lei introduzia uma modificação de profundo significado social que era transformar *sesmeiros* e posseiros em *proprietários plenos*, nos termos do *use e abuse* do direito romano. (SILVA, 1999).

22 LIMA, op. cit., p. 66.

23 Ibid., p. 67.

Por outro lado, a demarcação das terras foi tarefa atribuída aos particulares, deste modo, a lei também fracassou no seu intento.

Outrossim, a Constituição Federal de 1824 já havia estabelecido que as terras seriam registradas pelo Registro Paroquial das terras e o Regulamento da Lei de terras determinou em seu artigo 91 que as terras deveriam constar dos registros das Igreja locais. O artigo 102 determinava que os vigários não poderiam contestar o que viesse a registro e deveriam conter nome do possuidor, designação da freguesia e extensão e limites, esses dados seriam transmitidos as autoridades das Terras Públicas e o artigo 94 dispunha que o registro nestes moldes poderia se mostrar bastante falho.

Tal registro perdurou por anos como prova de domínio e foi devidamente utilizado pelo Estado. A legalização da posse poderia ter sido contestada pelo Estado devido ao fato do registro efetuado não servir como prova de ocupação. Mas um fato extraordinário ocorreu na interpretação da lei, que a levou num sentido contrário à letra da lei, segunda a opinião de especialistas, e transformou o Registro do Vigário em fonte de perene perplexidade para os tribunais e meio por excelência para perpetuação dos grilos de terra.

Lígia Osório explica as razões do fracasso dos objetivos da lei de TERRA²⁴.

Embora esta constasse no artigo 1o, outros artigos levavam a supor que a ‘cultura efetiva e a morada habitual’ garantiriam qualquer possuído, em qualquer época, nas terras ocupadas. E que a regularização da propriedade territorial instigada pela lei não era uma obrigação dos possuídores, a cujo cumprimento pudessem ser compelidos judicialmente ou administrativamente, mas um direito, que lhes era facultado, e do qual podiam usar se quisessem. A combinação desses dois elementos teve como consequência que a lei servisse, no período da sua vigência e até bem depois, a regularizar a posse e não a estancá-la.

Outro objetivo da lei em questão seria a de dar as terras um valor de mercado a fim de que a terra garantisse empréstimos ao seu proprietário, porém apesar do preço das terras nesse período ter um aumento substancial, a ausência de transferência de pequenas propriedades aos colonos impossibilitou esse intento.

Ruy Cirne de Lima destacou em seu estudo que nem a metrópole nem o império poderiam ter agido como o fizeram distribuindo as terras devolutas e partilhando, tendo em vista a natureza pública dessas terras que foram tratadas como de natureza privada:

Domínio dessa natureza requeria, sem dúvida, poderes especiais para sua gestão –poderes especialíssimos, desde que, tal como sobre a base da soberania territorial se elevaria o edifício do governo e administração,

24 SILVA, op. cit.

sobre a base da propriedade particular se deveria erguer a estrutura econômica e social de uma população nova. Era um país a ser construído, e não uma propriedade a ser cultivada ou edificada²⁵.

Com a República, a administração das terras públicas devolutas foram delegadas aos Estados e Municípios, incumbindo-lhes o de identificar, demarcar e delas dispor.

Dessa maneira, houve a descentralização da política das terras públicas, e os grandes proprietários na época, embasados na política do "coronelismo" influenciaram o domínio da política estadual. A aplicação do "moradia habitual" e "efetiva cultura" era utilizada indevidamente para efetuar grilagens e posses irregulares, transferindo o domínio de terras públicas para o domínio privado.

E a história legislativa não mudou muito nos anos que se seguem, no Estado de São Paulo, foi publicada a Lei n. 323, de junho de 1895, na tentativa de medir e demarcar terras devolutas, mas na época por seu rigor, a lei não foi aceita pelos possuidores de terras.

Após 3 anos foi publicada a lei n. 525, de 2 de agosto, que teve como principais misteres:

1) a legitimação automática das posses que tivessem um título de domínio anterior a 1878 e das terras que estivessem na posse particular, com moradia habitual e cultura efetiva desde 1868; e 2) a legitimação dependente de processo administrativo das posses de primeira ocupação estabelecidas até a data da lei: 22 de junho de 1895²⁶.

A lei n.1844, do governo de Washington Luiz, veio a novamente legitimar as posses ocorridas entre 1895 e 1921, que era a data de publicação da própria lei e autorizou a concessão de terras devolutas o que se configuraria em princípio, contrário aos ditames da lei das terras de 1850²⁷.

25 LIMA, op. cit.

26 SILVA, op. cit.

27 b) Ocorridas em meados do século XIX, numa região de fronteira do estado de São Paulo, as posses de José Teodoro de Souza deixam entrever com clareza alguns dos estratagemas utilizados pelos posseiros na ocupação de grandes extensões de terras. E o que é mais importante: mostram como o direito estabelecido pelo primeiro ocupante vai sendo repassado aos sucessores. Por volta de 1856, José saiu do município de Pouso Alegre, no sul de Minas, para procurar terras na região do Parapanema, penetrando através de Mogi-Mirim, e rumando em seguida para Botucatu, nessa época apenas uma vila. José saíra de Minas com o firme propósito de formar uma propriedade naquela região. Ao chegar na vila, portanto, tratou de colocar o chefe político local, um conterrâneo capitão da guarda nacional e filiado ao Partido Liberal, a par dos seus objetivos para contar com a sua "aprovação". A lei de 1850 e seu regulamento já estavam em vigor, mas naquelas paragens longínquas o braço da justiça demoraria ainda algum tempo para chegar.

Contando com isso, José seguiu os conselhos de outro conterrâneo, "entendido em leis" que explicou-lhe como usar o regulamento de 1854 a seu favor, através de um artifício, o Registro do Vigário.

O artigo 91 do regulamento determinava que todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título da sua propriedade, seriam obrigados a registrar as terras que possuíam, a partir de prazos fixados na corte e na província do Rio de Janeiro pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império, e nas demais províncias pelos seus presidentes. Os vigários de cada uma das Freguesias do Império foram encarregados de receber as declarações para o registro das terras. As declarações deveriam conter o nome do possuidor, a designação da Freguesia em que se situavam, o nome da localidade, sua extensão (se fosse conhecida) e seus limites. O artigo 102 obrigava os vigários a registrarem as declarações dos possuidores sem contestação, em qualquer circunstância. Findos os

Ruy Cirne Lima²⁸ afirma que esta situação de transferência para os Estados das terras devolutas enfraqueceu ainda mais o interesse público nestas terras, destacando-se apenas o caráter de arrecadação fiscal:

Há, já agora, um patrimônio que, a cada alienação, visivelmente diminui, e alguém que lhe adquire a parte desfalcada, sem que, na aparência, um interesse superior imponha, iniludível e evidentemente, a necessidade ou sequer a convivência, de ordem geral, dessa alienação.

Tal situação de leis lacunosas e subterfúgios documentais que se utilizavam os ocupantes, que sucessivamente vieram a legitimar as posses de terras públicas é uma constante na história da legislação de terras públicas no Brasil, como teremos a possibilidade de verificar neste estudo.

2 DOS TERRENOS DE MARINHA

2.1 Histórico

A primeira legislação a tratar dos limites espaciais dos terrenos de marinha foi o Aviso, de 18 de novembro de 1818, que mencionou a medida de 15 braças craveiras sobre quais seriam os domínios da Coroa Portuguesa que se estabeleceriam em regime de servidão administrativa.

prazos marcados para os registros, os exemplares das declarações ficariam no arquivo da paróquia e os livros do registro seriam remetidos ao delegado do diretor geral das Terras Públicas da respectiva província, para que se organizasse o registro geral das terras possuídas no Império. O artigo 94 fazia uma ressalva importante: as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores. Economia e Sociedade, Campinas, (12): 109-41, jun. 1999. 133 O artifício em questão, aconselhado a José Teodoro, era que após escolher o sítio das terras que queria apossar, ele as fizesse registrar pelo vigário de Botucatu mudando a data da posse para o ano de 1847, para escapar da proibição de apossamento da lei de 1850. Assim foi feito e uma porção de terra de 6 km de frente por 150 km de fundos passou do domínio da nação para a posse de José Teodoro.

A legalização da posse poderia ter sido contestada pelo Estado devido ao fato do registro efetuado não servir como prova de ocupação. Mas um fato extraordinário ocorreu na interpretação da lei, que levou a um sentido contrário à letra da lei, segundo a opinião de especialistas, e transformou o Registro do Vigário em fonte de perene perplexidade para os tribunais e meio por excelência para a perpetuação dos "grilos" de terra.²⁷ Sua importância talvez não tenha sido igualada por nenhum outro dispositivo da lei de terras e seus efeitos perduraram por mais de 100 anos. Nos processos de terras que o estado moveu contra particulares para reaver pedaços do patrimônio público, foi defrontado inúmeras vezes com o Registro do Vigário como prova de domínio. Isto é particularmente visível na região do Paranapanema, onde os processos se arrastam até hoje. No caso da posse de José Teodoro, o imenso latifúndio foi sendo recortado e vendido por José e seus herdeiros ao longo dos séculos XIX e XX. No começo a terra. valia muito pouco e, em vida, José não recolheu 60 contos das suas vendas (na época 1.000 contos era um grande capital, e 100 contos era um pequeno capital). Nas primeiras vendas recebeu em troca um burro arreado, sacas de sal, espingardas, ponches, facas. Os seus herdeiros se beneficiaram da legislação paulista de 1898 e 1920. Em 1940, o Estado tentou ainda uma vez recuperar parte do latifúndio, já então em mãos de terceiros e não conseguiu porque foi reconhecido como prova

de posse imemorial o Registro do Vigário de 1847.²⁸ A epopéia de José está contada num livro escrito em 1926, que no estilo bem no gosto da historiografia tradicional atribui todos os méritos aos posseiros.

Pela ação desbravadora que tiveram, no sertão, e pelo papel que exerceram de empurrar os índios para longe das áreas de fronteira, Oliveira Viana compara a ação dos grileiros e bugreiros do século XIX àquela dos bandeirantes no século XVII (Cobra, 1923; Oliveira Viana, s.d.: 99-100). (SILVA, 1999)

28 LIMA, op. cit., p. 108.

Daí por diante se inicia a consolidação da prática administrativa sobre os terrenos de marinha, acrescidos e mangues, prática que se vai desenvolver através de decisões, instruções, resoluções, editais, circulares, avisos, ordens e portarias²⁹.

De fato, desde os tempos mais remotos o tema de terrenos de marinha não tem uma compilação legal clara e conceitual, já se discorria a época:

Reina o maior cahos na insuficiente legislação sobre terres de marinha. Contam-se por centenas os avisos ministeriais, explicando, ampliando e até alterando as disposições legais, concorrendo tudo para mais perturbar a matéria. Por isso mesmo, a demarcação e defesa destes terrenos contra as espoliações dos particulares tem sido completamente descuradas.

O baratho é espantoso: tudo o que existe se choca com fragor. Percorrer a legislação sobre o instituto de terrenos de marinha é, sem dúvida, tarefa difficilima, ante o verdadeiro cahos existente de Alvarás, Circulares, Decisões, Decretos, Instruções, Leis e Ordens.³⁰

Anteriormente a este Aviso, houve o Decreto de 21 de janeiro de 1809 que mandava aforar os terrenos das praias. Nesta fase, foi determinado a Repartição da Marinha a competência para conceder as porções de praia.

Os terrenos de marinha eram colocados à disposição por meio de editais que nem sempre alcançavam toda a população, tendo em vista a restrição de circulação desse meio³¹.

Por sua vez, a lei orçamentária de 15 de novembro de 1831, determinou a cobrança de receita pública pelo Ministério da Fazenda destas rendas.

Daí por diante, a terra de marinha apareceu sempre como o elemento gerador de uma renda registrada nas leis orçamentárias, e a regulamentação de todos os casos que surgiram foi, toda ela, feita por meio de atos administrativos.³²

A primeira legislação a definir o que era terra de marinha foi o Decreto nº. 4105, de 22 de fevereiro de 1868³³. A partir deste momento eles sempre figuraram nas leis orçamentárias anuais, sempre correndo o risco de extinção ou que fossem transferidos para o poder dos Estados.

Nessa fase, os terrenos de marinha eram alvo de disputa entre a União, os Estados, e as Municipalidades, estes dois estavam concedendo terras de marinha, por meio de aforamento, sem o conhecimento da União. Eram tempos de confusão generalizada e as terras de marinha

29 SANTOS, R. D. S. *Terras de Marinha*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 6.

30 Ibid., MENDONÇA, 1901 apud SANTOS, 1985.

31 Ibid.

32 Ibid.

33 Parágrafo 1. São terrenos de marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio

eram disponibilizadas ao poder privado no meio deste caos legislativo e administrativo. Pelo artigo primeiro deste decreto os terrenos de marinha poderiam ser concedidos diretamente ou por meio de hasta pública.

Em vista dos interesses opostos dos entes federativos a questão chegou a mais alta corte jurídica do país o STF, que já vinha se pronunciando pela propriedade plena e manutenção do domínio direto da União sobre as terras de marinha. E em decisão em Ação Originária, decidiu em 1905, que terras de marinha não se confundem com terras devolutas, como também não se confundem com próprios nacionais.

No voto em separado dos Srs Ministros Oliveira Ribeiro e Godofredo Cunha, declarou-se que terras de marinha são bens nacionais, sobre as quais a União exerce um direito de soberania ou jurisdição territorial, impropriamente chamado também por extensão, domínio eminente.³⁴

Essa balbúrdia na verdade só beneficiou as ocupações ilegais e o não recolhimento dos foros, e os Estados, após a decisão, acabavam por incentivar esse comportamento.

Finalmente, os terrenos de marinha e seus acrescidos foram previstos no Código Civil, de 1916 como bens patrimoniais da União. Após foi publicado o Decreto-Lei n. 9760/46, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, estando em vigor até a presente data.

A legislação citada em nada alterou o conceito, a qualificação, a metragem, a utilização do instituto e não foi previsto em qualquer Constituição anterior a de 1988.

2.2 Terrenos De Marinha Fundamentos Jurídicos

Os terrenos de marinha são bens públicos, pertencentes à União Federal, de acordo com o artigo 20, VII, da Constituição Federal:” *Art. 20 São bens da União: [...] VII- os terrenos de marinha e seus acrescidos*”;

Esta foi a primeira previsão constitucional do instituto, anteriormente a 1988 não houve qualquer previsão constitucional das terras de marinha. E a finalidade de estarem os terrenos de marinha compreendidos na definição deste inciso como bens públicos federais, não é outra senão a de que cabe à União promover a defesa nacional, inciso III, do artigo 21: “Compete à União: [...] III- assegurar a defesa nacional.”

Os terrenos de marinha quando foram criados tinham como princípio a defesa o território nacional, deixando desimpedida a faixa de terra próxima a costa, impedindo ataques militares, invasões, etc.

³⁴ SANTOS, op. cit., p. 32.

Diógenes Gasparini³⁵ sintetiza a importância dos terrenos de marinha na época:

Depreende-se da leitura da legislação que vigorou no início da efetiva ocupação de nosso território que a finalidade das marinhas estava centrada em quatro aspectos de sua utilização. De fato, eram necessárias, para os serviços de embarque e desembarque de coisas públicas e particulares, para a defesa da cidade e para a obtenção da renda, além de algumas vezes se prestarem para a extração de sal.

Ocorre que na atualidade o papel dos terrenos de marinha não é apenas fronteiro ou bélico, como o era, no período mais remoto colonial:

[...] os terrenos de marinha tornaram-se para as cidades, hoje, seja do ponto de vista ambiental ou das funções sociais que a propriedade deva cumprir, elemento decisivo para a sua sobrevivência, porque importantes para a preservação de ecossistemas, de cursos d'água, do equilíbrio climático, além de elemento primordial da sua urbanização.³⁶

No condizente ao conceito estritamente jurídico, para Celso Antônio Bandeira de Mello, terrenos de marinha são:

[...] faixas de terra de 33 metros de profundidade, contados horizontalmente a partir da linha do preamar médio de 1831, para o interior das terras banhadas pelo mar- sejam continentais, costeiras ou de ilhas – ou pelos rios e lagos que sofram a influência das marés, estendendo-se como tal a oscilação periódica em seu nível de águas, em qualquer época do ano, desde que não inferior a 5 centímetros, e decorrentes da ação das marés (artigo 2º e parágrafo único do Decreto-lei n. 9760, de 5 de setembro de 1946).³⁷

Esses terrenos que podem ser classificados segundo Diógenes Gasparini³⁸ em razão da respectiva localização em: continentais, costeiros, insulares, podendo ser situados em zona urbana ou rural, não se confundem com os acrescidos, reservados, de mangue e alodiais e estão incluídos entre os bens imóveis da União, estando sob a administração do Serviço de Patrimônio da União – SPU, órgão do Ministério da Fazenda.

E esta definição não é recente, desde o período colonial, conforme retrata a Ordem Régia de 4 de dezembro de 1678 e, em especial, a Ordem Régia de 21 de outubro de 1710, cujo teor apregoava “*que as sesmarias*

35 GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 8. ed. [S.l.]: Saraiva, 2003. p. 507.

36 ALMEIDA, J. M. D. L. O. Terrenos de marinha: por que a tentatiava de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente? *Revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília, p. 205, outubro 2008

37 FREITAS, G. P. *Loteamento em Terreno de Marinha*. JUSTITIA, p. 84, 1980.

38 GASPARINI, op. cit.

nunca deveriam compreender a marinha que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do meu serviço, e de defesa da terra".³⁹

Vejam os respeito da natureza do terreno de marinha que traz a douda doutrinadora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁴⁰:

Têm "natureza" de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda. Sua utilização pelo particular se faz sob regime de aforamento ou enfiteuse, pelo qual fica a União com o domínio direto e transfere ao enfiteuta o domínio útil, mediante pagamento de importância anual, denominada foro ou pensão."

O artigo 11 do Decreto nº. 24643, de 10 de 1934, qualifica o terreno de marinha como bem dominical, o que significa que o povo não tem livre acesso a eles. Os terrenos de marinha, nessa qualidade, podem ser utilizados privativamente pela União, quer de modo direto, quer por meio da celebração de contratos com terceiros, neste caso o aforamento, cessão e a ocupação⁴¹.

Além do artigo 20, inciso VII, da CF, já mencionado, que arrola os terrenos de marinha entre bens da União Federal, o parágrafo 2º. do artigo 49 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o assunto, assegurando os direitos dos ocupantes de terrenos de marinha inscritos até 1988, data da promulgação da CF.

Na legislação infraconstitucional têm-se as disposições do Decreto-Lei nº. 9760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe, de modo geral sobre os bens imóveis da União Federal e Lei nº. 9636, de 15 de maio de 1988, que regulamenta parágrafo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

O Decreto-lei n. 9760/46, seguindo a tendência iniciada no século XIX de propiciar o gozo privado e particular das terras de marinha, previu instrumentos de direito público e de direito privado voltados a este objetivo dentre as formas de utilização dos terrenos de marinha são: aforamento ou enfiteuse e ocupação.⁴²

2.3 Terrenos de Marinha e os Novos Paradigmas Constitucionais

Com a publicação da Constituição Federal de 1988 foi inaugurado o Estado Democrático de Direito o qual trouxe em seu bojo novos valores que permeiam as relações do Estado e da sociedade como um todo.

39 NIEBUHR, J. D. M. *Estudos em Homenagem ao Prof. Adilson Abreu Dallari*. Direito Público, p. 356, 2004.

40 DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

41 Ibid.

42 VALENÇA, D. A. Terrenos de Marinha: trilhas para uma função social. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDUA*, Belo Horizonte, v. 52, n. 9, p. 24-33, jul./ago. 2010.

Além da reafirmação dos direitos individuais, temos uma nova conjuntura de direitos coletivos e difusos, associações civis que reivindicam esses “novos” direitos, dentre eles os do consumidor e do meio ambiente, por exemplo.

O acesso e manutenção da terra também sofreu reformulação, de um direito considerado privado, ele passou a ter contornos públicos, pois a propriedade e a sua utilização não podem mais ser vistos somente sobre o viés puramente particular.

A propriedade, antes vista como direito absoluto, também deverá ser analisada e interpretada como um direito fundamental do homem, permeada pelo respeito aos direitos humanos.

A Constituição Federal previu o direito de propriedade como um direito fundamental e em seu art. 5, incisos XXII e XXIII, atrelou o direito de propriedade ao seu atendimento à função social, mais à frente no artigo 170 também elege entre os princípios fundamentais da ordem econômica, e prevista também nos artigos 156, que prevê impostos municipais e artigo 182 que dispõe a respeito da política de desenvolvimento urbano, além dos artigos 184, 185 que prevê a desapropriação para fins de política agrária.

Todos esses dispositivos impõem ao proprietário privado um dever de agir utilizando sua propriedade desde que com respeito os anseios coletivos. Além do usar, gozar e dispor, deverá atender a sua função social, dentre eles, utilizar a propriedade devidamente e para o bem coletivo, respeitando os direitos ambientais, por exemplo não contaminar o solo, parcelar gleba, etc.⁴³

E quando se analisam as características dos terrenos de marinha na atualidade, como já afirmado no tópico anterior, eles deixam apenas de ser vistos sob o ponto de vista de segurança nacional, para abranger uma importância maior, coletiva, “de gozo e fruição pública das orlas”

E neste contexto da função social, está desdobrada a questão ambiental que é um dos primados da Constituição Federal de 1988, previsto em seu artigo 225 e ss, que enumeram uma gama de princípios próprios aplicáveis à proteção do meio ambiente, *in verbis*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações:

Este é o princípio do desenvolvimento sustentável, que nada mais é do que “a busca e a conquista de um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização de recursos naturais” nos ensinamentos de Celso Pacheco Fiorillo⁴⁴.

43 JELINECK, R. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil*. Porto Alegre, 2006.

44 FIORILLO, C. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 25.

O princípio em questão não se constitui em letra morta, mas sim em uma diretriz máxima, que deve ser seguida pelos legisladores, aplicadores da lei, administradores e sociedade no geral. Para o poder público trata-se de regra imperativa e que se sobrepõe a toda interpretação e aplicação da legislação ao caso concreto. Tal observância visa o bem comum, da coletividade como um todo, pois a sua própria existência pode ser colocada em risco se determinadas atividades forem permitidas sem a devida fiscalização e controle.

No mesmo contexto a propriedade da União está vinculada à função social da propriedade, de acordo com o artigo 182 da CF:

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 dos seus habitantes.

Desta maneira, é de ser questão anterior a ser levada em conta na interpretação de qualquer norma, realizada pela Administração, no condizente aos seus terrenos de marinha, hoje explicitada no artigo 1.228 do CC:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, desconformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e urbanístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

No caso da questão urbana, a função socioambiental vinculada à propriedade da União, em face dos terrenos de marinha confundir-se-á com as tantas funções sociais da cidade. Esta expressão, hoje inserida no Art. 182, caput, da CF/88, refere-se às “chaves do urbanismo” constantes da Carta de Atenas, que listou as funções às quais a cidade deve se prestar: habitar, trabalhar, recrear e circular. Em todos esses aspectos, a propriedade e o meio ambiente ecologicamente equilibrado estarão presentes. O novo Código Civil também contemplou a função social da propriedade, que calha com as funções sociais das cidades.

Por sua vez, os terrenos de marinha estão situados em zonas costeiras que como define a Resolução n. 1, de 21.11.1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), no subitem 3.2, como:

A área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários, e baías, comporta em sua integridade os processos e interações característicos das unidades ecossistêmicas⁴⁵.

45 FREITAS, M. A. P. D. *Zona Costeira e Meio Ambiente*. Aspectos Jurídicos. Curitiba. Juruá. 2009. Curitiba: Juruá, 2009. 21 p.

A lei n. 7661, de 16 de maio de 1988, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com vistas a “*orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2)*” e também:

Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

[...]

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

Sobre os ecossistemas que estão nesta região, são de condição especialíssima e variada, possuindo inúmeras espécies de plantas, bem como animais e vários tipos de solo, como restingas, costões, manguezais, Cintia Maria Afonso afirma:

[...] esses ecossistemas desempenham papel fundamental na manutenção da qualidade de vida: são estabilizadores climáticos e hidrográficos e protetores do solo (é indiscutível seu valor para evitar assoreamento de rios, bem como controlar inundações, além de serem supridores de matéria-prima para consumo humano.)⁴⁶.

Além da preservação da fauna, flora e ecossistema local, visa-se com a criação de áreas de proteção ambiental permanente dar concretude à função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, da CF.

Carlos Frederico Marés, citado por Mariana Almeida Passos⁴⁷, ensina:

46 Ibid., p. 29.

47 FREITAS, op. cit., p. 29.

[...] isso significa que a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela paise algum direito de propriedade ou esteja proibido qualquer uso direto, como, por exemplo nas terras afetadas para a preservação ambiental: a função social é exatamente a preservação do ambiente

Nos termos do artigo 225, parágrafo i, inciso III, da CF, “*cabe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*”. Já o art. 9º, inc. VI, da Lei nº 6938/81 determina que espaços territoriais especialmente protegidos são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁴⁸ destaca:

[...] espaços especialmente protegidos podem estar localizados em áreas públicas ou privadas. Por serem dotados de tributos ambientais, merecem tratamento diferenciado e especial, porque, uma vez assim declarados, sujeitar-se-ão ao regime jurídico de interesse público.

A CF de 1988, dispõe em seu art. 225, parágrafo 4º, “A Floresta Amazônica Brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”, está inserida na Zona Costeira, que é patrimônio nacional, previsto constitucionalmente e com comando de proteção integral direcionado aos Administradores e Administrados, de preservação ambiental de toda área compreendida.

Corroborar o entendimento Paulo Affonso Leme, também citado por Mariana Almeida Passos⁴⁹:

Dessa forma, os bens listados como de patrimônio nacional, dentre eles a zona costeira, são de interesse público, do interesse de todos os brasileiros, podendo ser do domínio de qualquer um dos entes políticos ou de particulares. A peculiaridade reside no fato de que se encontram submetidos a disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente, garantindo-se assim, às futuras gerações, o direito de viver em um ambiente saudável. “a regra geral constitucional tem sua importância não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente a seus ocupantes diretos, mas a todos os brasileiros, esteja ele onde estiver, pois se trata de “patrimônio nacional (g.n.)

48 FIORILLO, op. cit.

49 LEME apud FREITAS, 2009. p. 42.

E a utilização de acordo com o parágrafo 4º se faz na forma da lei, e a esta norma deve ser dada coercitividade e efetividade, exercida pelo administrador que a aplica.

Por todos estes aspectos destacados, vê-se que os terrenos de marinha adquiriram outra configuração e devem ser tratados sob perspectiva completamente dispare da que ocorreu até então. Antes sob viés de áreas com interesse meramente arrecadatário pela Administração Federal e utilizados de acordo com interesses privados, a partir da nova perspectiva constitucional, adquirem caráter de interesse público e coletivo.

2.4 Das Ilhas: Situação Peculiar

Ilha é uma porção de terra que se eleva acima das águas e por elas está cercada, podendo ser marítima ou fluvial.

De acordo com o artigo 20 da Constituição Federal CF:

São bens da União: I - ..., IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II.

Desta maneira a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, as áreas, nas ilhas, costeiras ou não, pertencem à União, salvo no que tange às áreas, dentro dessas ilhas, já tituladas em favor dos Estados, Municípios e terceiros.

Se não houver nenhum registro de que a ilha tenha integrado alguma vez patrimônio estadual, municipal ou privado, ela é considerada, por determinação constitucional, propriedade da União. Se houver proprietário antigo este deverá pagar as taxas decorrentes do regime de aforamento.

Na maioria dos casos as ilhas são bens dominiais da União e cabe a ela por meio da Secretaria de Patrimônio da União o dever de fiscalizar o seu uso, com o seu Poder de Polícia, nos termos do artigo 23, inc. VI, da CF, tal incumbência cabe também aos Estados e Municípios.

E seria o seu dever transferir as áreas ocupadas nas ilhas para os órgãos ambientais, como preceitua o art. 44 da Lei no. 9.985, de 18.07.2000, que dispõe: “as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza” e não exceção, como vem ocorrendo.

As ilhas têm sido utilizadas privativamente, como sinal de status, do que aproveitadas ambientalmente, o que se caracteriza como verdadeiro desvio de finalidade para com as ilhas brasileiras.⁵⁰ E continua a autora

50 FREITAS, op. cit. p. 202.

supracitada a delinear o grave problema que envolve a administração das Ilhas pela União:

A população permanente dessas ilhas é composta de comunidade caiçara, geralmente pescadores que têm ali os meios de trabalho e sobrevivência. Além da comunidade nativa, o espaço das ilhas é partilhado com moradores das cidades, que ali constroem mansões de veraneio, muitas vezes em terreno obtido dos próprios pescadores, sem que haja um título de propriedade e nem mesmo autorização da União para muitas dessas construções.⁵¹

Desta maneira, se verifica o grande interesse financeiro e especulação imobiliária que permeia a utilização destas Ilhas pelos particulares. É de se registrar que em áreas pertencentes a particulares o bem deve ser oferecido primeiramente à União e somente se esta não quiser poderá ser oferecido à terceiro. Pelo interesse social e ambiental que permeiam estas áreas a União deveria sempre reivindicar o domínio para protegê-lo da degradação ambiental.

Outro problema apontado pela mesma autora é que a Secretaria de Patrimônio da União desconhece quantas ilhas existem no país, bem como que a inadimplência é generalizada no condizente ao pagamento de taxa de ocupação e do foro, estes são os dados da reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, O governo vai atrás dos donos de nossas ilhas. (26/01/03):

Dados da Gerência Regional do Patrimônio da União em São Paulo mostram que metade das 25 pessoas a quem oficialmente foi concedido direito de uso de ilhas paulistas está inadimplente com as taxa de ocupação e pode perder a concessão caso não regularize sua situação. “Tem gente devendo muito dinheiro, diz o gerente Newton Ferreira de Andrade, explicando que caso haja perda de domínio por algum particular, a União poderá abrir novas licitações ou transferi-las a órgãos ambientais”.

51 Mas há também casos de utilização de ilhas com fins de entretenimento, como ocorre em Angra dos Reis/RJ, nas quais, em todos os verões são montados verdadeiros clubes para diversão noturna (v. g Ilha do Ouriço do Arroz e Chivas), como mostra esta notícia: “a Isla oferece de tenda com massagem a restaurante japonês, além de uma pista inacreditável com vista para o mar, um bar com piscina e até uma drogaria que vende Viagra com desconto”. Isto faz com que alguns privilegiados paguem o valor de taxa de ocupação de R\$ 5.000,00 para ter direito ao uso de até 300 mil metros quadrados de ilha. Surpreendentemente notícias nos dão conta de venda e leilão de ilha pertencente a particular, como é o caso da Ilha de Sororoca, localizada no Rio de Janeiro. Leia-se; Quem sempre desejou ter uma ilha própria, mas não encontrava oferta no mercado, já pode tentar realizar o sonho. O primeiro passo, que não deixa de ser outro sonho, é dispor de cerca de 3 milhões. O segundo é disputar o imóvel em um leilão, na próxima quarta-feira. A ilha está situada na vila de Itapuruçá, entre Angra dos Reis e Rio de Janeiro. O proprietário, o arquiteto italiano Eugênio Restelli, quer desfazer-se do pequeno paraíso e 20 mil metros quadrados”. Além do leilão, ilhas são vendidas pela internet. Como se trata de ilhas particulares, supõe-se que haja pagamento de laudêmio para a União, em conformidade com o que determina a lei. Os anúncios são fantásticos: em Angra dos Reis, uma ilha de 50 mil metros quadrados com casa, pier e água potável vale US\$ 2 milhões. Com o mesmo valor, dá para comprar em Paraty um “paraíso tropical”, com 250 mil metros quadrados, coberto pela mata atlântica.. Quem preferir pode alugar a ilha do Pico por US\$ 55,00 a diária ou optar entre vários outros pontos do litoral. Para descobri-los, basta uma pesquisa na internet, em sites nacionais e estrangeiros (FREITAS, 2009)

Por sua vez, a Lei nº 7.661, de 16.05.1988, cujo artigo 3º, assim dispõe:

O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção entre outros, dos seguintes bens: I - ilhas costeiras e oceânicas”, bem com a Lei no. 9.985, de 18.07.2000, que determina no art. 44: “as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza, e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.”.

E conclui a estudiosa:

Tendo as ilhas grande valor ambiental e sendo áreas especialmente protegidas, conclui-se que sua ocupação deve ser controlada, limitada ou até mesmo vedada, especialmente quando cobertas de vegetação igualmente protegida [...]. As ilhas costeiras servem de abrigo para várias espécies marinhas, incluindo aves migratórias e locais, que as utilizam como área de descanso ou de nidificação e também mamíferos marinhos, peixes e outros invertebrados aquáticos, cujo habitat característico são as margens rochosas⁵².

3 DA UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA PELOS PARTICULARES

3.1 Do Aforamento ou Enfiteuse

A título de registro, é de se observar que o aforamento ou a enfiteuse é utilizada pelo Direito Civil e pelo Direito Público com diferenças pontuais. O antigo Código Civil tratava do assunto nos artigos 678 e ss. O artigo 2038 do Novo Código Civil proíbe a constituição de novas enfiteuses, subordinando as atuais existentes até sua extinção a serem reguladas pelas disposições do antigo Código Civil Em seu parágrafo 2º o mesmo artigo ressalva que a enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial, com regime jurídico público.

O parágrafo 2º, do artigo 64, do Decreto-lei n. 9760/46, “*o aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e de manter-se o vínculo da propriedade pública*”

Nos termos do art. 99 e seguintes do Dec. Lei n. 9760/46, a aplicação do regime de aforamento a determinado imóvel compete ao SPU e depende de prévia autorização do Presidente da República e, conforme o caso, de prévia audiência dos Ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, da Agricultura, etc.

O aforamento é espécie de contrato através do qual se transfere direito real sobre o bem imóvel alheio. Nele, ocorre o desdobramento do domínio. Efetiva-se o desdobramento do domínio entre o efetivo proprietário,

⁵² FREITAS, p. 200.

apelidado de senhorio, e aquele que recebe o direito real sobre o imóvel, apelidado de foreiro ou enfiteuta. O senhorio é titular do domínio direto, enquanto o foreiro do domínio útil, o que outorga a ele amplos poderes sobre a coisa, podendo aproveitá-la como se ela o pertencesse. O foreiro conserva esses direitos perpetuamente, podendo transferi-los aos seus herdeiros ou a terceiros, de modo gratuito ou oneroso.⁵³

Ou seja, o enfiteuta ou foreiro tem a posse do bem com as respectivas ações, cabendo-lhe os frutos e produtos da coisa, e pode alienar o direito, onerosa ou gratuitamente, assim como transferi-lo por herança. Obriga-se a conservar o bem, a pagar o foro anual e denunciar a alienação do domínio útil ao senhorio direto, para que este receba o *laudêmio* (percentual sobre o preço) ou exerça o seu direito de preferência.

O aforamento atribuindo a não proprietário da coisa o direito sobre suas utilidades e frutos, inclusive o de alienar esse direito e de hipotecá-lo, é, assim, mais amplo que o usufruto, pois o usufrutuário usa o bem, apropriando-se de seus frutos, mas não pode alienar seu direito.⁵⁴

Em contrapartida, o foreiro deve pagar anualmente à União o foro correspondente a 0,6% do valor do respectivo domínio pleno (caput artigo 101, Decreto-Lei 9760/46), bem como, em caso de transferência onerosa de aforamento- que deve contar com o assentimento da União, que exerce direito de preferência deve pagar *laudêmio* de 5%, conforme art. 102 do mesmo Decreto.

O aforamento pode se extinguir pela inadimplência do foreiro, por três anos consecutivos ou quatro anos intercalados, art. 101 do mesmo Decreto, ou mesmo por acordo entre as partes (senhorio e foreiro) ou remição do foro, a critério do Presidente da República.

Não obstante, a maioria dos terrenos de marinha está sujeita à mera ocupação.

3.2 Da Ocupação

Em paralelo ao contrato de aforamento ou enfiteuse, a União passou a permitir que particulares utilizem de terrenos de marinha, expedindo em favor deles certificados de ocupação. Essa foi uma construção legal, como veremos, mais um ato de tolerância da Administração Pública em face dos fatos, do que um instituto jurídico tradicionalmente delineado. Acrescente-se que de acordo com nossa pesquisa não há nada similar no direito comparado.

Tendo em vista a apropriação e utilização dos particulares dos terrenos de marinha ao longo dos anos e completa ausência do Poder Público, no condizente a ordenar e fiscalizar a utilização destas áreas, foram feitas

53 NIEBUHR, op. cit., p. 363.

54 SCHAEFER, J. J. R. *A posse em terras de marinha*. n. 98, p. 12. Jurisprudência Catarinense, Florianópolis-SC, v. 98, n. ano XXVI, p. 12, 2. Trimestre 2002

dezenas de tentativas com a publicação de leis, geralmente tardias, com a finalidade de normatizar as situações de fato. E verificamos que todos esses atos normativos tinham a finalidade de remediar o que já estava consolidado.

O regime de ocupação, de acordo com o autor João Raymundo Silva, foi instituído em 31 de dezembro de 1920, pelo então Presidente da República Epitácio Pessoa, através do Decreto de n. 14.595, que disciplinava o inciso V do artigo, da Lei 3.595, de 31 de dezembro de 1919⁵⁵, este mesmo decreto dispôs a respeito da cobrança de taxa de ocupação, prevendo em seu artigo 8º que houvesse declaração do próprio contribuinte a respeito da área ocupada.

Em seu artigo 10 criou “*turma de reconhecimento de terrenos de marinha*” que seria um órgão composto de servidores públicos de cunho interdisciplinar, engenheiros, agrônomos, arquitetos, que daria início ao cadastramento e delimitação dos terrenos de marinha ocupados, iniciando os trabalhos pela cidades mais importantes do litoral.

O Artigo 16, deste mesmo decreto, já previa pagamento de laudêmio sob transmissão destes terrenos de marinha quando fossem vendidos ou doados.

Após vinte anos das primeiras legislações que tratavam a respeito da ocupação, houve a publicação de uma sucessão de decretos dando prazo de 180 dias para que se regularizassem as ocupações (Decreto-lei nº. 2490, 16.08.40, em seu art. 5º, Decreto-lei nº. 3050 13.02.41, Decreto-lei nº. 3205 22.04.41, fixa o prazo de sessenta dias e mais sessenta dias e Decreto-lei nº. 3721 01.10.41 prorroga o prazo em mais 90 dias, Decreto-lei nº. 4034 de 19.01.42 em mais noventa dias, Decreto-lei nº. 5666 15.07.43, em seu art. 9 prazo de 6 meses improrrogável, DI 7278, 29;01;45, novo prazo)

O governo pretendia que as ocupações, consideradas indesejáveis em um primeiro momento, se tornassem aforamentos devidamente legalizados.

Com a publicação do Decreto-lei 4120, 21.02.42, foi determinado que só seriam concedidos aforamentos restritamente, *in verbis*:

A concessão de novos aforamentos de terrenos de marinha e de seus acrescidos só será feita, a critério do governos, para fins uteis, restritos e determinados, expressamente declarados pelo requerente” “art. 2 serão mantidos todos os aforamentos que na data de publicação do presente decreto-lei estiverem perfeitamente legalizados

E a intenção governamental era de que somente aqueles que tivessem legalmente ocupando terrenos de marinha e estivessem em dia com o pagamento de laudêmios continuassem em posse dos terrenos. Por isso durante praticamente cinco anos foram concedidos prazos e mais prazos para que se efetuassem regularizações das ocupações.

55 NIEBUHR, op. cit., p. 364.

Em vários desses decretos foi disposto que após certa data não seriam permitidas novas ocupações e aquelas que não se regularizassem e não se tornassem aforamentos seria efetuada a retomada pelo Poder Público.

No entanto, nada foi feito pela União Federal para que se reintegrassem essas áreas e nem mesmo que fossem regularizadas as ocupações, que se perduraram no tempo e foram consentidas pela Administração ano após ano.

O problema maior é que a ocupação sequer constitui posse, é um mero consentimento do Poder Público, para que aquele particular utilize aquele terreno:

A ocupação constitui de mera tolerância por parte da União, que consente na utilização por terceiros, dos seus terrenos de marinha. Diferentemente do aforamento ou enfiteuse – em que há divisão entre o domínio útil (do foreiro) e o domínio direto (da União), conferindo série de prerrogativas ao foreiro ou enfiteuta – na ocupação o domínio pleno permanece nas mãos da União, ou seja, não há divisão de domínio, o bem pertence integralmente a ela, sem que assistam maiores direitos aos ocupantes. Trata-se, a rigor, de ato administrativo unilateral e precário, realizado, historicamente, sem critério algum, em desalinho ao preceito isonômico, pelo que, através dele, se concedeu uma série de privilégios a apadrinhados.⁵⁶

O regime de ocupação, atualmente continua disciplinado nos artigos 127 e 132 do Decreto-Lei nº. 9760/46 e pela Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998, alterada pela Lei nº. 11.481/2007. Da leitura dos dispositivos lê-se:

Art. 127. Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação.

§§ 1º e 2º (Revogados pelo Decreto-lei nº 2.398, de 1987)

Art. 128. Para cobrança da taxa, a SPU fará a inscrição dos ocupantes, ex officio, ou à vista da declaração destes, notificando-os para requererem, dentro do prazo de cento e oitenta dias, o seu cadastramento. (Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998)

§ 1o A falta de inscrição não isenta o ocupante da obrigação do pagamento da taxa, devida desde o início da ocupação. (Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998)

§ 2o A notificação de que trata este artigo será feita por edital afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional, publicado no Diário Oficial da União, e mediante aviso publicado três vezes, durante o período de convocação, nos dois jornais de maior veiculação local. (Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998)

⁵⁶ NIEBUHR, op. cit., 365.

§ 3º Expirado o prazo da notificação, a União imitar-se-á sumariamente na posse do imóvel cujo ocupante não tenha atendido à notificação, ou cujo possessor não tenha preenchido as condições para obter a sua inscrição, sem prejuízo da cobrança das taxas, quando for o caso, devidas no valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração. (Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998)

Arts. 129 e 130. (Revogados pelo Decreto-lei nº 2.398, de 1987)

Art. 131. A inscrição e o pagamento da taxa de ocupação, não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento, salvo no caso previsto no item 4 do artigo 105. (g.n.)

Art. 132. A União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitar-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação, observados os prazos fixados no § 3º, do art. 89.

§ 1º As benfeitorias existentes no terreno somente serão indenizadas, pela importância arbitrada pelo S.P.U., se por este for julgada de boa-fé a ocupação.

§ 2º Do julgamento proferido na forma do parágrafo anterior, cabe recurso para o C.T.U., no prazo de 30 (trinta) dias da ciência dada ao ocupante.

§ 3º O preço das benfeitorias será depositado em Juízo pelo S.P.U., desde que a parte interessada não se proponha a recebê-lo

Lei. 9636/2007.

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).

Com efeito, a ocupação é ato precário e resolúvel a qualquer tempo e aquele que ocupa o bem desprovido de título outorgado pela União deve proceder ao pagamento da taxa de ocupação, na forma do Decreto regulamentador n. 2398/87, in verbis:

Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de:

I –...

II - 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de abril de 1988.

I - 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 30 de setembro de 1988.

O ocupante não goza das mesmas garantias do foreiro ou enfiteuta, podendo, caso a União necessite do imóvel, ser sumariamente desapossado da área, recebendo, a título de indenização, apenas o valor das benfeitorias arbitrado pelo SPU.

Saliente-se que houve a publicação de um Decreto-lei nº. 1561/77, que negava direito à qualquer indenização. Assim, quem tivesse realizado benfeitorias antes de 13 de julho de 1977, data da publicação do referido decreto, não teriam em tese direito a qualquer indenização sobre benfeitorias. Porém, não se pode pelo princípio da boa-fé e moralidade administrativa não se indenizar benfeitorias necessárias realizadas pelo ocupante.

Com a publicação da Lei nº. 9636, de 15 de maio de 1998, sucessora da Medida Provisória nº. 1567, de 14 de fevereiro de 1997, algumas alterações foram promovidas no sistema de gerenciamento dos bens públicos e dos terrenos de marinha e seus acrescidos, sendo que em seu artigo 1º preceitua que o objetivo dela consiste em regulamentar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens da União.

O artigo 9º da mesma lei vedava a inscrição de ocupações que ocorreram ou que ocorram após 15 de fevereiro de 1997 ou que estejam comprometendo áreas de uso comum, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção de ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidroelétrica ou congêneres. A primeira parte que veda as inscrições de ocupação foi revogada pela Lei nº 11.481/2007, sendo agora vedada as inscrições de ocupação a partir de 27 de abril de 2006, a segunda parte do artigo foi dada nova redação, porém mantida as disposições.

A inscrição de ocupação na Secretaria da Patrimônio da União e o pagamento de taxa não conferem ao ocupante o direito de propriedade ou ao aforamento (art. 131 do Decreto-Lei n. 9760/46. A União reserva o direito de, a qualquer tempo, imitar-se na posse dos imóveis então ocupados (artigo 132 do mesmo Decreto-Lei)

A Inscrição de ocupação, embora regime precário de ocupação do bem, se apresenta como a forma de promover a regularização da posse sobre o imóvel ocupado e será deferida sempre que não houver interesse público na utilização do imóvel, e quando forem observadas as normas ambientais e posturas municipais aplicáveis.

No artigo 12 da mesma Lei se dispõe que os terrenos de marinha ocupados por terceiros poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública e em seu artigo 13, que será dada preferência a quem, comprovadamente, em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações junto a Secretaria do Patrimônio da União. Tal direito de preferência redundará na prerrogativa em favor do ocupante de não se sujeitar à concorrência ou a leilão para celebrar o aforamento.

Ele, o ocupante, é notificado pela Secretaria do Patrimônio da União a respeito do preço mínimo para o aforamento, que deve ser celebrado no prazo de seis meses a contar da notificação, prazo esse sujeito à prorrogação por outros seis meses, a pedido do interessado. O ocupante deve pagar pelo domínio útil apenas o preço mínimo, que pode ser quitado à vista; no ato da assinatura do contrato (inciso I do artigo 14 da Lei em comento), ou mediante entrada mínima de 10% (dez por cento) do preço, a título de sinal e princípio de pagamento, e do saldo em até cento e vinte prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas, desde que o término do parcelamento não ultrapasse a data em que o adquirente complete oitenta anos de idade (inciso II do mesmo artigo). Esclareça-se que, através dessa operação, os então ocupantes não adquirem o domínio pleno dos terrenos de marinha, porém apenas o domínio útil, sujeitando-se ao regime de aforamento ou enfiteuse⁵⁷.

Deste modo, tem-se que a ocupação, situação de fato, de ilegal e indesejável pelo Poder Público, na atualidade é protegida pela legislação, porém desestimulada, pois há dispositivo que incentiva que se torne um aforamento e a proíbe a partir de 27 de abril de 2006.

Por outro lado, há de se reconhecer o esforço da lei em adequar os seus ditames a função social da propriedade, abarcando dispositivos que reconhecem a existência de ocupações irregulares realizadas pela população carente, sem acesso à terra. E as mudanças efetuadas pós Constituição de 1988 e no caso específico a lei nº 11481/07, que veio alterar dispositivos da Lei nº 9636/98, trouxe alguns novos institutos e releituras, por exemplo, foi acrescentado ao artigo 6º da Lei nº 9636/98, o instituto de regularização fundiária de interesse social:

§ 1o Nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população carente ou 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

Nesta mesma linha, foi alterado o decreto nº. 1876/81 isentando a população de baixa renda do pagamento de foros, laudêmios e taxas de ocupação.

Destaca-se ainda, que o artigo 7º da Lei nº 9636/98, que foi alterado para deixar explícito que deve haver efetivo aproveitamento do bem pelo ocupante, excetuando-se áreas de interesse social e de assentamentos informais. Dessa forma, registre-se o cunho altamente social desta lei que reconheceu o direito de moradia, principalmente aos assentamentos informais, cite-se também o artigo 22-A acrescentado que também previu a concessão de uso especial para fins de moradia.

Há de se destacar também que as alterações legislativas promovidas pela Lei n. 11481/07 também previram a preservação ambiental, já que no artigo citado acima artigo 9º o qual vedou ocupações que prejudicassem o meio ambiente, reservas indígenas, etc.

Todos estes institutos contemplaram amplamente a função social da propriedade.

Essas são as linhas gerais acerca do instituto de ocupação, que a um primeiro momento aparenta ser um instituto simples, sem grandes complexidades jurídicas, no entanto na prática, possibilitou e continua possibilitando desvirtuamentos, dando azo inclusive a indevida transferência do patrimônio público ao domínio privado, a qual abordaremos com mais profundidade no tópico a seguir.

3.3 Legislação Ocupação sob os Novos Paradigmas Constitucionais Críticas

Conforme se observa da leitura histórica, desde tempos imemoriais, o tratamento dado as terras públicas em termos gerenciais foi de completa displicência e desorganização por parte do Poder Público.

O objetivo da Administração Pública foi o de explorar ao máximo os recursos que seriam provenientes dessas terras sem qualquer contrapartida governamental e se possível transferindo alguns ônus ao particular.

Como vimos a própria demarcação foi relegada por vários dispositivos legais aos próprios ocupantes, sendo que sequer a sua proprietária, a União Federal soubesse ao certo quais seriam os limites dos seus terrenos, o que persiste até a atualidade, por volta apenas de 25% dos terrenos pertencentes à União Federal no Estado de São Paulo, por exemplo, são demarcados.⁵⁸

Mais especificamente no tocante a ocupação dos terrenos de marinha, não foi diferente.

Inúmeras leis, na década de 40, se sucederam tentando regular a matéria e acabar com as ocupações que seriam irregulares, ou pelo

58 Informação pela SPU/SP

menos eram vistas indesejáveis pelo Poder Público, já que sempre se objetivou que se tornassem aforamentos.

Aqueles que não se enquadrassem nos requisitos legais teriam as áreas que ocupavam retomadas via desapropriação, o que de fato nunca ocorreu, perpetuando no tempo as ocupações consideradas ilegais.

E a conjuntura atual das ocupações nos terrenos de marinha foi delineada por esse comportamento omissivo do Estado no trato com o seu patrimônio imobiliário. Ocorre que essa omissão, no caso do Poder Público, tem sérias consequências jurídicas, pois mesmo possuindo prerrogativas e poderes, há deveres expressos de zelar pelo seu patrimônio vejamos:

[...] ordem jurídica atribuiu a Administração Pública, poderes instrumentais de demarcação, discriminação, cadastramento e arrecadação de imóveis públicos. Porém, diante da inércia da Administração Pública, a própria legislação começou a estabelecer prazos para o exercício desses poderes, transformando-os em deveres poderes que, quando descumpridos, constituem violação da lei, passíveis de sanções jurídicas”, ainda mais na atualidade em vista da necessidade de se respeitar e cumprir a função social da propriedade⁵⁹.

Decerto, como a União Federal nunca cumpriu o seu dever de demarcar e delimitar suas terras previsto no decreto-lei n.9760/46 a União não consegue exercer o seu direito de sequela e excluir a ocupação de particulares (terceiros) sem antes instaurar o processo discriminatório, no caso dos terrenos de marinha delimitar a linha de preamar médio e delimitar os limites dos terrenos de marinha⁶⁰.

E instrumentos legais não faltam na lei que dispõe a respeito da retomada de imóveis ilegalmente ocupados, turbados ou abusos similares, o artigo 20, do Decreto-Lei nº 9760/46, dispõe que os remédios legais comuns devem ser utilizados para que se promova a retirada daquele que está ilegalmente na posse ou ocupação do imóvel da União e o artigo 63, que expressamente prevê que aquele que ocupa ilegalmente imóvel da União deverá imediatamente recuperar a posse do imóvel esbulhado.

E o que acontece corriqueiramente é simplesmente cobrar a taxa de ocupação, tanto daqueles que ocupam legalmente quanto dos que ocupam ilegalmente, mas não se procede a retomada destes terrenos.⁶¹

59 ABE, N. D. C. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário*. São Paulo: J.H.Mizuno, 2006.

60 Ibid.

61 Em contato com a SPU/SP não foi possível se consultar sistemas, mas em relação a retomadas ou desapropriações de áreas ocupadas simplesmente isso não ocorre, o máximo é a desapropriação efetivada em locais que são bens públicos de uso comum, como praias, no qual a ilegalidade é flagrante

No entanto, o que era para ser exceção e se extinguir se tornou a regra. A ocupação, que sequer se configura posse, mas mero “estar utilizando” terras alheias e públicas se tornou o usual e devidamente legalizado.

E o mais grave, no Estado de São Paulo o número de ocupações legalizadas é ínfimo em certos municípios, deste modo podemos concluir que muitas das ocupações sequer estão legalizadas.⁶²

E temos esse comportamento como algo tradicionalmente efetivado pelo Poder Público, desde os tempos das sesmarias, que veio refletir nos dias atuais, como a facilitação da transferência de terras públicas ao patrimônio privado já que “*o papel do governo era legitimar a propriedade privada como algo subtraído do governo*”, por segundo a herança da confusão jurídica, inúmeras leis foram criadas com o intuito de organizar, mas só contribuíram em dificultar o acesso igualitário dos cidadãos, pois, diante de tanta complexidade e meandros legais “*somente aqueles eu estavam no poder podiam dominá-las*” e de fato o acesso a essas terras sempre foi em sua grande parte facilitado as elites

A legislação portanto, teve que contemplar o instituto e tentar regrá-lo, mesmo que tardiamente, porque de fato a maior parte dos terrenos pertencentes à União Federal é ocupado e não aforado.

Apesar de ser o instituto mais comumente utilizado (67% dos imóveis cadastrados são ocupados) a extensão dos imóveis ocupados é menor do que das áreas aforadas que, em algumas cidades, chegam a constituir pequenos latifúndios urbanos.⁶³

Muitos doutrinadores entendem que o instrumento de inscrição de ocupação representa “*o ápice do interesse arrecadatário da União nos de marinha*”, com o qual não concordamos, comungando com o excerto abaixo⁶⁴:

A visão de que o Estado penaliza particulares que ocupam terras da União com seus tributos não enxerga que, na verdade, esses particulares se apropriam de uma mais –valia extraordinária, devido às localizações privilegiadas de tais terras, situadas a beira mar.

62 Imóveis ocupados devidamente cadastrados, dados da SPU/SP 16; BERTIOGA 16 CANANEIA 39; CARAGUATATUBA 1372; CRUZEIRO 1; CUBATAO 122; GUARATINGUETA 2; GUARUJA 6487; GUARULHOS 1; IGUAPE 1180; ILHA COMPRIDA 1588; ILHABELA 192, ITANHAEM 255; MONGAGUA 147; PERUIBE 24; PRAIA GRANDE 3456; SANTOS 18927; SAO PAULO 4; SAO SEBASTIAO 1190; SAO VICENTE 9882; UBATUBA 950, AFORADOS muitos dos municípios litorâneos de São Paulo não possuem imóveis aforados, CUBATÃO 294, GUARUJA 564; SANTOS 4814, SÃO VICENTE 2599. Destaca-se o número insignificante de ocupações regularizadas em determinados municípios litorâneos apesar de terem sua faixa litorânea bastante urbanizada e por consequência com a faixa de terrenos de marinha possivelmente ocupados.

63 Disponível em: <<http://enffufabc.files.wordpress.com/2011/12/terras-p3bpublicas-revista-fc3b3rum-29-maio.pdf>>.

64 VALENÇA, op. cit.

De fato, o que se verifica em grande parte de ocupações que ocorrem nos terrenos de marinha é o acesso a áreas extremamente cobiçadas, no qual há natureza exuberante, o mar, acesso ao lazer e aqueles que ocupam de fato tem grande vantagem na utilização daqueles terrenos, devemos analisar qual seria afinal o benefício social em dar acesso a utilização individual de áreas que geralmente estão inseridas em terrenos protegidos ambientalmente e de potencial possibilidade de degradação ambiental, sem falar no fator de grande especulação imobiliária que ocorrem nestes locais.

Não obstante, estudando as leis que dispõem a respeito da ocupação de terrenos de marinha, verificamos algumas incongruências e fragilidades, o que também pode colaborar para a sua aplicação inadequada e ineficiente pela Administração. As leis que regem a ocupação são extremamente lacunosas e com conceitos jurídicos indeterminados que remetem sua interpretação e aplicação a regulamentos administrativos.

Os requisitos para requerer a inscrição de ocupação são ocupar área o qual não haja nenhum óbice em ser ocupada, como por exemplo, áreas de uso de bem comum, logradouros públicos ou que estejam sub judice por exemplo não podem ser ocupadas, bem como as que incida necessidade segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, onde ocorra regularização fundiária de interesse social, reservas indígenas, vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres (art. 9, Lei nº 9636).

Outro requisito é comprovar a ocupação, com a realização de benfeitorias e construções no terreno, os regulamentos administrativos dispõem as áreas máximas de terreno com relação a área construída e o tempo de ocupação, a fim de se estabelecer em qual normativo legal aquela ocupação se enquadraria e se era permitida.

Além desses requisitos citados, o ocupante deverá provar o “efetivo aproveitamento” das terras, esse termo extremamente vago e indeterminado que remete sua compreensão as exigências do regulamento, tem suas raízes no período colonial, no qual:

[...] as posses eram reconhecidas como legítimas se fossem cultivadas intensamente durante um longo período de tempo e conquanto que apresentassem uma produção evidente e regular. Esse comportamento derivado das sesmarias que seriam dar o tratamento produtivo a terra revertendo em benefício coletivo, mesmo que ocupando áreas ilegais, persiste até hoje com inúmeras ambiguidades a respeito do que seja uma posse produtiva e improdutiva, invasão e propriedade. A posse produtiva aliada ao pagamento de impostos, resultaram com o tempo nas elites dominando as terras públicas, pois somente elas poderiam produzir e pagar impostos

“elas podiam (elites latifundiárias) assim tirar vantagens da ambiguidade contidas nos incentivos ao cultivo das terras, anexando grandes áreas as suas propriedades, as quais eram posteriormente legalizadas.”⁶⁵

Vê-se portanto, que os requisitos exigidos para a inscrição de ocupação são extremamente vagos e de difícil comprovação, bem como praticamente deixam a cargo da discricionariedade da Administração a sua concessão e está exposta a falta de controle em sua fiscalização, nos valem das palavras de texto contundente a respeito das leis que regem as terras brasileiras:

[...] a lei da terra, nos seus próprios termos, é tão confusa, indecisa e disfuncional” que ao invés de solucionar os conflitos, os insuflaria [...] “E possível suspeitar que as causas dessas características não sejam *somente* incompetência e corrupção, mas a força de um conjunto de intenções subjacentes às suas construção e aplicação, intenções essas bem diferentes daquelas voltadas para as resoluções das disputas. Assim, argumento que a lei brasileira produz regularmente, nos conflitos de terra, procedimentos e confusão irresolúveis; que essa irresolução jurídico-burocrática às vezes dá início a soluções extrajudiciais; e que essas imposições políticas, inevitavelmente, terminam por legalizar algum tipo de usurpação. Em suma, a lei de terra no Brasil promove conflito, e não soluções, porque estabelece os termos através dos quais a grilagem é legalizada de maneira consistente. É, por isso, um instrumento de desordem calculada, através do qual práticas ilegais produzem lei, e soluções extralegais são introduzidas clandestinamente no processo judicial. Nesse contexto repleto de paradoxos, a lei é um instrumento de manipulação, complicação, estratégia e violência, através do qual todas as partes envolvidas - dominadoras ou subalternas, o público e o privado - fazem valer seus interesses. A lei define, portanto, uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é instável.

Analisaremos a seguir os regulamentos a respeito do instituto e sua aplicação.

65 HOLSTON, J. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. Disponível em: <www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm>. Acesso em: 13 jul. 2013.

Antecipando dessa maneira um novo mecanismo de legalização, posterior à extinção das sesmarias, os invasores da elite reivindicavam posses enormes, maiores até que as concessões reais, e marcavam seu empenho nas atividades agrícolas com uma carroça e um curral, quando muito. Nas terras mais afastadas, os invasores reivindicavam o quanto sua imaginação permitia; nas áreas mais povoadas, a pretensão ia até onde conseguiam levá-la.(26) Esses invasores da elite assim consagraram uma estratégia fundamental e duradoura de aquisição de terra no Brasil: como usurpação geralmente dava início à legalização, elas confirmaram a invasão de terra como uma maneira segura de obter direitos legais de propriedade.

3.4 Estudo das Instruções Normativas Aplicadas pela SPU

A Secretaria de Patrimônio da União tem como responsabilidade máxima zelar e administrar o patrimônio imobiliário da União Federal, a seguir elencados a síntese de suas atribuições:⁶⁶

- administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar possua conservação;
- adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- administrar os imóveis residenciais de propriedade da União destinados à utilização pelos agentes políticos e servidores federais;
- estabelecer as normas de utilização e racionalização dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- promover, diretamente ou por intermédio de terceiros, avaliação de bens imóveis da União para as finalidades previstas em lei;
- promover a alienação dos imóveis da União não utilizados em serviço público, segundo regime estabelecido na legislação vigente;
- conceder aforamento e remição, na forma da lei;
- promover a cessão onerosa ou outras outorgas de direito sobre imóveis da União admitidas em lei;

66 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=67&sec=9>>.

- efetuar a locação e o arrendamento de imóveis de propriedade da União;
- *autorizar a ocupação de imóveis da União na forma da lei, promovendo as correspondentes inscrições;*
- estabelecer as diretrizes para a permissão de uso de bens imóveis da União;
- processar as aquisições de bens imóveis de interesse da União;
- *adotar as providências administrativas necessárias à discriminação, à reivindicação de domínio e reintegração de posse dos bens imóveis da União;*
- disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo, adotando as providências necessárias à fiscalização de seu uso;
- promover a doação ou cessão gratuita de imóveis da União, quando presente o interesse público;
- proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União;
- formular política de cadastramento de imóveis da União, elaborando sua planta de valores genéricos;
- formular política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, executando, na forma permitida em lei, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação;
- *manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos e processos relativos aos bens imóveis do domínio e posse da União; e*
- coligir os elementos necessários ao registro dos bens imóveis da União e aos procedimentos judiciais destinados à sua defesa. (g.n.)

Desta forma, verifica-se que dentre suas atribuições pode conceder, na forma da lei, o aforamento e autorizar a ocupação de imóveis da União, bem como deve manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos e processos relativos aos bens imóveis da União e realizar as desapropriações e retomadas de imóveis que estão sendo utilizados ilegalmente por particulares. A Secretaria de Patrimônio da União, portanto, é o órgão

gestor das terras públicas pertencentes à União Federal, tendo sido criado em 1854, com o nome de Repartição Geral de Terras Públicas.

No condizente especificamente a inscrição de ocupação, faremos uma análise de todas as ordens de serviço aplicáveis aos requerimentos de inscrição de ocupação, desde o ano de 1977 até os dias atuais, para melhor visualização e estudo dos requisitos administrativos exigidos.

Verifica-se que o Decreto-Lei nº 1.561/1977 e Ordem de Serviço nº 3/1977, que teve vigência de 13/07/1977 até 29/03/1981, elencava como princípios básicos:

- 1 - veda a ocupação gratuita de terrenos da União (item 1.1).
- 2 - a inscrição, ressalvados os casos de preferência ao aforamento, terá sempre caráter precário (item 1.2)
- 3 - Poderá ser concedido o aforamento mediante o pagamento do preço do domínio útil, nas condições do artigo 4º (Decreto-lei 1561/1977)
- 4- A inscrição será mantida enquanto não contrariar o interesse público (item 1.3)

Estabelecendo as restrições, nas quais não será inscrita a ocupação de terrenos:

- a) Que constituam bens de uso comum;
- b) Destinados a logradouros públicos.
- c) Presumidamente passíveis de inscrição com preferência ao aforamento;
- d) Que estejam sub judice.

Discriminando como condições

5 - Será inscrita somente a área efetivamente ocupada, comprovada a data de início da ocupação (item 11.10).

6 - Considera-se efetivamente ocupada a área beneficiada, em sua totalidade, com construções ou benfeitorias de qualquer natureza; se existirem apenas construções, a área a ser inscrita não poderá exceder a oito (8) vezes a área da construção (item 1.8).

Requisitos para a comprovação do exercício da posse

A comprovação do exercício da posse, da data de seu início, da existência de benfeitorias ou construções e do seu respectivo valor, será feita mediante vistoria local, salvo se justificada com a apresentação de guias de pagamento de impostos, escrituras públicas, documentos particulares registrados no Registro de Títulos e Documentos, certidões expedidas pela Prefeitura e outros elementos de valor irrecusável (item 1.7).

Entre as datas de 30/03/1981 até 22/08/1985, vigorou a IN nº 01/1983, a qual manteve praticamente inalterada a Ordem de Serviço nº

3/77, somente alterando que a “área a ser inscrita não poderá exceder a dez (10) vezes a área da construção”.

A IN nº 02/1985, que vigorou de 23/08/1985 até 08/09/1986, em nada alterou os termos da IN nº 01/1983.

Consta dos termos da IN nº 01/1986, que vigorou de 09/09/1986 até 11/08/1992, alterou a redação da anterior, estabelecendo que a ocupação é situação de fato, de uso de terreno da União, que pode ser regularizada pelo SPU, com a inscrição do ocupante, dispõe que será sempre a título precário, e que preferências ao aforamento não serão examinadas nos processos de ocupação, que poderão ser canceladas a qualquer momento.

A Portaria MF nº 583/1992, vigorou de 12/08/92 até 30/01/2001.

Destacam-se os principais aspectos do estabelecido na Portaria, dando-se destaque vejamos:

1- Estabelecer critérios para a inscrição de ocupação a título precário de imóveis de domínio da União (art. 1º)

2- A inscrição de ocupação, nos termos da legislação vigente, só poderá ser realizada quando devidamente comprovado, na forma desta portaria, o efetivo aproveitamento do imóvel (art. 2º)

As inscrições serão vedadas:

Ressalvados os casos especiais autorizados por lei, é vedada a ocupação – independentemente das providências que deverão ser tomadas, objetivando a imediata reintegração de posse, e a aplicação das penalidades legais cabíveis – que ocorram ou tenham ocorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ecológica, das reservas indígenas, das vias de navegação ou congêneres (art. 3º)

As ocupações já inscritas que contrariem o disposto neste artigo deverão ser canceladas, adotando-se as medidas legais para a reintegração de posse (parágrafo único do art. 3º).

As condições exigidas:

Observada a legislação vigente sobre o parcelamento do solo, será considerada de efetivo aproveitamento, para efeito de inscrição da ocupação junto ao DPU, a área máxima de até duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente, inclusive pátios internos, se houver, acrescidas de áreas das demais benfeitorias de caráter permanente, demais áreas urbanas, estritamente necessárias à finalidade decorrente da ocupação e as áreas remanescentes que não constituírem unidades autônomas (art. 7º) (g.n.)

O art. 4º da referida Portaria, dispõe que o pedido de inscrição de ocupação deve ser feito mediante formulário padrão, acompanhado

de documentos de identificação do ocupante; planta do terreno, das benfeitorias, memorial descritivo; fotografias, o custo da vistoria correrá por conta do interessado.

No artigo 5º se dispõe que o interessado deverá apresentar documentos que comprovem a existência, o tempo e continuidade da ocupação, como: título de propriedade devidamente registrado, a partir de 6 de setembro de 1946; escritura ou documento de posse do imóvel; carta de habite-se; declaração de órgãos públicos atestando a existência e a idade de edificação de propriedade do requerente no imóvel objeto do requerimento de inscrição, comprovantes de recolhimento de impostos e taxas incidentes sobre a edificação, certidão de primeiro lançamento de edificação para fins fiscais, contas de concessionárias de serviço público; declaração de lindeiros, apólice de seguro do imóvel.

Como condição para efetivo aproveitamento para efeito de inscrição da ocupação, a área máxima de até duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente, inclusive pátios internos, se houver acrescidas de áreas das demais benfeitorias de caráter permanente, demais áreas urbanas, estritamente necessárias à finalidade decorrente da ocupação e as áreas remanescentes que não constituírem unidades autônomas, de acordo com o artigo 7º.

No artigo 6º afirma que a vistoria poderá ser dispensada, a juízo do Delegado do DPU, quando da análise do conjunto de documentos pelo interessado, ficar suficientemente caracterizada a ocupação, bem como pelo artigo 4º, que os custos correrão por conta do interessado.

A Portaria nº 07/2001, que começou a vigorar em 31/01/2001 até a data de hoje, basicamente não teve alteração nenhuma na de redação anterior, apenas explicitou que “a ocupação regular será mantida enquanto não contrariar o interesse público, podendo a União proceder ao seu cancelamento em qualquer tempo e reintegrar-se na posse do terreno após o decurso do prazo de noventa dias da notificação administrativa que para esse fim expedir, em cada caso (art. 4º), bem como veda o loteamento ou o desmembramento de áreas objeto de ocupação sem preferência ao aforamento ou alienação estabelecida em lei, com algumas exceções previstas.

Deste modo, temos que a sucessão de portarias no tempo não alteraram a essência da ocupação nos terrenos de marinha, se perpetuando no tempo a exigência de “efetivo aproveitamento” que na leitura dos dispositivos regulamentares se traduz na existência de construções e benfeitorias, a necessidade de comprovação do início da ocupação e a correlação entre a área construída e a área total do terreno que pode ser declarado como ocupado.

A única mudança mais expressiva no condizente às áreas proibidas de serem concedidas inscrições de ocupação em terrenos de marinha foi a vedação expressa em áreas de uso comum do povo ou que comprometam a segurança, bem como áreas de preservação ecológica e reservas indígenas, sendo expresso na lei de regência 9636, com redação dada pela lei nº

11481/ 2007, no entanto a Portaria MF nº 583/92 já previa a proibição de concessão de inscrição de ocupação em áreas de preservação ambiental.

3.5 Processos Administrativos De Pedido De Inscrição De Ocupação

Foram analisados cerca de 50 processos de pedidos de inscrição de ocupação em terrenos de marinha em tramite em uma unidade da Secretaria de Patrimônio da União -SPU, os processos em sua grande maioria datavam da década de noventa e princípio dos anos 2000.

Os processos administrativos estudados eram, em sua maioria, deficientes na instrução, inclusive com alguns volumes ou até processos inteiros tendo sido restaurados por extravio, os motivos alegados pela gerência da SPU quando indagados a respeito seria a falta de estrutura do órgão, ausência de sistemas de controle de tramitação dos processos que fossem efetivos e sistemas de controle e cadastro que não são interligados, carência de estrutura material e poucos servidores para cuidar de grande quantidade de processos. Os servidores afirmaram ainda, que no início dos anos 2000, o intuito da Administração Federal era basicamente arrecadatório, ou seja, inscrever e cobrar taxa de ocupação de quem utilizava as áreas pertencentes à União Federal, não se atentando o órgão para outras questões como a função social da propriedade ou questões ambientais.

Há de se destacar que esta visão pode apenas ter sido adotada naquela unidade específica da SPU, pois não temos como fazer um comparativo de outras, tendo em vista a limitação deste trabalho.

Das inscrições de ocupação analisadas, a maior parte delas, foram requeridas por pessoas físicas, no entanto havia pedidos realizados por pessoas jurídicas e o que causou estranheza foi a natureza jurídica das empresas requerentes em questão serem construtoras e empreendedores imobiliários.

Em um caso específico a inscrição de ocupação foi requerida por uma pessoa física, pescador, nascido no local e foi transferida, por cessão onerosa para uma pessoa jurídica do ramo da construção civil.

Destes pedidos analisados, cerca de dez eram de terrenos de marinha localizados em ilhas. Destaque-se que estas ilhas, especificamente, pertenciam a uma Estação Ecológica, que já havia sido criada em lei, mas incidiam controvérsias sobre a qual seria o órgão administrativo responsável por sua implantação efetiva, se SPU, IBAMA ou Prefeitura do Município no qual as ilhas estavam localizadas.

Aliás, essa interação entre os órgãos, pela análise destes específicos processos administrativos foi extremamente falha à época, pois não havia um objetivo em comum entre eles, nem uma comunicação necessária e eficiente a respeito das necessidades locais, em termos de gestão e aplicação das limitações ambientais.

Existiam alguns ofícios remetidos entre os órgãos, esparsos, sem que houvesse objetivos em comum definitivamente traçados, o que causou deferimentos de inscrições de ocupação em áreas as quais incidiam proibições de se ocupar, justamente por questões ambientais.

A análise dos documentos trazidos pelos requerentes, nestes processos, geralmente eram realizadas sem ocorrer visitas da SPU *in loco*, utilizando-se de fotos e plantas, mas uma conferência mais efetiva geralmente não ocorria, mais uma vez o órgão afirmou não possuir meios de fazer perícias locais, em vista de não haver servidores nem meios para tanto, às vezes chegavam a se valer de barcos da Marinha ou Polícia Federal para realizar a visita, já que se tratam de locais de difícil acesso no mais das vezes.

Essa dificuldade de procedimento do órgão muitas vezes possibilitou a concessão de inscrições de ocupação em áreas muito maiores do que as efetivamente ocupadas, por se balizarem na análise do pedido exclusivamente nos documentos trazidos pelos particulares, que podem muito bem não corresponder a realidade da ocupação.

Algumas inscrições de ocupação foram concedidas em áreas que não comprovaram efetivamente a ocupação, não estando claro se realmente havia benfeitorias e construções já que se tratavam de ilhas distantes do continente e algumas sem comprovação de ter habitantes.

Nas inscrições de ocupação concedidas contra a legislação ambiental, referentes a terrenos nas ilhas as quais estavam inseridas na Estação Ecológica, todas elas foram objeto de cancelamento das inscrições de ocupação concedida. Tal procedimento foi o correto, tendo em vista que as Estações Ecológicas de acordo com a Lei nº 6902/81 são áreas de proteção ambiental integral e estão inseridas na Zona costeira, de acordo com o art. 225, § 4º, CF, se constituindo em patrimônio nacional.

Nos outros processos que eventualmente não foram concedidas inscrições de ocupação por não cumprirem os requisitos, não encontramos nada a respeito de cancelamentos de inscrições. É de nossa análise não foi possível aferir se foi realizada a cobrança das devidas taxas de ocupação, em caso de reintegração ou inadimplência, talvez por ser a cobrança atribuição da Procuradoria da Fazenda Nacional, em alguns processos havia menção dos valores devidos.

Também em caso de evidentes danos ecológicos promovidos pelos ocupantes, não se visualizaram processos interpostos em face destes ocupantes para que fosse promovida a devida reparação ou indenização.

Outra questão extremamente crítica, observada quando do estudo destes processos, é que a União Federal não possui um cadastro definitivo de quais seriam os seus terrenos, nem uma demarcação determinada e delimitação dos terrenos de marinha. Fato que não há registros seguros de quais são os seus terrenos, com limites e confrontações. Por outro

lado, não foi praticada a inscrição destes terrenos de marinha nos Cartórios de Imóveis locais, com algumas exceções.

Destes processos analisados, dois deles chamaram atenção por terem sido registradas as certidões de inscrição de ocupação no Cartório de Registro de Imóveis, com um detalhe de haver na certidão preferência de aquisição do domínio útil aos ocupantes e aparentemente áreas bem maiores do que as efetivamente ocupadas, com a possível ocorrência de fraude.

Registre-se que não foi possível neste trabalho traçar um apanhado a respeito de quantitativo de terrenos que foram desapropriados ou retomados pela União Federal, não há dados disponíveis, também não se consegue pesquisar dados fidedignos tendo em vista que os sistemas da SPU não se comunicam e o cadastramento não corresponde à realidade dos terrenos efetivamente ocupados, havendo cadastramentos em duplicidade e outros com falhas, assim os números não são condizentes com a realidade. No Estado de São Paulo obtivemos a informação que não há um aparelho de GPS em condições de uso, o único que existe está avariado e em conserto.

3.6 Tentativas de Superar os Problemas Enfrentados pela SPU

A alternância de poder realizada em 2003 no governo federal, possibilitou a mudança de visão e direcionamento de políticas públicas destinadas aos imóveis da União.

A missão da SPU é: *“conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, de forma harmônica com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação”*.⁶⁷

Na data de 11 de setembro de 2003 foi instituído por decreto presidencial o Grupo Interministerial de Trabalho sobre a Gestão do Patrimônio da União – GTI que estabeleceu a política de Gestão do Patrimônio da União.

Até então a política de patrimônio da União era estritamente arrecadatória, sem qualquer preocupação com o aspecto da função social que envolve o patrimônio da União.

Ao reformular sua missão, a SPU incorporou as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal para assegurar o atendimento à função social dos bens públicos e a devida gestão da Zona Costeira. A visão meramente arrecadatória foi, então, superada e a missão da SPU passou a visar à persecução dos interesses estratégicos da nação, bem como respeitar a vocação de cada imóvel (SAULE JÚNIOR, 2006).

Dentre as ações estratégicas surgiu o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima- Projeto Orla, que é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, o qual tem como objetivo contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes

67 Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu>>.

gerais de disciplinamento de uso e ocupação de um espaço que constitui a sustentação natural e econômica da zona costeira, a Orla Marítima.⁶⁸

O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando inicialmente dar uma nova abordagem ao uso e gestão nos terrenos e acrescidos de marinha como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima.⁶⁹

Um dos pilares de sustentação deste projeto é a descentralização por meio de convênios com os municípios da gestão destas áreas, destacam-se entre a sua atuação: a Zona Costeira é vista como patrimônio nacional, com sua utilização condicionada à proteção ambiental (conforme §4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988); as terras públicas passam a ser vistas de acordo com sua função social; a sociedade civil transcende da posição de beneficiária das políticas públicas para co-gestora na elaboração e acompanhamento das políticas, conjuntamente com os demais entes federativos.

O Projeto Orla, a partir dos instrumentos legais previstos, pode vir a se tornar um divisor de águas quanto ao uso dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Em suas oficinas têm sido levantadas demandas dos mais diversos setores da sociedade por equipamentos e espaços públicos de lazer, desportos, além daqueles voltados a comunidades tradicionais de pescadores e artesãos, bem como medidas destinadas a preservação paisagística e das áreas públicas da orla.

Dessa maneira, inobstante a legislação lacunosa e omissa, a falta de estrutura do órgão, os direcionamentos no condizente aos terrenos de marinha foram alterados com o tempo e aparentemente, ao menos no ramo das intenções, para melhor, veremos se estas mudanças serão concretizadas com o passar do tempo⁷⁰.

Cabe ressaltar que ainda são inúmeros os projetos de lei e de emenda constitucional que tramitam nas Casas Legislativas com o intuito de extinguir os terrenos de marinha ou alterar a sua legislação, como por exemplo passando todos os terrenos aos particulares que os ocupam ou tenham aforamentos e outros desonerando o pagamento de foros ou taxas, sua grande maioria em desacordo com o princípio da função social e

68 Disponível em: <<http://146.155.48.139/gestioncostera/pdf/Internacional/Proyecto%20ORLA%20Brasil/volumel.pdf>>.

69 idem

70 VALENÇA, op. cit.

contrários ao interesse público ao nosso ver e mais uma vez com o intuito de privilegiar situações particulares em detrimento da coletividade.^{71 72}

4 CONCLUSÃO

A história da distribuição de terras públicas no Brasil foi extremamente nebulosa, caótica em seus termos e sem controle. Fato que marcou toda a conformação da distribuição de terras na atualidade.

A União Federal até a presente data não sabe ao certo quais são os limites de seus terrenos, pois não efetivou a delimitação, demarcação e discriminação do que é de sua propriedade, e por consequência do povo brasileiro. Essa verdade se aplica aos terrenos de marinha.

Todos estes aspectos sinteticamente registrados de fragilidades acerca do instituto da inscrição de ocupação concedidas nos terrenos de marinha são extremamente preocupantes no condizente a preservação do patrimônio nacional, precipuamente a estes específicos terrenos que tem destacado papel na preservação ambiental e manutenção do bem comum da população e do paradigma da função social da propriedade, devendo ser um instrumento democrático de acesso à terra.

Neste estudo pontuamos o histórico da transferência de terras públicas aos particulares, bem como as fragilidades da legislação, que aliadas a falha da gestão Administração Pública de fato, tornam o instituto temerário pois pode ter sido o propulsor da transferência de terrenos de marinha para as mãos de poucos particulares e não promover a efetiva função social da propriedade.

Os processos objeto de nosso estudo, apesar de termos apenas como um referencial, sem compromisso com dados estatísticos oficiais, apesar de não representarem toda a realidade das inscrições de ocupação no território nacional, servem para destacarmos alguns problemas pontuais nas inscrições de ocupação já concedidas.

Um dos aspectos mais relevantes é a identificação dos requerentes destas inscrições, nos casos estudados, pessoas jurídicas, que não teriam qualquer coisa em comum com empresas locais, requerendo as inscrições, e empresas direcionadas ao ramo imobiliário e construtor, um dado grave, por provavelmente se tratar de especulação imobiliária.

A concessão de inscrição em locais onde há áreas proibidas, como de preservação ambiental lesiona os interesses nacionais e da população

71 O Projeto de Lei (PL) nº 254 de 2009, de autoria do Senador Roberto Cavalcanti; a proposta de Emenda Constitucional (EC) nº 53 de 2007, de autoria do Senador Almeida Lima; o PL nº 133, de 2006, de autoria do Senador José Sarney; e o PL nº 231, de 2005, de autoria do Senador Gérson da Mata.

72 Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fspu%2Fdocumentos_gestao%2Fbalan%25C9%25A7o_de_gestao_SPU_2003-2010.pdf&ei=vXHZUvKwAdKqQel-YGgCA&usq=AFAQjCNEtfA_p-RL4NiuHO2Dr7Xo412XjMg>.

local, bem como a ocupação ilegal, que sequer há registros ou números, por total desconhecimento da União Federal.

Verificamos que tal fato foi agravado pela ausência de ações concatenadas entre os diversos órgãos públicos fiscalizadores. E de fato não há um diálogo entre estes órgãos, problema esse que o governo tenta superar, conforme Decreto n. 11 de 2003, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contou com a participação de representantes dos Ministérios das Cidades, da Defesa, da Previdência Social, do Meio Ambiente, da Fazenda e, ainda, da Advocacia Geral da União e da Casa Civil da Presidência da República e a idéia central é justamente a de promoção de políticas conjuntas entre os órgãos fiscalizadores.⁷³

A falta de estrutura da Secretaria de Patrimônio da União também contribui para as falhas do serviço e a dificuldade de retomar o patrimônio público ilegalmente ocupado.

De fato não há servidores suficientes para trabalhar no órgão. Não há estrutura material necessária, nem sistemas de cadastro e acompanhamento de processos eficientes.

No entanto, a legislação também é lacunosa, pois trata de conceitos jurídicos indeterminados e de difícil aferição, como exemplo do efetivo aproveitamento do terreno, que a Administração entende como a realização de benfeitorias e construção.

Hoje se torna um enorme paradoxo, tendo em vista que as áreas em que estão situados os terrenos de marinha geralmente há fauna, flora, cursos d'água, os quais há necessidade de se preservar e não construir, ou seja, o antigo princípio de se produzir na terra e aproveitá-la, na modernidade, tem o efeito contrário, poderá provocar danos ambientais dos mais variados, indo de encontro ao princípio da função social da propriedade.

Ao menos há um norte no aprimoramento das atividades desenvolvidas pela Administração Pública no condizente às inscrições de ocupação nos terrenos de marinha, tendo em vista se reconhece que a política de gestão dos imóveis da União Federal deve estar harmônica com a sua função socioambiental, o que vinculará o seu atuar, assim esperamos que aconteça.

73 Princípios Gestão eficiente, ética e transparente do Patrimônio da União; Garantia do cumprimento da função socioambiental do Patrimônio da União, ressaltando sua articulação com as políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora; Gestão com estados, municípios e Distrito Federal, considerado o pacto federativo e a articulação do Governo Federal com a sociedade DIRETRIZES Constituição de um Cadastro Único dos imóveis do Patrimônio da União, Estruturação e qualificação das Gerências Regionais do Patrimônio da União, para: melhorar o atendimento às necessidades do cidadão, o cumprimento da função socioambiental do patrimônio e a descentralização de procedimentos para sua agilização. Ação articulada entre os ministérios com vistas a regulamentação e implementação dos princípios e diretrizes aqui descritos (<http://patrimoniode.todos.gov.br/pasta-de-arquivos/CARTILHA%20Memo%20090%20%20DESTINACAO%20Orientacoes%20para%20a%20Destinacao%20do%20Patrimonio%20da%20Uniao.pdf>)

REFERÊNCIAS

- ABE, N. D. C. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário*. São Paulo: J.H.Mizuno, 2006.
- ALMEIDA, J. M. D. L. O. Terrenos de marinha: por que a tentatiava de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente? *Revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília, out. 2008.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, v. I, 2001.
- FIORILLO, C. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FREITAS, G. P. *Loteamento em Terreno de Marinha*. JUSTITIA, 1980.
- FREITAS, M. A. P. D. *Zona Costeira e Meio Ambiente*. Aspectos Jurídicos. Curitiba: Juruá, 2009.
- GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 8. ed. [S.l.]: Saraiva, 2003.
- GUEDES, S. N. R. *Análise Comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA uma abordagem institucionalita*. Economia, Curitiba, v. 1, n. 30, p. 7-36, 2006.
- HOLSTON, J. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm>. Acesso em: 13 jul. 2013.
- JELINECK, R. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil*. Porto Alegre, 2006.
- JÚNIOR, C. G. A histórica má administração das terras públicas brasileiras como fator incentivador da criminalidade agroambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, v. 59, n. 10, set./out. 2011.
- LIMA, R. C. *Pequena História Territorial do Brasil Sesmarias e Terras Devolutas*. 4. ed. São Paulo: Arquivo do Estado, v. 1, 1991.
- MENDONÇA, J. X. C. D. *Os terrenos de marinha e os interesses da União, Estados e das Municipalidades*. O Direito, 1901.
- NIEBUHR, J. D. M. *Estudos em Homenagem ao Prof. Adilson Abreu Dallari*. Direito Público. 2004.
- PANIAGO, E. A. F. SESMARIAS, REGISTROS PAROQUIAIS E POLÍTICAS EXPROPRIANTES DAS. *Revista da Faculdade Universidade Federal de Goiás*, Goiania, v. 35, n. 1, p. 99-130, jan/jun 2011.
- PIETRO, M. S. Z. D. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, R. D. S. *Terras de Marinha*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

SCHAEFER, J. J. R.. A posse em terras de marinha, n. 98, p. 12. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis-SC, v. 98, n. ano XXVI, p. 12, 2. Trimestre 2002.

SILVA, L. M. O. Terras Públicas, ocupação privada elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, jun. 1999.

VALENÇA, D. A. Terrenos de Marinha: trilhas para uma função social. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental- FDUA*, Belo Horizonte, v. 52, n. 9, jul./ago. 2010.