



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO BRASILEIRO: PANORAMA HISTÓRICO E SITUAÇÃO
ATUAL DE USO E OCUPAÇÃO

Jéssica Morais de Moura (Universidade Federal do Rio Grande do No) - jessica_morais_moura@hotmail.com
*Professora do Departamento de Políticas Públicas (DPP/UFRN) e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).*

Patrimônio Imobiliário Público Brasileiro:

Panorama histórico e situação atual de uso e ocupação

INTRODUÇÃO

A pauta do patrimônio imobiliário público tem cada vez mais entrado em evidência, sobretudo diante das crises financeiras que exigem um bom tratamento e uso dos recursos públicos. Nesse sentido, a propriedade pública consiste em um objeto de pesquisa que pode ser estudado sob múltiplas visões, seja considerando a sua dimensão histórica que aborda a trajetória brasileira e os marcos na formação desse patrimônio; a dimensão jurídica que examina aspectos legais desses imóveis; a ótica urbanística que compreende a relação entre essa propriedade e o ordenamento urbano das cidades; e, ainda, na perspectiva crítica que reflete sobre os imóveis públicos, suas destinações e os atuais conflitos que incidem sobre o uso dessa propriedade.

Observando esse tema no contexto atual das cidades brasileiras, evidencia-se que todas elas possuem um conjunto de imóveis pertencentes ao poder público e, de acordo com dados da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) e considerando os imóveis pertencentes ao Governo Federal, tem-se um quantitativo de mais de 727 mil imóveis públicos da União (SPU, 2021). A despeito desse número, verifica-se que o patrimônio imobiliário é um dos ativos mais valiosos, sendo constituído por terrenos, apartamento, fazendas, edifícios, casas, aeroportos, escolas, universidades, hospitais, quartéis, pátios ferroviários, etc. Esses imóveis estão distribuídos em mais de 3 mil municípios, localizado nos 27 estados brasileiros e no Distrito Federal, sendo aproximadamente 330 mil imóveis localizados somente nos Estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco.

À luz do estado da arte desse tema, observa-se que existem diversas pesquisas que abordam conflitos no uso que é dado a esse patrimônio. Estudos de Cardoso (2010), Pereira (2017), Moreira (2018) e Santos Junior et al. (2020), por exemplo, tratam do abandono dos imóveis públicos e a necessidade do cumprimento da função social desses imóveis; Alfonsin (1997), Alfonsin e Fernandes (2004) e Santos (2016) enfatizam aspectos da regularização fundiária em terrenos públicos; Alves (2017) e Pereira (2019) tratam da destinação de terras públicas para fins habitacionais; Farias (2002) e Prado (2010) discutem a ocupação de áreas públicas por particulares e Farran (1992) e Xavier (2019) se debruçam nos aspectos da gestão, cessão e alienação de bens públicos.

Para além desses enfoques, outras discussões evidenciam o papel privilegiado do Estado enquanto proprietário fundiário e a configuração desses imóveis na dinâmica espacial das cidades. A respeito disso, estudo desenvolvido por Braga (2007, p. 95), destaca que o patrimônio imobiliário público “influencia na configuração espacial das cidades, uma vez que a retenção de uma parte desse patrimônio e a exoneração da outra têm consequências na dinâmica espacial urbana”. O trabalho de Alabaça (2013) corrobora com esse entendimento ao apontar que a propriedade imobiliária confere ao Estado um papel com características únicas no mercado, apresentando-se simultaneamente como um significativo proprietário, um relevante utilizador, um errôneo ofertante e um expressivo inquilino.

Considerando tais questões, a presente pesquisa tem como objetivo apresentar um panorama geral a respeito do patrimônio imobiliário público brasileiro, revelando aspectos relativos à delimitação conceitual e jurídica desses bens públicos, o processo histórico de formação dessa propriedade, e, por fim, desafios atuais que incidem sobre a utilização desses imóveis¹. Para tanto, o estudo se fundamenta numa revisão bibliográfica e documental, sistematizando trabalhos e legislações que tem como enfoque tal temática. Considera-se ainda, uma análise quantitativa de dados acerca dos imóveis públicos pertencentes à União obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), destacando aspectos da distribuição dessa propriedade no território brasileiro e questões relativas à situação de uso e ocupação desses imóveis.

Quanto à contribuição, relevância e originalidade desse estudo, espera-se, a partir das discussões aqui apresentadas, reunir numa única pesquisa, informações centrais que permitam compreender três elementos relevantes para o estudo dessa temática: i) a perspectiva conceitual da delimitação jurídica do que seria esse “patrimônio imobiliário público”; ii) uma síntese do processo de formação histórica que possibilite dar resposta ao fato do Brasil possuir um expressivo número de imóveis públicos distribuídos no seu território; e iii) aspectos relativos à utilização dessa propriedade pública, compreendendo os atuais conflitos e tendências que incidem sobre o uso destes imóveis.

PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: DELIMITANDO CONCEITOS

Tratar do patrimônio imobiliário público não é uma competência exclusiva do governo brasileiro. Diversos países normatizam o conceito do que seriam os bens imóveis públicos, bem como disciplinam elementos relativos à utilização dessa propriedade.

Ao olhar para a atuação do Estado, reconhece-se a sua missão precípua de atender aos interesses da sociedade. Corrêa (1995) discorre sobre esse papel, apontando que a atuação do Estado no espaço urbano se faz a partir da implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo, etc., além da elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo. O autor destaca ainda que a atuação do Estado é múltipla, agindo ora como grande industrial, ora como consumidor de espaço e de localizações específicas, ora como proprietário fundiário ou como promotor imobiliário. O patrimônio imobiliário público, nesse contexto, é visto como indispensável para o funcionamento da máquina administrativa do governo e corresponde a um bem estratégico, sobretudo por dispor de elevado valor econômico agregado e por permitir que o Estado possa desempenhar as suas atividades (DE PAIVA, FONSECA e DE PAIVA, 2017).

Nesse contexto, os bens imóveis públicos surgem como importantes instrumentos que permitem a efetivação das atividades da administração pública, sendo espaços necessários para a realização de políticas públicas e representando também reservas de valores de acumulação do capital, já que

¹ Parte dessa pesquisa foi apresentada durante o VI ENANPARQ - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, sendo o presente trabalho fruto do aprofundamento das discussões propostas e atualização dos dados.

esses bens, sejam terrenos ou edifícios, possuem valor no solo urbano (ROLNIK, 2015).

No que se refere ao conceito formal relativo aos bens públicos e de acordo com Braga (2006), destaca-se que as definições trazidas pelas legislações brasileiras não fornecem uma clara ideia do que vem a ser bem público, apresentando apenas aspectos da natureza jurídica das pessoas às quais o bem pertence. Nesse sentido, muitas definições surgem de juristas brasileiros pelo fato da Constituição Federal de 1988 não conceituar bem público, delimitando apenas uma descrição nos seus artigos 20 e 26 de quais seriam os bens da União e dos Estados Federados e justificando que o domínio do poder público sobre a terra se dá visando atender as seguintes razões:

(...) a defesa da soberania nacional; a conservação do meio ambiente; a proteção aos povos indígenas, habitantes e “proprietários” originais do território brasileiro; o controle sobre a exploração dos recursos naturais e a garantia da propriedade sobre os imóveis adquiridos pela União (SAULE JÚNIOR e FONTES, 2006, p.15).

A definição jurídica mais explorada do que seriam os bens públicos pode ser identificada no Art. 98 do Código Civil de 2002 que determina que “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002, Art. 98).

Nesse sentido, Mello (2015) conceitua os bens públicos como aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias e fundações de Direito Público), incluindo ainda os bens que, mesmo não pertencendo às citadas pessoas, encontrem-se afetados à prestação de um serviço público, o que abrange, nesses casos, os imóveis de particulares que são alugados pelo poder público para ofertar algum serviço.

Para melhor compreender o tratamento que é dado na utilização desses imóveis, verifica-se que o Código Civil brasileiro de 2002 (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), delimitou no artigo 99 que os bens imóveis públicos se distribuem em três categorias, compreendendo os bens de uso comum, os bens de uso especial e os bens dominiais.

Os bens de uso comum, conforme já sugere o termo, consistem naqueles que, dada a sua própria natureza, podem ser utilizados por toda população, em igualdade de condições e sem necessidade de autorização para tal. Destinam-se, portanto, ao uso geral da coletividade, sendo imóveis federais, estaduais ou municipais que podem ser livremente desfrutados por qualquer cidadão, tais como as praças, parques, praias, ruas, estradas e ilhas oceânicas.

Já os bens imóveis de uso especial são aqueles utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades, estando afetados, portanto, a uma finalidade pública estrita. Esses imóveis possuem uso privativo e exclusivo do poder público, seja federal, estadual ou municipal, para atender às necessidades da administração pública. O uso da população nesses bens se dá na qualidade de usuário do serviço prestado e, como exemplos desse agrupamento, têm-se os edifícios onde funcionam as repartições públicas, os imóveis das forças armadas, universidades, escolas, hospitais, delegacias,

cemitérios, museus, moradias temporárias de servidores (imóveis funcionais), entre outros.

Por fim, os bens dominiais (também chamados de dominicais), se configuram nos imóveis pertencentes ao poder público, mas que não possuem destinação pública, sendo bens desafetados. Esses bens estão disponíveis e devem ser utilizados em conformidade com o que a lei prescrever, podendo ser transacionados e disponibilizados para uso privado, se for o caso. Como exemplos dessa categoria, citam-se as terras sem destinação pública específica (tais como as terras devolutas), prédios públicos desativados, áreas públicas destinadas para algum uso privado, como loteamentos ou conjuntos habitacionais populares, os terrenos marginais, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Embora se tenham essas categorias, importa ressaltar que os imóveis públicos podem mudar de classificação, o que implicaria em realizar a afetação ou desafetação do bem. Tal entendimento corrobora para intuir que toda propriedade imobiliária pública detém valor e que em algum momento pode ser transacionada no mercado. Conforme sintetiza Moreira (2018, p. 86), "(...) embora, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, a princípio, não possam ser disponibilizados, ou seja, comercializados como as demais propriedades imobiliárias, são bens que possuem valor patrimonial".

Considerando essa divisão, Cretella Júnior (1984) destaca que é um equívoco tratar os bens públicos como homogêneos, sendo importante agrupá-los, levando em conta determinadas características de cada um deles. Para tanto, com vistas a delinear esse objeto de uma maneira, mas clara, se faz importante compreender a trajetória histórica de evolução dessa propriedade pública, discutindo aspectos da formação do patrimônio público brasileiro, e identificando como se configuram os atuais usos desses imóveis, conforme se demonstra na seção a seguir.

PANORAMA HISTÓRICO BRASILEIRO: A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PÚBLICA

Apresentado o conceito e a importância dos bens imóveis públicos, parte-se para a reflexão sobre como se formou a propriedade imobiliária e quais são os marcos jurídicos que disciplinam a sua utilização. Essa seção se concentra, portanto, em apresentar uma síntese da formação do território brasileiro, discutindo aspectos do surgimento da propriedade imobiliária pública e analisando as principais legislações que cercam o tema no contexto das respectivas conjunturas históricas em que foram formuladas.

Discutir esse assunto é importante, pois é a partir do entendimento da origem do patrimônio imobiliário público que se é possível compreender os atuais usos dessa propriedade, inclusive no que trata de uma significativa ocupação por particulares em terras públicas distribuídas ao longo de faixas litorâneas, mais notadamente conhecidas como terrenos de marinha. Borges (2015, p.118) exemplifica, destacando que "entender essas origens e seus fundamentos é essencial para que compreendamos os efeitos de sua presença nas relações sociais da atualidade".

Ressalta-se que a revisão que ora se apresenta não pretende ser exaustiva, porém está sumarizada de modo a tratar os diferentes períodos vivenciados na história do Brasil, considerando desde o período colonial em que as terras públicas foram ocupadas por um regime de Sesmarias, até a composição do Estado moderno que instituiu legislações específicas para tratar da gestão dos seus imóveis públicos. Esse resgate histórico se justifica na medida em que os marcos legais atuais herdaram as regulamentações estabelecidas anteriormente, além de que muitos dos problemas vivenciados nos dias de hoje na ocupação do patrimônio imobiliário público nas cidades brasileiras surgem em decorrência do modo como esse tema foi tratado ainda no período de colonização do Brasil. Portanto, ressalta-se que não seria adequado ignorar esse contexto histórico, sobretudo para quem pretende compreender o processo de formação do patrimônio imobiliário público e seus efeitos nas dinâmicas fundiárias das cidades.

Visando sistematizar essa reflexão, adotou-se uma divisão com base em períodos históricos, por entender que essa melhor se adequa à compreensão do tema. Tal periodização já foi abordada por Di Pietro (2014), sendo proposto pela autora que a origem e ocupação de terras públicas no Brasil pode ser observada a partir de quatro fases: “a de sesmarias, a de posses, a que se inicia com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18-9-1850) e a que tem por marco a instauração da República, com a Constituição de 1891” (DI PIETRO, 2014, p. 794). Propondo uma atualização dessa divisão, Borges (2015) acrescentou uma quinta fase, a qual tem início com a promulgação da Constituição de 1988, sendo destacado por essa autora que esse se constitui num período em que a propriedade pública passa a ser submetida ao princípio da função social, tendo também maior proximidade com a conjuntura da política urbana das cidades brasileiras. Há controvérsias sobre a configuração de uma nova fase demarcada na conjuntura política e econômica atual, a qual, tem sofrido diversas mudanças e pressões na forma como se deve utilizar a propriedade imobiliária pública, sinalizando, inclusive, uma tendência na alienação dos imóveis públicos.

1ª Fase: a propriedade pública no Brasil colônia e o regime de Sesmarias

No que trata da formação do território brasileiro, a primeira intervenção com relação ao uso do solo ocorrida no Brasil se deu em 1534, a partir da divisão do território em Capitanias Hereditárias pelo Rei de Portugal D. João III que tinha o interesse de consolidar a posse do território (DI PIETRO, 2014). Verifica-se que todas as terras, de início, pertenciam à Coroa Portuguesa, em decorrência da conquista, mas no sentido de fixar o colono e promover a vida social e econômica do país foram delimitadas grandes faixas de terra, conferindo o seu povoamento para fins de cultivo e exploração econômica. Foi concedido aos donatários o uso da propriedade, mas sem perder a titularidade das terras consideradas públicas. Conforme aponta Rolnik (2003, p. 20), “[...] as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedade da Coroa e consignadas à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa”.

Nesse período, configurou-se o sistema de Sesmarias e Datas, sendo que as Sesmarias se concentravam na ocupação de terras sobretudo no litoral, enquanto as Datas se referiam a transferência de terrenos que acontecia nas cidades e vilas, cabendo a Câmara Municipal conceder as terras para fins de

construção particular (CARDOSO, 2010). Para que existisse a cessão das terras por parte da Coroa Portuguesa, se fazia necessário o cumprimento das seguintes condições: comprovação de renda e residência no território colonizado, proibição de arrendamento e obrigação de fazer a terra produzir (FAORO, 2012).

Importa frisar que nesse sistema a terra não era doada, mas se concedia apenas a posse útil por meio de cartas de doação, não havendo a constituição da propriedade absoluta da terra nas mãos dos sesmeiros, sendo mantido os imóveis públicos. Assim, se as exigências de ocupação das terras, medição e cultivo não fossem executadas, a concessão estaria invalidada (SILVA, 2008).

Esse sistema de Sesmarias e Datas delimitou o regime jurídico da propriedade pública entre os anos de 1500 a 1822, existindo terras concedidas administrativamente, mediante registro, pagamento de foro e obrigação de cultivo, considerando também a possibilidade de confisco das mesmas em face ao descumprimento das exigências estabelecidas. Nesse regime, grandes porções de terra foram concedidas aos homens que eram detentores de posses, os quais se tornariam os futuros senhores de engenho e fazendeiros, compondo a classe aristocrata do Brasil colônia (CARDOSO, 2010). O início da terra pública no Brasil é marcado, assim, pela distribuição de terras conforme os interesses do governante, estabelecendo uma relação personalista com os particulares que recebiam direitos sobre as sesmarias (SAULE JÚNIOR e FONTES, 2006).

Cabe ressaltar, no entanto, que nesse sistema já havia uma preocupação em delimitar as terras que seriam reservadas ao domínio exclusivo do Estado, sobretudo para fins de defesa do território. Moreira (2018) caracteriza essas áreas, apontando que existia interesse da Coroa em manter o controle das áreas navegáveis, bem como de áreas estratégicas para instalação de portos e fortalezas, separando categorias de bens públicos, de modo que determinadas áreas poderiam ser concedidas a particulares enquanto outras estavam reservadas ao uso exclusivo do poder público.

Apesar dessa intenção em manter o controle das terras públicas, resguardando áreas exclusivas à Coroa, na prática, o que podia se observar era uma enorme confusão entre a demarcação e uso de terras públicas (XAVIER, 2019). Devido à precariedade de sistemas de demarcação, os sesmeiros frequentemente ultrapassavam os limites concedidos e incorporavam mais terras aos seus lotes, existindo ainda a compra e venda ilegal dessas áreas.

Gradativamente e considerando essa fragilidade no controle, se observavam ocupações em desacordo com as normas e a existência de apossamentos ilegais das terras públicas, se expandindo uma ocupação irregular para o interior do território brasileiro e dificultando o controle monetário de pagamento do foro que se imprimia a essas propriedades. Alfonsin (2001) destaca que, nesse período, já se podia observar marcas da dualidade que se estrutura na distribuição fundiária do Brasil, quando ocupações formalmente instituídas convivem com posses irregulares ou clandestinas.

2ª FASE: A LEGITIMAÇÃO DE POSSES DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO BRASIL IMPÉRIO

Em 1822, diante da proclamação da Independência do Brasil e da formação do Império, é suspensa a concessão de novas Sesmarias. Isso ocorre em grande parte pelo fato de não haver mais terras para distribuir e dada a intensificação dos conflitos agrários entre sesmeiros e os posseiros. Nas palavras de Faoro (2012, p. 483), “tantas foram as liberalidades nas concessões de sesmarias, com áreas de dez, vinte e até cem léguas, com diversas doações a um mesmo requerente, que, em 1822, não havia mais terras a distribuir”. Durante alguns anos, inexistiu legislação que regulamentasse o uso e a propriedade no Brasil Império, persistindo os conflitos e ampliando-se as ocupações sobre as terras públicas, sobretudo porque a posse passou a ser a única forma de aquisição de propriedade (BORGES, 2015).

A promulgação da Constituição de 1824 foi responsável por instituir pela primeira vez o direito de propriedade privada nas terras do Brasil, ignorando qualquer problema herdado na distribuição das Sesmarias e Datas, seja a demarcação equivocada, posse irregular ou ocupação de terras que eram reservadas a defesa do território.

Nesse sentido, verifica-se que as Cartas de concessões de Sesmarias e Datas se configuraram na origem da propriedade privada no Brasil, já que mais tarde essas terras e posses irregulares seriam repassadas ao domínio privado (MELLO, 2015). É dessa maneira que tem início um regime de posses que se configura numa segunda fase de ocupação da propriedade, em substituição ao sistema de Sesmarias. As terras passaram a ser adquiridas por ocupação, herança, doação e compra, restando a uma população que não era detentora de riquezas ocupar os limites de terras entre grandes propriedades ou ocupar lugares mais distantes do povoamento.

Tratando especificamente da ocupação ocorrida em faixas litorâneas, notadamente nos terrenos de marinha, destaca-se que a Lei de 15 de novembro de 1831 buscava possibilitar elevar a arrecadação do Tesouro Nacional, ficando delimitado que os terrenos de marinha se referiam a faixa de terreno de 15 braças contadas a partir do ponto onde chega a maré das maiores enchentes (MELLO, 2015). Esse conceito estabeleceu uma tipologia de bem imóvel que pertence à União e que foi incorporada em todas as legislações patrimoniais, determinando que os terrenos de marinha são aqueles compreendidos na faixa de 33 metros a partir da linha preamar média de 1831.

Buscando regular a ocupação nessas áreas e permitir que fossem recolhidos tributos sobre o uso dessas terras, a legislação de 1831 determinou que os terrenos de marinha fossem postos à disposição das Câmaras Municipais para construção de logradouros públicos ou para serem aforados a particulares, conforme interesse da Fazenda pública. Essa legislação foi a primeira alternativa de regularização de ocupações de terrenos em faixas litorâneas, que já sofriam impasses desde antes da chegada da Família Real ao Brasil, imprimindo que essa ocupação seria regulada mediante pagamento de foro.

3ª FASE: A LEI DE TERRAS E A TENTATIVA DE REGISTRO DA PROPRIEDADE PÚBLICA NO BRASIL

Em 1850, se estabelece um importante marco para regulamentação da terra no Brasil, de modo que o direito à terra deixou de ser condicionado pela efetiva ocupação e aproveitamento. Para Bentes Sobrinha (2001), a Lei nº 601,

que ficou conhecida como Lei de Terras, demarcou novas relações de produção e de acesso à terra, tendo sido estabelecido uma série de dispositivos buscando tratar sobre terras devolutas, sesmarias, posses e colonização, no Brasil Império. Nessa legislação foi discriminada a separação entre as terras públicas e privadas, sendo legitimada a posse da terra e tendo sido criado o registro paroquial, obrigando os proprietários a realizarem o registro de suas propriedades.

Com a demarcação do que seriam as terras particulares, seria possível ao governo identificar as terras devolutas, de modo que os imóveis que estivessem com registros regularizados seriam excluídos do patrimônio público. O artigo 3º da referida lei determinou o conceito de terra devolutas, sendo essas as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; as que não se acharem no domínio particular; as que não se acharem concedidas ou dadas no regime de sesmarias; e, por fim, as que não se acharem ocupadas por posses legitimadas por esta lei.

Além dessas delimitações, a lei estabeleceu que a propriedade seria repassada apenas a partir da sucessão e da compra e venda, desestimulando ocupações e posses irregulares que iniciassem posteriormente. A Lei de Terras transformou a terra em uma mercadoria aceitável nas transações comerciais, determinando a situação fundiária brasileira. Em reflexão sobre essa lei, Alfonsin (2001, p. 311) aponta que:

A Lei de Terras (art. 1), como é sabido, deslegitimou a posse/ ocupação como meio de acesso legal à terra no país. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente

Em decorrência dessa legislação, foi criada a partir do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, a Repartição Geral de Terras Públicas, primeiro órgão que tratou dos assuntos fundiários no Brasil e que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas, trazendo novas diretrizes para a gestão de terras no Brasil e se preocupando em definir e gerir as terras devolutas, já que muitas delas haviam sido invadidas, caracterizando certo controle sobre o desordenado processo de apropriação dessas terras que até então marcava o território brasileiro.

Moreira (2018) destaca que essa legislação promoveu uma tentativa de separação da propriedade imobiliária pública da privada, impondo que os particulares efetuassem o registro de suas terras e a partir dessa formalização passassem a pagar os impostos. As terras que não fossem identificadas como áreas privadas ou que fossem consideradas ilegítimas deveriam ser reintegradas ao governo central, sendo chamadas de terras públicas nacionais.

O período que sucede demarcou novas legislações relativas ao disciplinamento do patrimônio imobiliário público, sendo estabelecido o pagamento dos foros nos terrenos de marinha e a receita gerada a partir da venda dos domínios úteis daqueles terrenos de marinha, taxa conhecida como *laudêmio*. O Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, também estabeleceu novas normas para delimitação dos terrenos de marinha, marginais e seus acrescidos, ficando estabelecida que são terrenos de marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis que 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.

Apesar desse novo tratamento normativo, Farran (1992) aponta que até o ano de 1876 não se havia nenhum inventário ou mapas das terras brasileiras, sejam aqueles lotes cedidos gratuitamente ou de forma onerosa ou ainda aqueles que estavam reservados ao poder público, de modo que a lei não se traduzia num efetivo elemento de organização do território.

O cenário que se tinha ao final do Império era que muitas das posses que deveriam ser revalidadas e legitimadas não foram efetivamente registradas até o ano de 1891. O registro ou cadastro de terras não abarcou todos os imóveis e eram pouco confiáveis, existindo diversos equívocos nas declarações. Isso se estendia também para as terras devolutas que continuavam sendo ocupadas de forma ilegal.

4ª FASE: DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E A PROPRIEDADE PÚBLICA

Num contexto econômico que já considerava a importância da terra para lastrear o crédito da economia brasileira, o processo constituinte realizado em 1890 indicava mudanças na organização político-administrativa do país, demarcando um regime federativo que transferia poderes do governo central para os Estados membros. Com isso, sinalizava-se a necessidade de transferência das terras devolutas para a gestão dos Estados, sob a defesa de que o governo não era fazendeiro e que por isso deveria dispor de suas propriedades e manter apenas os edifícios necessários para as suas atividades administrativas (XAVIER, 2019). A propriedade já era considerada um importante ativo e o que se discutia seria quem iria controlar e gerir esse patrimônio, já que o sistema econômico envolvia a circulação da terra na forma de títulos que lastreariam o crédito por meio de hipotecas.

Com a proclamação da República em 1891, foi implantado o regime de descentralização administrativa que transferiu as terras devolutas da União para os Estados. O artigo 64 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1891 determinava que pertenciam aos estados as minas e as terras devolutas que estavam situadas nos seus territórios, reservando à União apenas porções do território que fossem indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Essa medida delegou aos Governos Estaduais a responsabilidade de legislar sobre a aquisição, ocupação e legitimação da posse e da propriedade, cabendo a esses entes deliberar sobre o uso das terras que estavam sob o seu território. Silva (2008) evidencia que essa medida fez com que os coronéis assumissem papel de destaque no processo de apropriação privada das terras públicas, estabelecendo relações de troca com as autoridades estaduais. Cardoso (2010, p. 55) resume que “esta medida também fortaleceu o regime das oligarquias locais, que puderam livremente dispor sobre a terra pública”.

Com uma administração pública predominada por interesses políticos próprios, o que se assistiu a partir dessa medida foi que muitos estados mantiveram os ocupantes na posse dos imóveis públicos, sendo muitas das terras devolutas que pertenciam ao poder público adquiridas por particulares.

Pereira (2019, p. 27) destaca que “de fato, as oligarquias locais da República Velha, adotando regimes administrativos próprios dos Estados, legitimaram a posse, transmitindo aos particulares aquelas áreas de interesse imobiliário”.

Importa destacar que, apesar dessa transferência de terras devolutas para os estados, aquelas áreas definidas como terrenos de marinha e terrenos marginais destinadas à defesa do território continuavam pertencendo à União. Os terrenos de marinha não deveriam assim ser confundidos com as terras devolutas, cabendo aos municípios facilitar a outorga de aforamento dos bens inseridos nessas faixas sem que isso se confundisse com o domínio pleno desses terrenos.

Os anos que se seguem no período da República Velha marcam uma enorme falta de conhecimento sobre a quantidade, situação, estado e valor dos imóveis pertencentes ao poder público. Associado ao processo de crescimento urbano das cidades, onde se observava o aumento do contingente de moradores, as áreas públicas foram ficando mais suscetíveis a uma ocupação irregular.

Alguns órgãos foram criados nesse período, sendo por meio da Lei nº 2.083 de 30 de julho de 1909 que se criou a Diretoria do Patrimônio Nacional que mais tarde viria a ser conhecida como Superintendência do Patrimônio da União. Esse órgão estava se configurou na unidade administrativa destinada a gerir os bens imóveis da União, cabendo a ele a responsabilidade de cadastrar, gerir, fiscalizar, demarcar, destinar, arrecadar e manter o acervo de documentos relacionados aos imóveis da União.

Apesar dessas legislações que normatizavam os conceitos do patrimônio imobiliário público, a Diretoria do Patrimônio da União continuava com limitações e dificuldades de arrecadação de tributos que incidiam sobre a ocupação dos terrenos de marinha e marginais. Esse cenário perdurou e, ao longo da década de 1940, o Governo Federal instituiu legislações diversas para regular a utilização dos imóveis públicos, tendo essas normas sido promulgadas em resposta às pressões do mercado imobiliário para utilização dessas áreas, sobretudo os terrenos e marinha.

Xavier (2019) destaca que é possível observar que essa nova organização delimitava uma preocupação em arrecadação de tributos ao mesmo tempo que respondia a uma pressão pela liberação de terras públicas para investimentos privados. Tal fato foi comprovado com a aprovação de um Decreto-Lei em 1945 que regulamentou o loteamento dos terrenos de marinha que estavam aforados, demonstrando que o governo estava atendendo às pressões imobiliárias que atuavam de modo especulativo em torno da terra urbana. Ademais, num cenário que marcava a transição econômica do país, as cidades passavam por um intenso crescimento urbano, provocando disputas por terras e exigindo assim maior controle do solo urbano.

Com o fim do primeiro governo Vargas e já no Governo Dutra, se observou a publicação do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, que foi responsável por uniformizar diversas legislações que haviam sido publicadas sobre os bens imóveis da União, de tal forma que, até os dias atuais, esse decreto continua sendo bastante referenciado. Nesse sentido, a referida norma estabeleceu aspectos da conceituação, classificação, procedimentos de identificação, demarcação, cadastro e destinação desses bens, disciplinando

ainda procedimentos para aluguel, cessão, aforamento, alienação ou inscrição de ocupação. As formas de uso e ocupação dos bens imóveis públicos foram estabelecidas e se inaugurava assim um período em que se buscava melhor conhecer e gerir o patrimônio imobiliário público.

Na concepção de Moreira (2018), essa legislação de 1946 consiste numa das principais referências que disciplina os imóveis da União, tendo incorporado conceituações e determinações herdadas de regulamentos anteriores e estabelecendo orientações gerais que regem a administração desses bens até os dias atuais. Ficaram explicitados os bens que compõem o patrimônio da União (incluindo a definição de terrenos de marinha), a suas formas de delimitação e demarcação, e aos principais instrumentos de gestão a eles aplicáveis (como a inscrição de ocupação e o aforamento).

Os anos que se seguem marcam uma era denominada de República Populista, que se desenvolveu sob o prisma de políticas nacionalistas e de forte apelo a industrialização do país. Obras de infraestrutura pública foram realizadas e, no tocante ao patrimônio público, cabe destacar que, diferentemente dos anos anteriores, nesse período, quase nenhuma legislação foi editada sobre o tema. O fenômeno que merece destaque consistiu no processo de estatização de parte significativa da malha ferroviária nacional, tendo sido constituída em 1957 a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) com a finalidade de administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar e melhorar o tráfego das estradas de ferro da União. Diversos imóveis passaram a compor o conjunto do patrimônio da União e, anos mais tarde, quando da extinção da RFFSA em 2007, teve início um processo que implicou no fato da União ser a “legítima sucessora de um patrimônio imobiliário constituído por um conjunto de aproximadamente 52 mil imóveis não operacionais” (DE PAIVA, FONSECA e DE PAIVA, 2017, p. 660). Como resultante, diversos terrenos, fazendas, galpões, casas, estações e pátios ferroviários foram espalhados em mais de mil municípios e mais de 19 estados brasileiros, ficando sujeitos ao abandono, invasão, depredação e usos ineficientes.

Já analisando o período em que o Brasil vivenciou o Regime Militar, se observam algumas medidas que implicaram no maior uso do patrimônio imobiliário público, tal como a criação do Banco Nacional de Habitação, Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, e a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Esses dispositivos destinaram parte apreciável do patrimônio imobiliário da União para atingimento de suas ações, seja no que concerne a reforma agrária ou a provisão habitacional. Existia uma preocupação que os imóveis públicos cumprissem uma função de arrecadação, de modo que deveria ser objeto de atenção o desfazimento desse patrimônio, já que os imóveis públicos eram responsáveis por gerar rendas patrimoniais (XAVIER, 2019).

No tocante à Constituição promulgada em 1967, ficou disciplinada novas delimitações sobre os bens da União e os bens dos Estados. No contexto econômico que incitava os investimentos estatais na economia, diversas leis foram editadas nesse período. Ademais, e no que toca a ocupação dos terrenos de marinha nas cidades litorâneas, ainda se observavam diversas ocupações irregulares, justificadas pelo crescimento urbano das cidades, de modo que grande parte da extensa faixa de terrenos de marinha e seus acréscidos estavam

sendo ocupadas de forma irregular sem ensejar em qualquer pagamento pela utilização exercida.

Os anos que marcam o fim do regime ditatorial evidenciam uma crise econômica, onde o governo precisava implementar estratégias para diminuir os gastos e elevar as receitas. Numa visão mais ampla desse período, Rolnik (2003) evidencia que o fim do regime militar marcou um momento em que múltiplas pressões sociais lutavam por direito à moradia e acesso à terra. Tais pressões implicaram diretamente no modo como o poder público utiliza e gerencia seu patrimônio, suscitando que a propriedade imobiliária pública, embora tenha uma história marcada por ocupações e usos irregulares, deveria ser utilizada em prol do atendimento dos interesses sociais, sendo imprescindível instituir mecanismos de controle e transparência desses imóveis.

5ª FASE: A PROPRIEDADE PÚBLICA NA REDEMOCRATIZAÇÃO E NOS DIAS ATUAIS

A fase da redemocratização aos dias atuais é o período responsável pelo maior controle do patrimônio imobiliário público, sendo nesse momento que ocorre a implementação pela Superintendência do Patrimônio da União de importantes medidas para disciplinar o uso dos imóveis pertencentes ao poder público, compatibilizando tais ações com as diretrizes da política urbana.

A Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco para essa fase e incorporou diversas discussões oriundas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, estabelecendo importantes princípios sociais que se alinhavam ao momento democrático recém-instituído. Considerando os imóveis públicos, Borges (2015) destaca que essa Constituição inauguraria uma quinta fase do patrimônio imobiliário público, sendo marcada por diretrizes de cumprimento da função social da propriedade e por maior alinhamento no uso desses imóveis com a gestão urbana da cidade, tal como reforça os preceitos estabelecidos com a Lei nº 10.257/2001, amplamente conhecida como Estatuto da Cidade.

Ainda, verifica-se que é nessa quinta fase que o tema dos imóveis públicos permeou mais notadamente a pauta das legislações municipais e estaduais, ficando em evidência a necessidade de que os terrenos e prédios públicos precisavam ser fonte de registro e uso adequado. Em todo país, governos passaram a entender o valor do patrimônio imobiliário público como recurso estratégico, tendo sido empreendidas ações em diversas localidades que objetivavam conhecer, zelar e administrar os bens imóveis públicos. Em âmbito federal, a SPU foi responsável por instituir uma série de decretos, medidas provisórias, resoluções e outros instrumentos com vistas a disciplinar o patrimônio imobiliário da União. Iniciava-se, assim, uma verdadeira corrida para dimensionar o tamanho do patrimônio imobiliário público pertencente a cada ente e regulamentar o uso que deveria ser efetivado em tais propriedades.

Apesar disso, importa destacar que essa fase não teve tratamento uniforme dos imóveis públicos, sendo marcada por momentos diversos, existindo ora tendências mais voltadas para utilização de tais imóveis com vistas a obtenção de rendas e ora ações que buscavam maior uso social desses bens.

Essa concepção fundamentou a ideia de que ainda não se sabia o tamanho do patrimônio imobiliário público, reforçando que, a obtenção de rendas

desses imóveis, seja pela alienação ou pela cobrança do seu uso estava diretamente associada ao fato da União conhecer e controlar tais propriedades. A Lei nº 9.821/1999 deu continuidade a essa perspectiva, direcionando alguns aspectos de como o Poder Executivo deveria promover o registro da propriedade de bens imóveis da União.

Os anos que se seguem marcam novas estratégias governamentais que visavam melhor gerir os imóveis públicos, sendo importante citar que, a partir de 2003 a gestão do patrimônio da União passou a ser orientada numa perspectiva alinhada as políticas mais sociais. De acordo com Alves (2017, p. 45) “a mudança que ocorre a partir de 2003 pretendeu reverter essa lógica cartorária e de incentivo a alienação dos bens que estavam alinhados com o pensamento e a prática da privatização do Estado”.

Demarcando essa mudança de direcionamento, a Secretaria do Patrimônio da União formulou em 2003 a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), delimitando como missão institucional a necessidade de “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. Outras legislações foram estabelecidas nesse mesmo contexto, à exemplo da Lei nº 11.481/2007 que disciplinou novos aspectos da gestão do patrimônio imobiliário da União, atualizando os dispositivos ora previstos na Lei nº 9.636/1998, tais como as formas de utilização dos imóveis públicos com a finalidade de atendimento dos interesses sociais por meio da regularização fundiária.

Embora tenha passado por essa reformulação, Borges (2015) destaca que ainda há inúmeros desafios, sendo os resultados obtidos ainda ínfimos se comparados com a dimensão do problema de ocupações irregulares de moradia de baixa renda instaladas em imóveis da União nas cidades brasileiras. De acordo com a autora, grande parte das margens de rios urbanos de cidades litorâneas brasileiras possui terras da União, estando uma significativa parte dessas áreas ocupadas por assentamentos informais, em situações de risco e insalubridade, exigindo esforços conjuntos da SPU com os órgãos municipais e ambientais para pensar intervenções urbanísticas capazes de conferir condições adequadas de habitação à essa comunidade.

Os governos subsequentes, em algum grau, deram continuidade a esse movimento instituído em 2003. As ações da SPU continuaram e em 2014 foi elaborado o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, trazendo diretrizes para utilização dos imóveis do governo federal. Ainda, os sistemas de controle passaram a trazer mais informações e, acompanhando as diretrizes de transparência, dados dos imóveis pertencentes à União passaram a ser regularmente disponibilizados.

Todavia, num movimento contrário ao que vinha sendo estabelecido, mais recentemente novas legislações reforçaram o caráter financeiro dos imóveis públicos, sendo instituídas medidas que visam proceder a alienação dos imóveis públicos da União. A Lei nº 13.240/2015 e a Lei nº 13.465/2017, delimitaram esse tema, dispendo sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos e instituíram mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Mais recentemente, a Lei nº 14.011/2020 trouxe novas

delimitações, estabelecendo que o Poder Executivo está autorizado a executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

De acordo com documento emitido pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em 2020, com essa nova lei havia a estimativa de alienar inicialmente um quantitativo de até 907 imóveis da União, rentabilizando aproximadamente R\$ 1,7 bilhão. O mesmo documento também apontou que o total de 177 imóveis já haviam sido alienados, correspondendo ao valor de R\$ 220 milhões.

Em que pese a ideia de que a alienação desses imóveis estaria condicionada ao fato dos mesmos serem “inservíveis” para a Administração Pública, o que se evidencia na realidade é uma retomada do paradigma de desfazimento desses bens em contraposição ao seu uso social.

IMÓVEIS PÚBLICOS DA UNIÃO EM NÚMEROS: UTILIZAÇÃO E CONFLITOS

Compreendido o processo histórico que delimitou a formação da propriedade imobiliária pública no Brasil, bem como aspectos da transferência desses bens para os estados e municípios, se faz fundamental refletir sobre a situação atual do patrimônio da União, evidenciando questões sobre a utilização desses imóveis e os conflitos que podem ser observados na gestão dessa propriedade.

Nesse sentido, considerando que a União é detentora de um vasto patrimônio imobiliário público, foram solicitados dados a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) que evidenciassem essa realidade numa perspectiva nacional, considerando o quantitativo de imóveis distribuídos nas cidades brasileiras. Após consultas e solicitações fundamentadas na Lei de Acesso à Informação, bem como nos arquivos disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos², foram levantadas bases de dados que permitiram dimensionar o quantitativo de imóveis pertencentes a esse ente, detalhando as suas características e particularidades. Essa seção contempla, portanto, uma descrição preliminar do patrimônio imobiliário público da União, evidenciando informações sobre o uso dessa propriedade e potenciais conflitos observados.

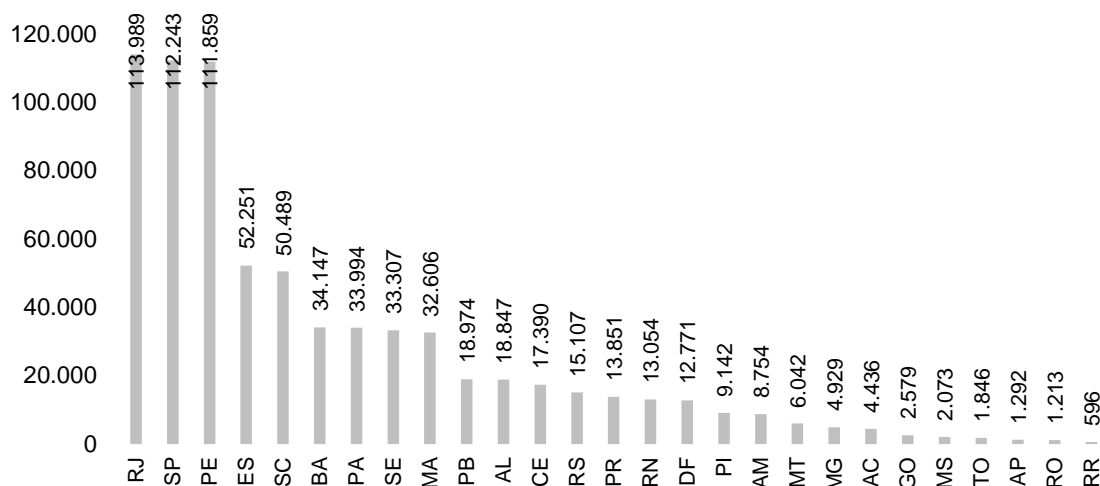
Sobre o quantitativo total de imóveis pertencentes a esse ente, verificou-se que a União possui um conjunto de 727.937 imóveis públicos, distribuídos nas 27 Unidades Federativas e em 3.430 municípios brasileiros. Há também nesse quantitativo, 156 propriedades que estão localizadas no exterior. Do total geral, observa-se ainda que 357.427 imóveis estão concentrados nas capitais brasileiras, o que representa 49% do patrimônio pertencente à União localizado nessas capitais.

No que se refere a distribuição por estado e considerando também o Distrito Federal, verifica-se que três estados concentram mais de 46% desses

² Foram obtidas bases de dados do patrimônio imobiliário público da União, considerando sua atualização até o mês de setembro de 2021.

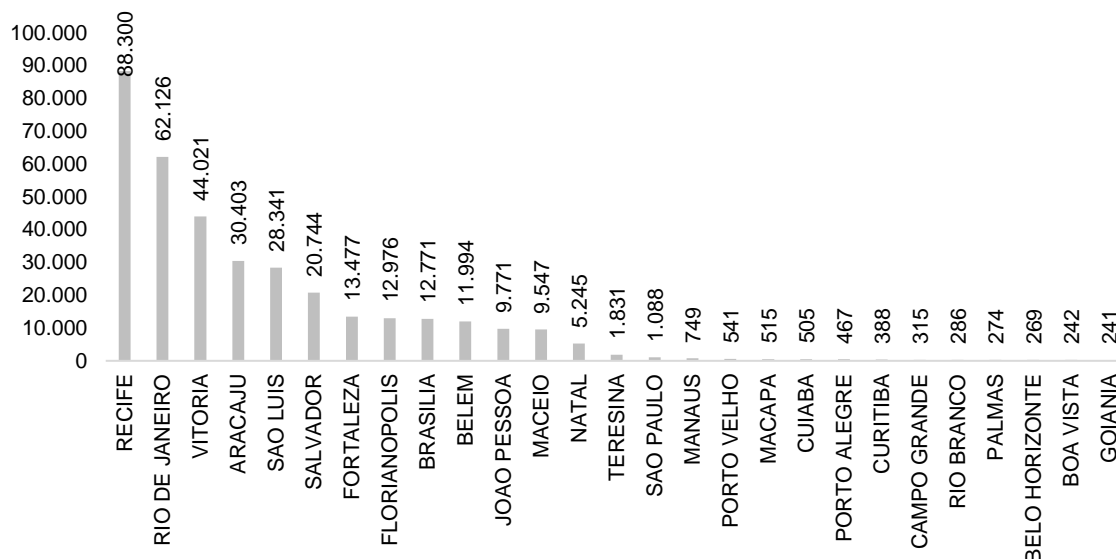
imóveis, sendo os estados do Rio de Janeiro (113.989 imóveis), de São Paulo (112.243 imóveis) e de Pernambuco (111.859 imóveis) aqueles que mais possuem imóveis da União em seu território. Os Gráfico 1 e 2 a seguir apresentam a visão geral da distribuição do patrimônio imobiliário público da União, considerando tanto uma distribuição entre as Unidades Federativas quanto entre as capitais brasileiras.

Gráfico 1 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União por Unidade da Federação



Fonte: elaboração própria (2021).

Gráfico 2 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União segundo as capitais brasileiras



Fonte: elaboração própria (2021).

Os dados apresentados nos gráficos 1 e 2 demonstram que, ainda que exista uma distribuição territorial dos imóveis públicos da União, é possível observar que algumas cidades possuem uma propriedade imobiliária pública muito mais expressiva do que outras. Isso também pode ser observado na

distribuição de imóveis por município, sendo relevante destacar que dez cidades correspondem a 51% da distribuição do patrimônio imobiliário público (Tabela 1) e a cidade de Recife (PE) é aquela que possui o maior número de imóveis da União em seu território, correspondendo a 88.300 imóveis (12,13%). Outro dado pertinente observado na base de dados fornecida pelo Governo Federal, é que um total de 2.298 municípios possui até 10 imóveis cadastrados no seu território, indicando que existe um número significativo de cidades que abrigam poucos imóveis da União.

Tabela 1 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União segundo as 10 maiores cidades

| CIDADES | QUANT. DE IMÓVEIS | PERCENTUAL |
|----------------------|-------------------|------------|
| 1 RECIFE | 88.300 | 12,13% |
| 2 RIO DE JANEIRO | 62.126 | 8,53% |
| 3 VITORIA | 44.021 | 6,05% |
| 4 BARUERI | 35.410 | 4,86% |
| 5 ARACAJU | 30.403 | 4,18% |
| 6 SAO LUIS | 28.341 | 3,89% |
| 7 SANTOS | 27.703 | 3,81% |
| 8 SALVADOR | 20.744 | 2,85% |
| 9 BALNEARIO CAMBORIU | 15.665 | 2,15% |
| 10 SAO VICENTE | 14.995 | 2,06% |

Fonte: elaboração própria (2021).

Sobre a tipologia desse patrimônio imobiliário público, verifica-se que a base de dados fornecida pela SPU apresenta um total de 64 registros de categorias tipológicas desses imóveis. No entanto, numa análise preliminar, observa-se algumas inconsistências nesses registros, tendo em vista que algumas nomenclaturas podem ser consideradas similares, tais como “gleba” e “terreno”; “casa” e “residência”. Observa-se também a existência da categoria “outros”, com um registro de 961 imóveis, não sendo possível, numa análise quantitativa, compreender de fato qual é a forma tipológica desses imóveis. Ademais, é importante destacar ainda que alguns imóveis podem estar registrados com tipologia distinta da realmente observada, trazendo algum grau de inconsistência nessa análise. De todo modo, os resultados indicam que a grande maioria dos imóveis se classificam como do tipo terrenos (679.364 imóveis), seguido dos apartamentos (9.712 imóveis), das fazendas (8.021 imóveis) e de edifícios/prédios (5.791 imóveis). A Tabela 2 apresenta os dez principais registros dos tipos de imóveis cadastrados.

Tabela 2 - Dez principais categorias tipológicas do Patrimônio Imobiliário da União

| CIDADES | QUANT. DE IMÓVEIS | PERCENTUAL |
|---------------------|-------------------|------------|
| 1 TERRENO | 679.364 | 93,33% |
| 2 APARTAMENTO | 9.712 | 1,33% |
| 3 FAZENDA | 8.021 | 1,10% |
| 4 EDIFÍCIO / PRÉDIO | 5.791 | 0,80% |
| 5 CASA | 4.459 | 0,61% |
| 6 GLEBA | 3.008 | 0,41% |
| 7 AEROPORTO | 2.773 | 0,38% |
| 8 RESIDÊNCIA | 1.923 | 0,26% |

| | | |
|----------------|-------|-------|
| 9 UNIVERSIDADE | 1.441 | 0,20% |
| 10 ESCOLA | 1.394 | 0,19% |

Fonte: elaboração própria (2021).

Em se tratando da classe desses bens, destaca-se que, conforme dados da SPU, a grande maioria desse patrimônio se classifica como do tipo dominial, totalizando em 669.241 imóveis, o que corresponde a 92%. Esses imóveis não são ocupados pela Administração Pública, mas por terceiros, existindo diversos instrumentos jurídicos para que a Secretaria do Patrimônio da União possa destinar esses imóveis a agentes públicos ou privados. Os demais dos 58.696 imóveis (8%) se classificam como imóveis de Uso Especial, isto é, imóveis que se destinam à execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, tais como prédios de repartições públicas. O Gráfico 3 ilustra essa distribuição.

Gráfico 3 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União segundo a classificação dos bens



Fonte: elaboração própria (2021).

Partindo para a análise do regime de utilização desses imóveis, os dados indicam que há 36 categorias de registros de instrumentos para destinação do patrimônio da União na base de dados da SPU, seguindo as diretrizes da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), instituída pelo Decreto de 11 de setembro de 2003 e que visou estabelecer critérios para administração, uso, compartilhamento, aquisição e destinação dos bens imóveis da União.

Tabela 3 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União por Regime de Utilização

| REGIME DE UTILIZAÇÃO | QUANT. DE IMÓVEIS | PERCENTUAL |
|---|-------------------|------------|
| Inscrição de Ocupação | 315.635 | 43,36% |
| Aforamento | 306.126 | 42,05% |
| Termo de Autorização de Uso (TAU) | 25.753 | 3,54% |
| SEM REGISTRO DE UTILIZAÇÃO | 17.323 | 2,38% |
| Uso em Serviço Público | 11.059 | 1,52% |
| Entrega - Administração Federal Direta | 9.925 | 1,36% |
| Em regularização - Reforma Agrária | 8.575 | 1,18% |
| Imóvel Funcional | 7.148 | 0,98% |
| Em regularização - Entrega | 3.684 | 0,51% |
| Em regularização - Outros | 3.619 | 0,50% |
| Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) | 3.403 | 0,47% |
| Locação de Terceiros | 2.580 | 0,35% |

| | | |
|---|----------------|----------------|
| Vago para uso | 1.909 | 0,26% |
| Cessão para Prefeituras, Estados e outras Entidades sem Fins Lucrativos | 1.887 | 0,26% |
| Disponível para Alienação | 1.221 | 0,17% |
| Em regularização - Cessão | 1.208 | 0,17% |
| Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) | 1.001 | 0,14% |
| Cessão - Outros | 983 | 0,14% |
| Entrega para Aquicultura | 753 | 0,10% |
| Locação para Terceiros | 741 | 0,10% |
| Cessão - Administração Federal Indireta | 672 | 0,09% |
| Usufruto Indígena | 666 | 0,09% |
| Irregular - Outros | 447 | 0,06% |
| Guarda provisória | 445 | 0,06% |
| Esbulhado (Invadido) | 320 | 0,04% |
| Irregular - Entrega | 264 | 0,04% |
| Cessão onerosa | 161 | 0,02% |
| Transferência de Imóvel | 77 | 0,01% |
| Doação Com Encargo | 68 | 0,01% |
| Arrendamento | 67 | 0,01% |
| Doação Sem Encargo | 55 | 0,01% |
| Entrega para Residência Obrigatória | 54 | 0,01% |
| Irregular - Cessão | 42 | 0,01% |
| Em processo de Alienação | 25 | 0,00% |
| Comodato | 17 | 0,00% |
| Transferência de Gestão | 17 | 0,00% |
| - | 7 | 0,00% |
| Total Geral | 727.937 | 100,00% |

Fonte: elaboração própria (2021).

Não é propósito do artigo discutir cada um desses regimes de utilização, mas destaca-se que a expressiva maioria dos imóveis se encontram cadastradas nas categorias de Inscrição de Ocupação (315.635 imóveis) e Aforamento (306.126 imóveis), que são modalidades de utilizando de imóveis dominais com fins particulares, gerando receita patrimonial para a União.

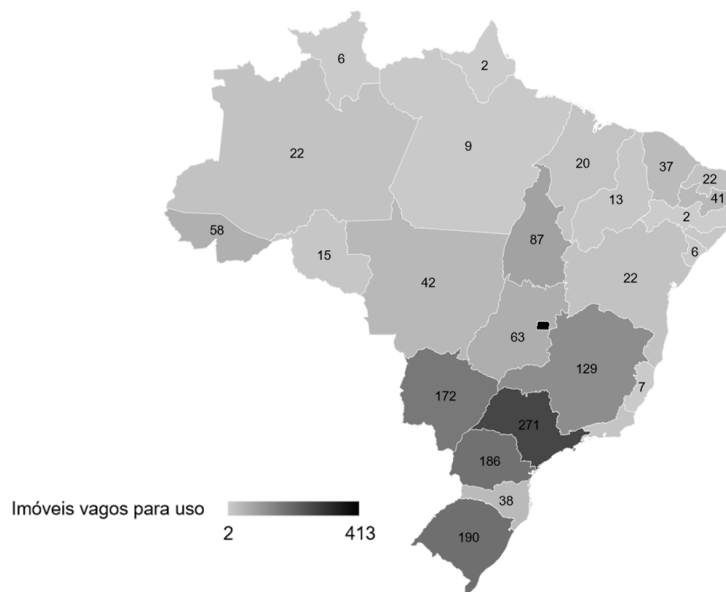
Nesse contexto, esclarece-se que conforme Manual de Orientações para a Destinação do Patrimônio da União elaborado pela SPU em 2010, a Inscrição de Ocupação está prevista na Lei 9.636/1998 e no Decreto-Lei 9.760/1946, se configurando num ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante e enseja o pagamento anual da taxa de ocupação. Há possibilidade de isenção para famílias com renda de até cinco salários mínimos e essa modalidade não gera direito real sobre o imóvel, sendo apenas para o reconhecimento de uma situação de fato, podendo, porém, gerar indenização nos casos em que houver benfeitorias erigidas de boa fé, construídas com anuência da SPU. Os ocupantes regularmente inscritos deverão recolher anualmente à União uma taxa de ocupação referente a 2% do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias.

Já o Aforamento é uma modalidade de destinação dos imóveis dominais prevista nos Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; Decreto-Lei nº 2.398, de 1987; Decreto-Lei nº 3.438, de 1940 e Lei nº 9.636, de 1998, fazendo referência a um contrato por meio do qual a União atribui ao particular 83% do domínio de determinado imóvel, o denominado “domínio útil”, e mantém os 17% restantes, o “domínio direto”. Esse instrumento é utilizado nas situações em que coexistem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade. A concessão do aforamento pode ser gratuita ou onerosa (paga) e

os foreiros, isto é, aqueles que têm contrato de aforamento com a União devem recolher anualmente o foro, uma espécie de receita patrimonial.

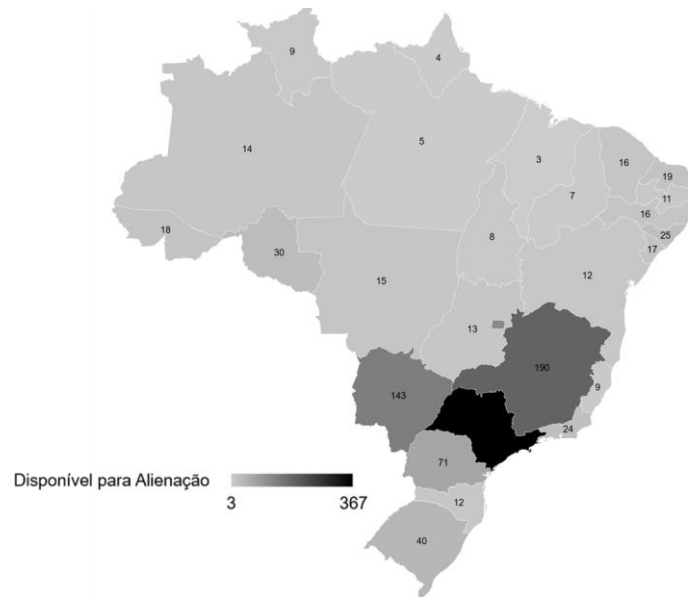
Outros registros que chamam atenção a partir dos dados obtidos se deve ao fato do quantitativo de imóveis que, explicitamente, no momento, não estão atendendo aos princípios da função social da propriedade pública. Esse é o caso de 3.475 imóveis que estão registrados como vagos para uso (1.909 imóveis), disponível para alienação (1.221 imóveis), em processo de alienação (25 imóveis) e esbulhado/invadido (302 imóveis). Essa realidade se distribui por todos os estados brasileiros, mas é possível identificar alguns estados que mais se destacam com a presença desses imóveis, conforme observado nas Figuras 1, 2, 3 e 4.

Figura 1 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União Vago para Uso



Fonte: elaboração própria (2021).

Figura 2 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União Disponível para Alienação



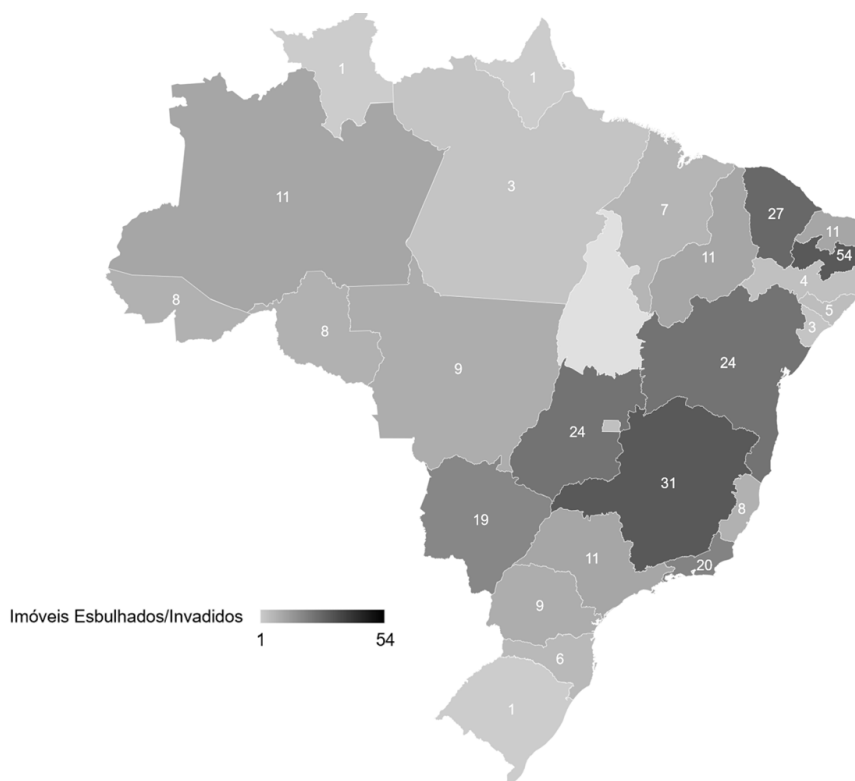
Fonte: elaboração própria (2021).

Figura 3 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União em Processo de Alienação



Fonte: elaboração própria (2021).

Figura 4 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União Esbulhado/Invadido

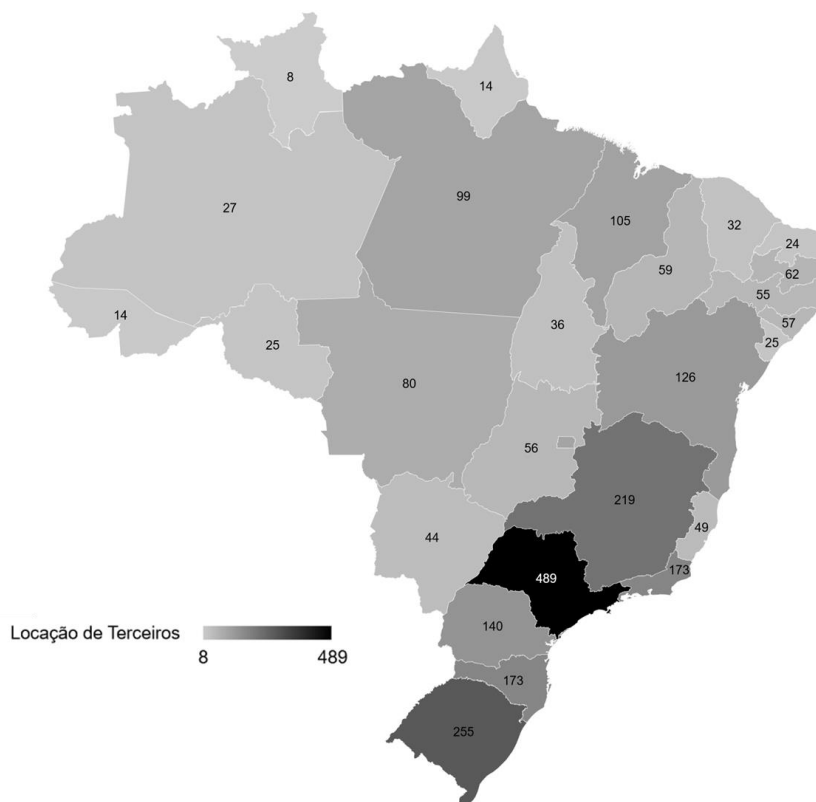


Fonte: elaboração própria (2021).

Sobre esses dados, Fonseca e Ferrari (2018) elaboraram um estudo, destacando que a realidade ainda pode ser muito mais devastadora, pois há inconsistências diversas nessa base de dados da SPU. Ademais, os autores destacaram ainda que, com o uso adequado desses imóveis, o déficit habitacional poderia ser atenuado, se parte dos imóveis vagos da União fosse reaproveitada para moradia, o que seria o cumprimento de uma obrigação constitucional do governo brasileiro.

Outro aspecto que merece ser destacado é a existência da categoria de imóveis na situação de “locação para terceiros”, sendo apresentado pela base de dados da SPU que a União possui 2.580 imóveis nessa categoria. Tal fato significa que, em que pese a existência de significativos imóveis, a União ainda assim aluga imóveis de particulares para a execução de seus serviços. Como cidades que mais concentram essa categoria, destacam-se as cidades que também possuem número considerável de imóveis vagos, à saber: São Paulo (132 imóveis), Campinas (100 imóveis), Brasília (99 imóveis) e Bauru (60 imóveis).

Figura 5 - Distribuição do Patrimônio Imobiliário da União em Locação de Terceiros



Fonte: elaboração própria (2021).

Sobre esse tema e de acordo com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPO, 2020), o gasto da Administração Pública Federal com aluguéis no país consiste em torno de R\$ 850 milhões por ano, sendo que R\$ 350 milhões está concentrado apenas no Distrito Federal. A Portaria Conjunta nº 38, de 31 de julho de 2020 (SPU/SEGES) trouxe inovações nesse aspecto, tendo sido determinada a atualização cadastral dos órgãos da Administração Pública Federal, visando racionalizar o uso dos imóveis da União e reduzir gastos com aluguel.

CONCLUSÃO

Conforme evidenciado com o presente estudo, há, no espaço das cidades brasileiras, um número significativo de imóveis que pertencem ao poder público federal. Embora tenha esse quantitativo, esse tema é pouco compreendido no âmbito da gestão pública e ainda pouco refletido na perspectiva do planejamento urbano, sendo frequente o debate que relega os imóveis públicos aos espaços de uso coletivo pelo povo ou aos prédios onde funcionam as repartições públicas (FARRAN, 1992). Esquece-se de acrescentar a esse cenário um número significativo de áreas públicas, terrenos sem usos, prédios cedidos, casas, vilas e quartéis destinados às forças militares, e ainda porções do território urbano classificadas como terrenos de marinha ou acrescidos de marinha em que se perfaz modalidades de ocupação mais conhecidas como “inscrição de ocupação” e “aforamento”.

É diante desse contexto que se precisa conhecer e dimensionar o patrimônio imobiliário público, identificando quais são os usos que vêm sendo feito dessa propriedade no espaço das cidades e localizando onde esses imóveis estão distribuídos. Deve-se entender que na atual dinâmica das cidades, o uso

desses imóveis precisa ser reconhecido e potencializado, uma vez que os mesmos se constituem em reservas fundiárias, não estando alheios aos interesses econômicos do mercado. Ademais, essa propriedade imobiliária pública é fonte de receita, já que o poder público utiliza parte desses imóveis como forma de auferir rendas fundiárias que são pagas por particulares ao fazerem o uso dessa propriedade.

Buscando esse entendimento, volta-se aos marcos históricos para resgatar o surgimento da propriedade imobiliária pública, reforçando que essa trajetória influenciou fortemente o modo como se estruturaram as cidades brasileiras. Ao longo de período Colonial e das sete Constituições que marcaram período diversos, desde o Brasil Império até à Nova República, verifica-se que os imóveis públicos tiveram tratamentos diferenciados, assinalando uma compreensão nem sempre tão clara sobre o que seria o patrimônio imobiliário público e como deveria se dar a sua ocupação. Em todas as fases, se observa uma enorme dificuldade de registro e controle dessa propriedade, a qual persiste até os dias atuais, tal como pode se verificar nas inconsistências de alguns dados relativos ao cadastramento de imóveis da União.

Ainda, as discussões sobre os usos do patrimônio imobiliário público precisam ser aprofundadas, compreendendo os efeitos da disponibilização dessa propriedade ao mercado, tal como no caso dos imóveis vagos para uso, disponível para alienação ou em processo de alienação ou até mesmo invadidos. Acrescente-se ainda a necessidade de se melhor discutir elementos relativos à locação de imóveis de particulares pelo poder público, uma vez que isso demanda um elevado custo e representa um ponto de ineficiência do gasto a ser explorado.

Por fim, como parte de uma pesquisa ainda em desenvolvimento, o desafio atual consiste em melhor compreender alguns aspectos dessa propriedade pública, espacializá-la e, posteriormente, estimular uma reflexão sobre como esse patrimônio está distribuída no território, analisando ainda a interferência do poder público no modo como os espaços são concebidos, sendo não só o regulador, mas também produtor desse espaço, uma vez que este é proprietário de terrenos e prédios, inclusive em áreas centrais das cidades.

REFERÊNCIAS

ALABAÇA, Bernardo Xavier. *A gestão pública do imobiliário do estado: uma proposta*. 2013. 73 f. Dissertação (Mestrado em Finanças) – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Lisboa, 2013.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. *Revista Direito e Democracia*. Vol. 2, n. 2, Canoas: Ed. ULBRA, 2º sem. 2001, pp. 309-317. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2405/1640>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALVES, Paulo Roberto Ferrari Lucas. *Gestão do Patrimônio da União e Destinação de Imóveis Públicos: uma análise do funcionamento do GT -*

Habitação de Interesse Social da Cidade do Recife. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

BORGES, Jennifer dos Santos. *Terras da União – patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas*. 2015. 243 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque. *A gestão do patrimônio imobiliário da União e a dinâmica espacial da Região Metropolitana do Recife*. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque. A gestão dos bens imóveis da União sob o comando do Exército e a dinâmica espacial em Recife e Olinda. *Caderno Metrôpoles*, n. 18, p. 95- 107, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8731>. Acesso em: 5 dez. 2021.

CARDOSO, Patrícia Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e Regularização fundiária*. 2010. 309 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço Urbano*. São Paulo: Ática, 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado do Domínio Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DE PAIVA, Cláudio Cesar.; FONSECA, Sergio Azevedo; DE PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União: uma análise a partir da Gestão dos Imóveis não operacionais da Extinta RFFSA. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 657-680, 2017. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1312>. Acesso em: 08 dez. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 762

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. *Terras públicas do Distrito Federal: uso de bens imóveis públicos por particulares*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

FARRAN, Neide Lima. *Estudo sobre gestão de patrimônio imobiliário do poder público no município de São Paulo*. 1992. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1992.

FREITAS FILHO Roberto; PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. *Universitas Jus*, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/4309/3268>. Acesso em: 08 dez. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

MOREIRA, Fernanda Accioly. *Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União*. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PEREIRA, Flora Regina Camargo. *A função social da propriedade pública e o patrimônio da União destinado às forças armadas*. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017.

PEREIRA, Monani Menine. *Ocupações irregulares consolidadas em imóveis públicos urbanos: a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento do desenvolvimento urbano sustentável*. 2019. Mestrado (Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida. *Instrumentos estatais de outorga de uso privativo de bens públicos*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares – A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A., WERNECK, M., BORBA, T. R., e CARVALHO, A. P. S. Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 2020. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200062>

SANTOS, Marcelo Sampaio Sobreira dos. *Proposta de Metodologia para Regularização Fundiária de Áreas Públicas*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação) - Universidade de Pernambuco, Recife, 2016.

SAULE JUNIOR, Nelson; FONTES, Mariana Levy Piza. *Manual de regularização fundiária em terras da união*. Instituto Pólis, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

SILVA, Lígia Maria Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

XAVIER, Felipe Augusto. *As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da união: uma análise crítica sobre a secretaria de coordenação e governança do patrimônio da união*. Dissertação (Mestrado em Política Social) Universidade de Brasília, Brasília, 2019.