



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA-EDB**

**FLORA REGINA CAMARGOS PEREIRA**

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E O PATRIMÔNIO  
DA UNIÃO DESTINADO ÀS FORÇAS ARMADAS**

Brasília

2017

FLORA REGINA CAMARGOS PEREIRA

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E O PATRIMÔNIO  
DA UNIÃO DESTINADO ÀS FORÇAS ARMADAS**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, linha de Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Prof.Dr. Roberto Freitas Filho

Brasília

2017

FLORA REGINA CAMARGOS PEREIRA

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E O PATRIMÔNIO  
DA UNIÃO DESTINADO ÀS FORÇAS ARMADAS**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, linha de Direitos e Garantias Fundamentais.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Roberto Freitas Filho

---

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

---

Prof. Dr. Lucina Barbosa Musse

Dedico este trabalho à minha mãe Maria da Glória Camargos Pereira, meu ídolo e eterna inspiração!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Exército Brasileiro, em especial à Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, DPIMA, por ter viabilizado a realização desse mestrado e pela confiança em mim depositada. Agradeço ao meu marido, Silvio Vaz Ribeiro pela paciência, amor e compreensão nas ausências causadas pela dedicação ao mestrado; à minha irmã Flávia SidôniaCamargos Pereira pelo apoio incondicional e pelas revisões de forma dos trabalhos produzidos ao longo do mestrado; à Cristina Costa Narciso pelo incentivo constante e pelas revisões de conteúdo; à minha tiaMaria Isabel das Graças e ao meu pai Hamilton Domiciano Pereira (*in memoriam*) por acreditarem na minha capacidade de crescer sempre.

“O patrimônio imobiliário das Forças Armadas potencializa o seu poder de combate.” Coronel R1 Engenheiro Agnaldoda Silva Ribeiro.

## RESUMO

A função social da propriedade é constitucionalmente reconhecida desde 1934 e na atual constituição ganha contornos mais amplos, o que faz com que se torne defensável sua aplicação também em relação aos bens públicos. Nesse contexto, por vezes bens públicos são recrutados a atender os anseios sociais fundamentados na função social. Tal pretensão deve ser vista com a devida cautela quanto aos bens públicos destinados ao atendimento dos imperativos de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União destinados às Forças Armadas. O atendimento de fins sociais não pode prejudicar a afetação especial dos bens imóveis dedicados à defesa nacional. Assim nasce a necessidade de sopesar a garantia fundamental do atendimento à função social na propriedade pública e o atendimento à defesa nacional, a fim de aquilatar os limites da aplicação da função social para as propriedades da União destinadas às Forças Armadas. Contudo, nem sempre a relação do patrimônio imóvel militar com a função social da propriedade pública se dará de modo negativo. O respeito à função social pode ser harmonizado com os usos militares de terrenos públicos. A fim de comprovar isso, serão buscadas respostas ou encaminhamentos para as seguintes questões: o instituto da função social da propriedade se aplica às propriedades públicas? Em que medida pode-se atender à função social nos imóveis públicos jurisdicionados às Forças Armadas sem prejudicar os interesses da segurança/ defesa nacional? Nesse desiderato, será utilizada a estratégia de pesquisa do estudo de caso em uma perspectiva exploratória. Será igualmente utilizada uma abordagem qualitativa. Inicialmente será apresentado um caso paradigma que envolve as questões a serem discutidas. No prosseguimento da discussão, investigar-se-á as características da função social e se ela se aplica aos bens públicos e em que medida. Em seguida, serão esquadrihados os conceitos de soberania nacional, de defesa nacional e de segurança nacional, a fim de demonstrar como as Forças Armadas se inserem nesse processo. Será explicitado em que medida o patrimônio imóvel destinado às Forças Armadas, com ênfase no Exército Brasileiro, pode ser tido como instrumento de viabilização da defesa nacional. Buscar-se-á explicar a natureza dos bens públicos vocacionados aos interesses militares e suas formas de uso. Ainda, será exposta a natureza especial dos bens jurisdicionados às Forças Armadas. Apresentados todos os conceitos-chave supracitados, será feita a ligação entre eles no intuito de demonstrar em que medida pode ser aplicada a função social da propriedade no que tange aos bens destinados ao atendimento das Forças Armadas. No intuito de enriquecer o viés empírico e ampliar o universo apresentado no caso paradigma, para ratificar e/ou retificar as conclusões sobre a hipótese apresentada nesse trabalho, serão abordadas algumas ocupações irregulares levantadas pelo Exército Brasileiro. Como fecho, será apresentada a conclusão que postulará se é ou não possível a harmonização dos usos de terras militares para os fins de defesa nacional com o cumprimento da função social da propriedade.

Palavras chave: Função Social; Bens Públicos; Soberania Nacional; Forças Armadas.

## ABSTRACT

The social function of property has been constitutionally recognized since 1934 and in the present constitution it gains broader lines, which makes its application also possible in relation to public goods. In this context, sometimes public goods are recruited to meet the social desires based on the social function. Such a claim must be viewed with due caution as to the public assets destined to the fulfillment of the imperatives of national security, namely: real estate of the Union destined to the Armed Forces. The service of social purposes can not prejudice the special affectation of real estate dedicated to national defense. Thus the need arises to weigh the fundamental guarantee of attending to the social function in public property and attending to national defense, in order to assess the limits of the application of the social function to the Union properties assigned to the Armed Forces. However, the relationship of military immovable property to the social function of public property will not always be negative. Respect for the social function can be harmonized with the military uses of public lands. In order to prove this, we will seek answers or referrals to the following questions: does the institute of the social function of property apply to public property? To what extent can the social function of the public buildings which are the jurisdiction of the Armed Forces be taken into account without prejudicing the interests of national security / defense? In this regard, the research strategy of the case study will be used in an exploratory perspective. A qualitative approach will also be used. Initially a case will be presented that involves the issues to be discussed. In the continuation of the discussion, the characteristics of the social function will be investigated and whether it applies to public goods and to what extent. Then, the concepts of national sovereignty, national defense and national security will be scrutinized, demonstrating how the Armed Forces are inserted in that process. It will be explained to what extent and the immovable patrimony destined to the Armed Forces, with emphasis in the Brazilian Army, can be had like instrument of viabilization of the national defense. It will be sought to explain the nature of the public goods related to military interests and their forms of use. Furthermore, the special nature of the assets of the Armed Forces will be exposed. Having presented all the key concepts mentioned above, the connection between them will be made in order to demonstrate to what extent the social function of the property can be applied with regard to the goods destined to the service of the Armed Forces. In order to enrich the empirical bias and broaden the universe presented in the paradigm case, to ratify and / or rectify the conclusions about the hypothesis presented in this paper, we will discuss some irregular occupations raised by the Brazilian Army. As a closing, the conclusion will be presented that will postulate whether or not it is possible to harmonize the uses of military lands for the purposes of national defense with the fulfillment of the social function of the property.

Keywords: Social Function; Public Goods; National Sovereignty; Armed Forces.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. O CASOPURAQUEQUARA: EXEMPLO DE USO COMPARTILHADO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS MILITARES</b> .....	<b>15</b>
1.1. O caso Puraquequara .....	19
<b>2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	<b>25</b>
2.1. Características da função social da propriedade.....	25
2.1.1. O direito de propriedade e a gênese da função social.....	25
2.1.2. A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro.....	35
2.1.3. A influência dos direitos fundamentais para a aplicação da função social no ordenamento jurídico brasileiro .....	39
2.1.4. Natureza da função social da propriedade.....	42
2.1.5. A função social sob o enfoque das diversas correntes de pensamento .....	44
2.2. A aplicação da função social da propriedade .....	54
2.2.1. Propriedade privada.....	54
2.2.2. Propriedade pública .....	55
2.3. A eficácia da função social na propriedade pública.....	60
<b>3. SOBERANIA NACIONAL</b> .....	<b>68</b>
3.1. Defesa nacional e segurança nacional.....	77
3.2. A atuação das Forças Armadas .....	81
3.3. O patrimônio imobiliário militar .....	87
3.4. Experiências de governança responsável em terras militares.....	92
3.5. Fecho parcial – o caminho da ponderação.....	104
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>108</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>111</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>125</b>

## INTRODUÇÃO

A função social, corolário do direito fundamental à propriedade e garantia do uso que privilegie o bem da coletividade, é reconhecida constitucionalmente no ordenamento jurídico pátrio desde a constituição de 1934, mesmo que de modo incipiente. A citada garantia ganha contornos mais amplos na atual constituição. Essa amplitude faz com que parte da doutrina defenda sua aplicação não só em relação aos bens privados, mas também em relação aos bens públicos, sobretudo quando se pensa sob a ótica social de destinação de áreas públicas para moradia de cidadãos de baixa renda<sup>1</sup>.

Nesse contexto, por vezes bens públicos são recrutados a atender os anseios sociais fundamentados na função social que a propriedade pública, assim como a privada, tem que cumprir. Tal pretensão deve ser vista com a devida cautela, mais ainda quando se trata especificamente de bens públicos destinados ao atendimento dos imperativos de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União jurisdicionados<sup>2</sup> às Forças Armadas.

O despertar para o tema deve-se ao fato de a autora ocupar atualmente o cargo de Assessora Jurídica da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA). Nesse cargo, é possível vislumbrar casos nos quais imóveis destinados ao atendimento de fins militares são (ou tentam ser) usurpados da Força Terrestre para fins de atendimento social, o que, por vezes, pode prejudicar sua afetação especial aos interesses da defesa nacional.

Daí nasce a necessidade de sopesar a garantia fundamental do atendimento à função social da propriedade pública e os limites de sua aplicação quando se trata de propriedades da União jurisdicionadas às Forças Armadas.

---

<sup>1</sup>Neste trabalho são entendidas como baixa renda as famílias com renda mensal até cinco salários-mínimos (referência Decreto-Lei nº 9.760/46 que dispõe sobre bens imóveis da União, modificado pela Lei 11.481/07, que dispõe sobre regularização fundiária de interesse social em imóveis da União).

<sup>2</sup>A palavra “jurisdicionados” não é utilizada aqui no contexto jurídico usual (querendo significar poder legal de que são investidas certas pessoas e/ou certos órgãos para aplicar o direito em determinados casos ou territórios). O sentido almejado para o termo no contexto desse estudo é de poder sobre um dado imóvel, competência para gerir administrativamente um imóvel que lhe seja confiado. Essa acepção, embora não seja a mais comum para o vocábulo, pode ser encontrada com enquadramento semelhante em decisões judiciais que se referem a áreas administradas pelas Forças Armadas. A título de exemplo, *vide* TRF-2 - AC - APELAÇÃO CIVEL - : AC 200851010161542.

Tendo em conta a atuação profissional da autora, o presente estudo terá como foco principal os imóveis destinados ao Exército Brasileiro. Apesar disso, em vários pontos as discussões terão aplicação também para as outras duas Forças irmãs, Marinha e Aeronáutica.

Os imóveis com destinação militar são propriedades que visam a atender os misteres da segurança nacional, nomeadamente no seu viés de defesa nacional, a qual cabe às Forças Armadas conforme dispositivo também constitucionalmente previsto, art.142 CF/88, consoante demonstrar-se-á no decorrer deste trabalho.

Ocorre que nem sempre a relação do patrimônio imóvel militar e a função social da propriedade pública se dará de modo negativo, pois casos há em que o respeito à função social pode ser harmonizado com os usos militares de terrenos públicos. Esse será o mote da pesquisa aqui proposta.

O estudo da problemática acima exposta liga-se umbilicalmente à questão dos direitos e garantias fundamentais a uma por se tratar o direito de propriedade de direito fundamental de primeira geração; a duas por se tratar a sua função social de garantia fundamental que subordina o direito fundamental supracitado; a três por ser o problema proposto um estudo que busca delinear a operacionalização de um direito fundamental e sua limitação em situação ainda nebulosa na seara jurídica de consonância entre um direito fundamental e outro importante aspecto relativo à defesa nacional que também é parte integrante do texto constitucional.

Nesse desiderato, será averiguada a relação entre a função social da propriedade pública e o patrimônio imóvel destinado às Forças Armadas enquanto instrumento de viabilização da defesa nacional.

Para o desenvolvimento do tema proposto, será necessário adentrar em pormenores em conceitos ligados à função social da propriedade. Frisa-se que, apesar da consagração constitucional da necessidade de atendimento da função social da propriedade, há ainda divergência doutrinária sobre sua aplicação ou não às propriedades públicas, isso porque no dizer de alguns<sup>3</sup> a propriedade pública, uma vez que pertencente à administração pública, é, em sua natureza, concebida

---

<sup>3</sup>Nessa linha de pensamento cita-se ABE (2008, p. 143) que afirma “Observa-se que, enquanto dever fundamental, a função social da propriedade, previsto no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida por todos os particulares e, não pelo Estado, pois as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever. (...) No meio rural, é patente a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos. (...)”

para atender aos interesses coletivos e com isso não haveria que se falar em função social da propriedade pública. Assim, para essa corrente doutrinária, falar em função social da propriedade pública soa, no mínimo, como um pleonismo.

Já outros defendem que a função social da propriedade foi inserida no texto constitucional de forma aberta, algo como uma cláusula geral, e assim sendo deve também ser aplicada às propriedades públicas<sup>4</sup>, dentro de suas possibilidades.

O escopo será atingir uma resposta plausível e juridicamente viável para as seguintes questões: o instituto da função social da propriedade se aplica às propriedades públicas? Em que medida pode-se atender à função social nos imóveis públicos jurisdicionados às Forças Armadas sem prejudicar os interesses da segurança/ defesa nacional? Na busca de respostas para o problema apresentado inicialmente, será utilizada a estratégia de pesquisa do estudo de caso<sup>5</sup>. Devido a sua relevância, pertinência com o tema e representatividade com relação ao problema a ser estudado, apresentar-se-a, já no primeiro capítulo, o caso Puraquequara. O caso apresentado é apropriado como paradigma para a análise que se segue por ser representativo e revelador da temática que se quer explorar. Ademais, visa a materializar a vivência do direito na prática.

O estudo de caso inicialmente aduzido terá uma perspectiva exploratória, pois no entendimento de Selltiz; Jahoda; Deutsch (1974) apud Freitas; Jabbour (2011, p.8) busca “descobrir ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno em estudo”.

A partir disso, será utilizada uma abordagem qualitativa na qual, consoante Freitas; Jabbour (2011, p.9) “o interesse do pesquisador não está focalizado em quantificar uma ocorrência ou quantas vezes uma variável aparece, mas sim na qualidade em que elas se apresentam (Minayo,1994), ou seja, como as coisas acontecem.”

A pesquisa qualitativa se mostra adequada ao presente estudo, pois, nos termos propostos por Minayo (2012, p. 621) “uma análise para ser fidedigna precisa conter os termos estruturantes da investigação qualitativa que são os verbos: compreender e interpretar; e os substantivos: experiência, vivência, senso comum e

---

<sup>4</sup> Nesse time de pensadores do Direito cita-se Rocha (2005), Di Pietro (2006), Tepedino e Schreiber (2005).

<sup>5</sup> Os dados utilizados serão baseados em pesquisas documentais nos arquivos da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro, assim como em eventuais publicações no DOU.

ação social.” Na mesma toada, Minayo e Sanches (1993, p. 246) complementam com a posição de Granger (1982), para quem “um verdadeiro modelo qualitativo descreve, compreende e explica, trabalhando exatamente nesta ordem.” Isso é exatamente o que se pretende fazer, daí o perfeito ajuste entre a metodologia adotada e os fins almejados.

A junção do estudo de caso apresentado com estudos aprofundados da doutrina (a fim de consolidar os conceitos e entendimentos abordados e necessários ao tema) perfazem o ambiente ideal para lapidar o problema apresentado e, ao final, confirmar ou refutar a hipótese proposta.

Na lição de Minayo (2012, p. 622) “uma boa análise começa com a compreensão e a internalização dos termos filosóficos e epistemológicos que fundamentam a investigação [...]”. Assim, serão investigados os termos função social, propriedade, bens públicos, áreas militares, soberania nacional, defesa nacional, segurança nacional, entre outros, com o objetivo de bem desenvolver o fim a que se propõe o estudo em tela.

O ponto de partida é a investigação da pertinência ou não da aplicação da função social da propriedade para as propriedades públicas. Antes, porém, hão de ser clarificados alguns pressupostos essenciais para o desenvolvimento do tema, conforme se expõe a seguir.

Na atual estrutura jurídica brasileira não há como referir-se ao direito de propriedade sem pressupor que ele atende a uma função social a ser respeitada em seu exercício. Tanto que o ordenamento jurídico brasileiro consagra a função social na carta suprema em vários pontos, assim como na legislação infraconstitucional. Dito isso, é essencial para uma análise mais aprofundada investigar como o cumprimento da função social ingressa na ordem jurídica e, ainda, de que forma será aquilatada sua aplicação na prática.

Superada essa alocação preliminar, outras indagações serão verificadas. Quando se pergunta sobre a abrangência da aplicação da função social da propriedade, há um certo consenso no que tange a sua incidência sobre a propriedade particular. Contudo, consoante já asseverado, o mesmo não ocorre quando se fala das propriedades públicas. Considerando que os bens públicos já são naturalmente vocacionados ao atendimento das necessidades da sociedade e da coletividade como um todo, surge a dúvida de como conciliar a característica natural dos bens públicos com a aplicação da função social. Para isso, será

importante verificar onde se encaixa a função social da propriedade pública quanto à justiça, validade e eficácia<sup>6</sup>. Nesse intento, será necessário diferenciar as diversas categorias de bens públicos para, a partir daí, averiguar se ao menos com relação a uma ou algumas delas é possível verificar-se a eficácia da aplicação da norma da função social.

Baseado nessa reposta buscar-se-á, então, explicar a natureza dos bens públicos vocacionados aos interesses militares e suas formas de uso. Traçado esse objetivo, será esquadrihado o conceito de soberania nacional, de defesa nacional e segurança nacional, demonstrando-se como as Forças Armadas inserem-se nesse processo. Ainda na apresentação dos conceitos necessários à matéria, será exposta a natureza especial dos bens jurisdicionados às Forças Armadas.

Apresentados todos os conceitos-chave supracitados, será feita a ligação entre eles no intuito de demonstrar em que medida pode ser aplicada a função social da propriedade no que tange aos bens destinados ao atendimento das Forças Armadas.

Importante frisar que todo o presente estudo se pautará nos bens públicos imóveis jurisdicionados às Forças Armadas, sobretudo do Exército Brasileiro, e como eles atendem à função social da propriedade no sentido constitucionalmente adotado.

Conforme já dito, antes de toda a abordagem teórica supracitada, será estudado um caso emblemático (caso Puraquequara) que inspirou o presente trabalho e pode se tornar um paradigma no caminho de harmonizar a aplicação da função social aos imóveis jurisdicionados às Forças Armadas sem, contudo, trazer prejuízos à destinação primordial daqueles bens, qual seja: o atendimento dos interesses da Defesa e Segurança Nacionais em prol, em última análise, da Soberania Nacional.

O caso a ser apresentado leva a refletir sobre a possibilidade de harmonização de interesses (no episódio concreto: os interesses que envolviam o Centro de Instrução de Guerra na Selva – CGIS – e os interesses de população ribeirinha de baixa renda que ocupava irregularmente a área). Essa experiência servirá de mote à discussão aqui proposta.

---

<sup>6</sup>A referência para tanto será Bobbio (2006).

Por fim, no intuito de enriquecer o viés empírico, adotar-se-á mais uma vez a ferramenta do estudo de caso, porém agora múltiplos. O recorte epistemológico proposto é o estudo dos casos identificados a partir do ano de 2006 em áreas do Exército Brasileiro nos quais haja conflito (ou tenha havido) que envolvam interesses sociais e ditames de defesa/segurança nacional, isto é, invasões em áreas militares do Exército Brasileiro, com cotejo das formas que tais casos foram (ou estão sendo) (ou não) resolvidos. Essa etapa visa a ampliar o universo apresentado no caso paradigma a fim de ratificar e/ou retificar as conclusões sobre a hipótese apresentada neste trabalho.

O ano de 2006 foi escolhido como marco temporal para a pesquisa dos casos porque nele o Exército Brasileiro assinou Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (ACT 06071-00) com a finalidade de promover a regularização de suas áreas que estivessem invadidas.

Desta feita, serão abordadas algumas ocupações irregulares levantadas pelo Exército Brasileiro a partir de 2006, independente de serem anteriores ao dito ano, o que ocorre com quase todas, conforme se verificará.

Como fecho, será apresentada a conclusão que postulará se é ou não possível a harmonização dos usos de terras militares para os fins de defesa nacional aos quais são destinadas de modo concomitante com o cumprimento da função social inerente à propriedade pública, hipótese deste trabalho.

# 1. O CASOPURAQUEQUARA: EXEMPLO DE USO COMPARTILHADO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS MILITARES

A ideia deste trabalho tem sua gênese nas tratativas conduzidas pelo Exército Brasileiro a fim de regularizar ocupações de moradores de baixa renda em área militar, preservando, contudo, os interesses da defesa nacional. Apresenta-se o citado caso paradigma como fio condutor para os estudos que vêm na sequência.

Os bens públicos, aí inclusos os militares, por vezes são recrutados a atenderem anseios fundamentados na função social<sup>7</sup>. Tais aspirações, geralmente de cunho social, devem ser vistas com a devida cautela, sobretudo quando se tratar especificamente de bens públicos destinados ao atendimento das necessidades de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União destinados às Forças Armadas.

Diante desse panorama nasce a necessidade de se harmonizar a garantia fundamental do atendimento à função social da propriedade aplicada à propriedade pública sem descurar-se do atendimento das necessidades da segurança nacional, sobretudo no seu viés de defesa nacional, a qual cabe às Forças Armadas, conforme previsto no artigo 142 da Constituição Federal de 1988.

A necessidade de ajustar a função social da propriedade ao aspecto relativo à defesa nacional, ambos constitucionalmente protegidos, é uma das facetas na qual se vislumbra a importância de uma governança fundiária<sup>8</sup> das terras militares. Aqui, apesar de reconhecer-se a importância dos terrenos repassados às Forças Armadas para fins militares, não seria recomendável que os representantes castrenses simplesmente virassem as costas aos prementes problemas sociais experimentados pelo Brasil quando tais questões afetassem suas áreas.

Na busca de uma harmonização desses interesses, o Exército Brasileiro vivenciou uma solução pacificadora com um exemplo de governança fundiária

---

<sup>7</sup> Mais à frente será defendida a aplicabilidade da função social também aos bens públicos na medida de sua especificidade.

<sup>8</sup> A expressão governança remete ao conceito trazido por Gonçalves (2005) como se referindo aos meios e processos que visam à produção de resultados eficazes. No contexto fundiário seria a boa gestão das terras públicas compreendida no caso pelo Exército Brasileiro ao conseguir equilibrar interesses militares e sociais.

positiva no qual foi preconizado o uso compartilhado de áreas militares com ocupantes, a princípio, irregulares e de baixa renda. Trata-se do caso Puraquequara.

Antes, porém, de se embrenhar no caso especificamente abordado, se faz necessário delinear, mesmo que de modo *en passant*, os contornos do uso de áreas militares, bens públicos da União de uso especial jurisdicionados às Forças Armadas<sup>9</sup>.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão gestor do patrimônio imóvel da União integrante do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, destina bens imóveis da União às Forças Armadas para atendimento dos interesses militares. Esses imóveis são utilizados pelas Forças para a construção de quartéis, hospitais militares, próprios nacionais residenciais, campos de instrução, entre outras finalidades voltadas ao cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas. Trata-se de bens públicos de natureza especial destinados às Forças Armadas que servem direta ou indiretamente aos fins previstos na Lei Complementar nº 97/99<sup>10</sup>, sobretudo para o preparo e emprego dos militares que visam ao cumprimento de suas missões. São bens especificamente vocacionados ao atendimento dos interesses precípuos da defesa e segurança nacionais.

Devido a várias pressões sociais e políticas, os bens públicos, e dentre eles os jurisdicionados às Forças Armadas, têm sido aliciados para atendimento de ocupações de grupos sociais pouco privilegiados, de baixa renda.

Porém, as referidas áreas foram jurisdicionadas às Forças Armadas para promover a defesa nacional, a qual poderia ser afetada diretamente e de modo negativo se atendidos todos os interesses sociais envolvidos. Assim, cresce de importância a busca de soluções conciliatórias, como a que será apresentada a seguir.

A despeito de tratar-se de bens públicos de natureza especial, as áreas jurisdicionadas às Forças Armadas, e mais especificamente ao Exército Brasileiro, poderão ser utilizadas em finalidades complementares, desde que de modo consentâneo com os interesses militares.

---

<sup>9</sup> Os imóveis destinados aos usos militares e suas especificidades serão temas melhor explorados no decorrer deste estudo.

<sup>10</sup> A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Regramentos internos da Força Terrestre preveem, em consonância com a legislação patrimonial aplicável, utilizações nas modalidades de cessão de uso, arrendamento, locação, permissão de uso e concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR).<sup>11</sup>

Nesse sentido, a Lei nº 9636/98, que dispõe sobre os imóveis da União e que se aplica também aos bens imóveis militares, traz em seu artigo 18<sup>12</sup> a possibilidade de cessão de áreas da União para determinados fins. O referido artigo 18, em seu parágrafo primeiro, trata da possibilidade de cessão de direito real de uso nos termos ditados pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67<sup>13</sup> para fins de regularização

---

<sup>11</sup>As hipóteses de utilização do patrimônio imóvel jurisdicionado ao Exército Brasileiro são tratadas nas Instruções Gerais 10-03, (IG 10-03) e nas Instruções Regulamentadoras 50-13 (IR 50-13) as quais têm como base a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que foi regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 77.095, de 30 de janeiro de 1976.

<sup>12</sup>Lei nº 9636/98: Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a: I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.

§ 7º Além das hipóteses previstas nos incisos I e II do caput e no § 2º deste artigo, o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso.

<sup>13</sup>Decreto Lei nº 271/67: Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação,

fundiária. No parágrafo sexto do mesmo artigo 18, consta a dispensa da licitação para cessões no âmbito de programas de regularização fundiária.

Com base nessa possibilidade de utilização dos imóveis da União para atendimento de interesse social, e considerando os ditames do Decreto-Lei nº 271/67, nasceu a ideia de se legalizar o uso de área da União jurisdicionada ao Comando do Exército Brasileiro por particulares de baixa renda em consonância com os interesses militares, uma vez que o domínio da área permanece com a União/Exército Brasileiro.

Ainda segundo o Decreto-Lei nº 271/67 (artigo 7º, parágrafo 5º) a realização de CDRUR em áreas administradas pelo Comando do Exército Brasileiro depende de sua anuência prévia.

A divisão dos direitos inerentes à terra pública preserva o interesse do Exército Brasileiro na área e se mostra um modo eficiente de governança fundiária em relação aos imóveis militares.

Dentro desse espírito, surge o caso Puraquequara, o qual demonstrou que com muita negociação entre entes governamentais, comunidades envolvidas e sociedade civil interessada é possível promover-se um uso harmônico e pacífico da propriedade pública. A forma de resolução de conflito fundiário encontrada garante o direito de moradia aos ocupantes irregulares de baixa renda, assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Abordados esses pontos, adentrar-se-á no caso de sucesso em que tais parâmetros puderam ser adotados equacionando um problema que se desenrolava desde antes da década de 1960.

---

cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato intervivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.

## 1.1. O caso Puraquequara

O Comando Militar da Amazônia<sup>14</sup> conviveu, nem sempre de modo pacífico, com algumas ocupações na área onde se encontra o Campo de Instrução do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). A área é conhecida como Puraquequara e localiza-se entre o rio Puraquequara, rio Preto da Eva, rodovia AM-010 e rio Amazonas.

O imóvel, situado na cidade de Manaus, foi repassado ao Exército Brasileiro em 1968 por meio do Decreto nº 63556, de 06 de novembro de 1968, o qual autorizou o então Serviço de Patrimônio da União (hoje Secretaria do Patrimônio da União) a aceitar a doação do governo do Estado do Amazonas. No imóvel foi alocado o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)<sup>15</sup>.

Desde a doação do imóvel com o fim específico de criação de uma unidade militar já existiam ocupantes irregulares na área. Em 1979 foi editada a Lei estadual nº 925, de 19 de junho de 1979, por meio da qual o governo do Estado do Amazonas se comprometeu a indenizar os ocupantes irregulares. Contudo, tais ocupantes nunca foram retirados do local, tampouco há notícia de algum pagamento de indenização.

---

<sup>14</sup>Sobre o Comando Militar da Amazônia, CMA, cabe a explicação que se segue contida no sítio eletrônico [http://www.cma.eb.mil.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=36](http://www.cma.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=36): “Em 27 de Outubro de 1956: É criado o COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA - CMA, o primeiro do Exército, com sede em Belém/PA, por Decreto nº 40.179 assinado pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira e pelo Ministro da Guerra, General de Exército Henrique Baptista Duffles Teixeira Lott.[...] O CMA herdou a área da Amazônia Legal, que era de responsabilidade do IV Exército, com sede em Recife/PE, deste recebendo o encargo de enquadrar e apoiar, em melhores condições de proximidade, todas as organizações militares situadas na imensa Hileia. [...] Considerado prioritário pelo Exército, o **Comando Militar da Amazônia** continua na segurança e vigilância de 9.925 quilômetros de fronteira (com a República da Guiana-964 km, a Venezuela-2.199 km, a Colômbia-1.644 km, o Peru-2.995 km e a Bolívia-2123 km) [...]. Sua nova área [...] corresponde ao território da 12ª RM, englobando 4 Estados: Amazonas com 1.559.161,68 km² e 62 municípios, Rondônia com 237.590,86 km² e 52 municípios, Roraima com 224.301,04 km² e 15 municípios e, finalmente, o Acre, com 164.122,28 km² e 22 municípios, totalizando 2.185.175,86 km² e 151 municípios. A implementação do Plano de Estruturação do Exército resultou em grandes modificações para o CMA, com transferência de Grandes Unidades e Unidades do sul e sudeste do país, ampliação e construção de novas OM e Pelotões Especiais de Fronteira, em diferentes localidades de nossa Amazônia, o que demonstra a alta prioridade atribuída pelo Exército a esta região do País.”

<sup>15</sup>O CIGS foi criado em 1964 com a finalidade de ministrar cursos de operações militares na selva. O primeiro curso de Guerra na Selva foi ministrado em 1966. A partir daí, em seus 51 anos, o CIGS formou mais de 5900 combatentes de selva, sendo 482 oriundos de nações amigas. O centro é referência mundial em operações militares e técnicas de sobrevivência na selva. Lá são formados militares empregados no combate aos crimes transfronteiriços, sobretudo na região amazônica.

A área é usada para treinamentos militares e adestramento da tropa, sobretudo para o curso de Guerra na Selva, principal treinamento desenvolvido pelo CIGS.<sup>16</sup>

Diante disso, não haveria como o Exército Brasileiro abrir mão do domínio da área em prol dos ocupantes irregulares, mesmo reconhecendo a importância de resolver o problema.

Dentro da área do CIGS, hoje sob a responsabilidade patrimonial do Comando do Exército Brasileiro, existem cerca de 400 (quatrocentas) famílias divididas em cinco comunidades: São Francisco do Mainã, Lago do Jatuarana, União e Progresso, Santa Luzia do Tiririca e São Pedro da Costa do Tabocal. Esses ocupantes na sua maioria são agricultores familiares e pescadores, enquadrados no conceito de baixa renda.

A administração militar herdou o problema, que somente foi tratado de modo eficaz em razão dos trabalhos desenvolvidos no bojo do Acordo de Cooperação Técnica (ACT-06071), o qual tinha por objetivo a regularização fundiária em terras do Exército Brasileiro. Assim, somente em meados de 2009 foi iniciado um trabalho conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Advocacia Geral da União no Estado do Amazonas (AGU/AM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outros entes no intuito de equacionar a questão das ocupações irregulares. Os trabalhos envolveram cadastramento das famílias, levantamentos topográficos, negociações com os ocupantes e associações de representantes, além de estudos jurídicos que buscaram um caminho para a legalização das ocupações sem prejudicar os interesses militares na área.

Dos trabalhos supracitados, nasceu a possibilidade de assinatura de contratos de concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR), nos termos do Decreto Lei nº 271/67. A hipótese foi analisada e aprovada pela Advocacia Geral da União (AGU)<sup>17</sup> e, a partir de então, foram empreendidos pelo Exército Brasileiro vários contatos com as comunidades para apresentar a ideia e desenvolver as negociações.

Dentre as atuações diretamente realizadas pelo Exército Brasileiro para a consecução das concessões destacaram-se: levantamento cadastral

---

<sup>16</sup>Maiores detalhes sobre o curso de Guerra na Selva podem ser acessados por meio do sítio: [www.cigs.ensino.eb.br](http://www.cigs.ensino.eb.br).

<sup>17</sup> Responsável pelo assessoramento jurídico das Forças Armadas, nos termos da Lei Complementar nº 73/93.

(georeferenciamento e análise social) para celebração de CDRUR com as famílias que assim o desejassem; implementação do programa luz para todos nas comunidades que iniciaram o processo de regularização; formação de grupo de trabalho, composto por integrantes do Exército Brasileiro, da AGU, do Ministério Público Federal, da Superintendência do Patrimônio da União (órgão regional da SPU) e representantes das comunidades.

As ações empreendidas pelo Exército Brasileiro em conjunto com as demais instituições públicas e privadas já citadas resultaram na assinatura de oitenta e dois contratos de CDRUR individuais e quatro coletivos. As assinaturas ocorreram no decorrer do ano de 2013 e perfizeram um total aproximado de cento e quarenta e três famílias beneficiadas.

Os contratos foram celebrados por prazo indeterminado e de forma resolúvel, isto é, poderão ser extintos em caso de descumprimento das cláusulas contratuais.

As CDRUR foram assinadas pelo representante local da SPU e os moradores (CDRUR individual) ou as associações representativas das comunidades (CDRUR coletivo), com a interveniência do Exército Brasileiro por meio do Comandante Militar da Amazônia.

Nos contratos, tanto individuais quanto coletivos, constou a finalidade social da regularização fundiária e o seu objetivo final nos seguintes termos:

o presente CDRU/COLETIVO tem por finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social das 41 famílias de baixa renda que integram a comunidade ribeirinha de São Francisco do Mainã, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.<sup>18</sup>

o presente CDRUR tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social da família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha da área adjacente à comunidade Puraquequara, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.<sup>19</sup>

Interessante ressaltar que constaram nos contratos cláusulas que impedem a transferência das áreas concedidas a terceiros, de forma onerosa ou não. A

---

<sup>18</sup>Exemplo de contrato de CDRUR celebrada em 04 de agosto de 2013 de modo coletivo com a Associação Comunitária Mainã.

<sup>19</sup> Exemplo de CDRUR assinada pelo Sr. Manuel Pereira da Silva em 08 de dezembro de 2013, pertencente à Comunidade Jatuarana.

finalidade dessa cláusula foi garantir a sobrevivência da comunidade tradicional, o que perderia a razão de ser caso fosse permitida a transmissão *inter vivos*. Pelo mesmo motivo, vedou-se a transmissão testamentária. Essas vedações visaram não só a garantir a continuidade da comunidade tradicional, mas também a evitar algum tipo de especulação imobiliária sobre as áreas que pudesse prejudicar os ocupantes e talvez até a proteção ambiental.

Todavia, o direito real de uso sobre os imóveis da União pode, conforme contrato, ser transmitido *causa mortis* a fim de que os descendentes e futuras gerações possam manter seu modo de vida tradicional com a efetiva garantia do direito à moradia.

Ainda sobre o teor dos contratos de CDRUR, nota-se que neles constam regras de convivência, fruto de reuniões entre os entes envolvidos e as comunidades, que garantem a coexistência serena entre os militares e as comunidades.

Apesar de ainda restarem ocupantes irregulares, o Exército Brasileiro continua o trabalho de regularização. Atualmente, alguns integrantes da comunidade Jatuarana que ainda não haviam aquiescido com a proposta de CDRUR, percebendo o sucesso e tranquilidade adquirida pelos moradores que aderiram ao contrato, procuraram representantes da Força Terrestre para assinarem instrumento jurídico de igual teor aos anteriormente firmados, o que comprova a eficiência da solução encontrada. As propostas estão em andamento com parecer favorável do Exército Brasileiro para a celebração da CDRUR.

O entendimento que resultou na assinatura dos contratos de CDRUR, além de garantir o uso militar da área, ainda encontra-se alinhado com as diretrizes internacionais (esposadas pelo Brasil) sobre o assunto da governança de terras. O caso concreto ora em análise propiciara o atendimento de vários objetivos propostos pelas diretrizes voluntárias sobre governança responsável de terras da FAO<sup>20</sup> (*Food and Agriculture Organization* - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), já que defendeu a um só tempo a preservação do meio ambiente e os direitos da comunidade ribeirinha sem, contudo, desnaturar a vocação principal da área para atendimento dos interesses castrenses.

---

<sup>20</sup>As diretrizes voluntárias para governança responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional (DVGT) foram aprovadas pela 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012 e o Brasil foi um dos signatários.

A título de ilustração, a fim de comprovar a adequação da conduta da Força Terrestre com as diretrizes voluntárias sobre a governança responsável de terras da FAO, cita-se o atendimento dos princípios de “prevenir disputas relacionadas com a posse”, garantir a “dignidade da pessoa humana”, “enfoque holístico e sustentável”, entre outros.

A regularização dos ocupantes tradicionais da área além de permitir a legalização para os envolvidos ainda previne uma série de problemas. O imóvel se encontra em plena floresta amazônica e por isso é muito propício a crimes ambientais. A área desperta interesses múltiplos por ser extremamente bem preservada pelo CIGS e pela proximidade com a cidade de Manaus. O entendimento entre o Exército Brasileiro e os ocupantes tradicionais propicia melhor controle do local não só pelas patrulhas patrimoniais realizadas pelos militares, que evitam novas invasões e um sem número de ilícitos, sobretudo ambientais, mas também em razão do controle conjunto feito com a ajuda dos moradores legalizados.

Os benefícios da solução consensual ora apresentada ultrapassam o seu âmbito para torná-la um paradigma de atuação em outros casos de áreas militares invadidas que comportem utilização compartilhada. Ressalta-se, entretanto, que para a utilização do CDRUR em outros casos é necessária a prática da governança responsável das áreas militares, conforme ocorreu no caso Puraquequara. Somente dessa forma não haverá prejuízos para os interesses da defesa nacional nem para os interesses sociais sobrepostos.

O caso ora analisado demonstra que o direito fundamental da função social, inerente à propriedade, é aplicável à propriedade pública. Contudo, na aplicação da função social deverá ser considerada a destinação dos bens imóveis que se dedicam à consecução das finalidades precípua da segurança/defesa nacional, mormente quando as áreas são destinadas às Forças Armadas. A destinação de imóveis aos interesses castrenses cria um limite à aplicação da função social da propriedade pública em prol do atendimento do ditame também constitucionalmente previsto que garante a defesa nacional. Porém, as Forças Armadas, do mesmo modo que a administração pública em geral, não devem se furtar da realidade social do país onde se inserem e, por isso, ganham destaque soluções conciliatórias para os casos de invasões em áreas militares.

O caso Puraquequara conseguiu harmonizar os interesses da população ribeirinha de baixa renda com as necessidades do Exército Brasileiro. Isso foi

possível com a efetivação das CDRUR, que foram assinadas tanto individualmente, como de modo coletivo com algumas comunidades. A solução aqui apresentada além de constituir um exemplo de governança fundiária responsável, também fomenta a convivência pacífica entre militares e civis, além de promover a defesa conjunta do meio ambiente na área em questão.

A regularização fundiária na área do Puraquequara produziu benefícios para todos os envolvidos, mas destacadamente para os ocupantes legalizados, os quais pertencem a uma classe social vulnerável e, em vários aspectos, marginalizada. O mérito da regularização é inegável, uma vez que promoveu não somente a já citada convivência harmônica entre civis e militares, mas também por gerar uma estabilidade social, com a garantia da habitação, o que certamente propiciará maior desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias que lá vivem.

Por tudo isso, o caso Puraquequara deve ser tido como modelo para o tratamento de outras ocorrências semelhantes não só em áreas das Forças Armadas, mas da administração pública em geral, pois nele é possível perceber-se a promoção bastante ampla de dois importantes valores constitucionais: a função social da propriedade e a defesa nacional.

A partir desse paradigma, é possível perceber a necessidade de se adentrar nos meandros de aplicação da função social aos terrenos públicos destinados ao uso especial das Forças Armadas e seus prováveis limites.

## **2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

O presente capítulo se prestará a discorrer sobre algumas características relevantes da função social da propriedade, assim como sua forma de aplicação, para possibilitar a discussão sobre sua eficácia em relação aos bens públicos. Tais considerações auxiliarão na compreensão do tema como um todo.

### **2.1. Características da função social da propriedade**

Para que se tenha uma exata noção da reflexão proposta, será de grande ajuda o estudo da função social da propriedade. Apesar de não ser pretensão do presente trabalho proceder a uma digressão histórica do surgimento da função social da propriedade<sup>21</sup>, necessário se faz tocar ao menos em alguns pontos-chave que deram origem à ideia que a função social encerra.

Inicialmente é salutar esboçar um panorama sobre o direito de propriedade, para então visualizar sua relação com a função social.

#### **2.1.1. O direito de propriedade e a gênese da função social**

O direito de propriedade sempre esteve no centro de disputas não só entre cidadãos como entre Estados. É fator determinante no surgimento e derrocada de sistemas políticos e econômicos ao longo dos séculos.

Gonçalves (1952, p. 9) assinala que a noção de propriedade de modo fundamental já se encontra na própria formação psíquica do homem, que, logo após seu nascimento, já revela o anseio de ter coisas como suas com exclusividade.

É tarefa complexa determinar o surgimento do direito de propriedade. Segundo leciona Gassen (2002, p. 9), desde a Grécia antiga já se tem notícias de divisão de terras entre grupos familiares. Contudo, a organização do direito de propriedade remonta ao direito romano, o qual certamente é o que mais influências trouxe à civilização ocidental.

A propriedade sempre envolveu interesses não só jurídicos como econômicos, sociais e outros. Desde o direito romano a propriedade possuía um

---

<sup>21</sup>Para maior aprofundamento sobre o histórico do tema remete-se o leitor ao trabalho de Olindo Herculano de Menezes, disponível em [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4076/1/2009\\_OlindoHerculanoMenezes.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4076/1/2009_OlindoHerculanoMenezes.pdf).

caráter individualista, o qual, com algumas novas nuances, foi mantido até depois da Revolução Francesa<sup>22</sup>, eivada do pensamento iluminista e liberal.

Alguns anos antes da Revolução Francesa, e com grande influência sobre ela, emerge o pensamento de Jean Jacques Rousseau<sup>23</sup>. A propósito da propriedade privada é indispensável a consideração de suas ideias. Na obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, escrita em resposta ao questionamento feito pela Academia de Dijon em 1753, o pensador suíço elenca as razões que levaram os homens a buscar o convívio em sociedade e como a noção de propriedade influenciou nessa transição.

Em síntese, Rousseau descreve o homem no estado de natureza<sup>24</sup> como aquele que sobrevive independentemente dos demais, isto é, sem convívio social. Basicamente respondia a seus instintos e não vislumbrava nem de longe a ideia de “meu e seu”. A terra era fértil por natureza, dela o homem se servia somente do necessário ao seu sustento. Não havia o conceito de posse ou propriedade nesse estado, pois tudo era de todos e acessível a todos. Para Rousseau foi justamente quando os homens se juntaram em sociedade que nasceu a noção de propriedade e no seu bojo emergiu a desigualdade que, para Rousseau (2008, p.36), é a origem de incontáveis males, o que se percebe na seguinte passagem:

[...] a ambição devoradora, o ardor de fazer fortuna relativa, menos por verdadeira necessidade do que para se colocar acima dos outros, inspira a todos os homens uma negra tendência a se prejudicarem mutuamente, uma inveja secreta tanto mais perigosa quanto, para dar o golpe com mais segurança, toma muitas vezes a máscara de benevolência; em uma palavra, concorrência e rivalidade

---

<sup>22</sup>Há que se destacar que no decorrer da história, na idade média, com o sistema do feudalismo, houve uma fragmentação dos direitos inerentes à propriedade, fazendo com que vários sujeitos pudessem exercer diferentes direitos sobre o mesmo bem imóvel, segundo Lima (2006, p. 22) contrariamente ao caráter individual do direito romano.

<sup>23</sup> Jean-Jacques Rousseau nasceu em Genebra no ano de 1712 e morreu no de 1778. Dotado de notável clareza de pensamento, foi um dos maiores escritores e filósofos do seu tempo. Suas ideias tiveram grande influência no cabedal teórico da Revolução Francesa e reverberam até os dias atuais. Foi um insigne colaborador do movimento enciclopedista.

<sup>24</sup>O artifício do “estado de natureza do homem” é utilizado também por outros autores - que assim como Jean Jacques Rousseau buscavam compreender a natureza do comportamento social do homem – como exemplo, cita-se os pensadores que lhe antecederam, Thomas Hobbes e John Locke. Contudo, no pensamento de Rousseau o estado de natureza difere dos anteriores. Locke e Hobbes trazem o estado de natureza como uma época violenta, instável e insegura e que por isso havia a necessidade de a humanidade evoluir para a civilização. Ao contrário, para Rousseau o estado de natureza é um tempo de liberdade do homem, no qual ele vive em harmonia e comunhão com a natureza. Nesse período, o homem é autônomo, isto é, vive sem necessidade de ajuda de outros, sem paixões, luxo ou amarguras e, por isso, o homem vive bem e satisfeito, preocupa-se unicamente com sua sobrevivência. No estado de natureza não há propriedade, tudo é de todos.

de uma parte, e, de outra, oposição de interesses, e sempre o desejo oculto de tirar proveito à custa de outrem: todos esses males constituem o primeiro efeito da propriedade e o cortejo inseparável da desigualdade nascente.

Na verdade, o estado de natureza cessou quando a propriedade apareceu. Indispensável perceber a visão Roussoniana sobre a relação entre a propriedade privada e a passagem do estado de natureza para a sociedade civil:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado o terreno lembrou-se de dizer “isto é meu” e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupariam ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “evitai ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém” (2008, p. 29).

Segundo Rousseau, a propriedade provoca a desigualdade política (gerada pelas convenções sociais) e não a natural (gerada pelo domínio do mais forte sobre o mais fraco fisicamente). Desse modo, o instituto da propriedade teve o condão de transmutar a ordem natural transformando-a na sociedade civil balizada pela noção de “isto é meu”.

A partir do desenvolvimento das relações humanas, com estágios iniciais ligados à família, nasce o “amor próprio” e a divisão do trabalho que, entre outros fatores, aumentam a interdependência entre os homens. Tais aspectos foram cruciais para a consolidação da propriedade, a qual daria azo a inúmeros conflitos em razão da emergente ambição humana.

Esse novo cenário, iniciado com o surgimento da propriedade, cria diferenciações entre ricos e pobres, poderosos e fracos, com alicerces nos governos e leis. Isso leva Rousseau a questionar a fragilidade das leis e da sociedade civil, o que conduz à indagação sobre o que legitimaria o direito à propriedade. O caminho que busca responder essa questão é tratado em outra obra.

Em *Do Contrato social* Rousseau aponta uma forma de lidar com a questão da propriedade mantendo a vida em sociedade, evitando que se precise regredir ao estado de natureza para solucionar a questão, como inicialmente dá a entender no *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*.

Na obra *Do contrato social*, o pensador explica que a sociedade política e o Estado foram criados pelos homens por meio de um contrato, no qual o homem abre mão de sua liberdade natural para ganhar “a liberdade civil e a propriedade de tudo

que possui” (2008, p.35). Esse contrato se forma pela manifestação de vontade do povo e tem por escopo garantir condições de igualdade a todos. Segundo Rousseau, a vontade geral é a soberana e a soberania é a vontade do povo. Assim, o contrato social garantiria a igualdade, a liberdade, a ordem civil e a propriedade.

Contudo, mesmo reconhecendo a legitimidade da propriedade dentro da sociedade civil, Rousseau entendia que seu conceito necessitava ser repensado e o seu uso reformulado. O autor acreditava que a propriedade não poderia ser usada de modo abusivo e que se subordina aos interesses da vontade geral. Isso demonstra que Rousseau (2008, p.37 e p.39) já em 1762 vislumbrava algo que poderia remeter à futura função social, como se nota a seguir:

Em geral, para outorgar, sobre um terreno qualquer, o direito de primeiro ocupante, são necessárias as seguintes condições: primeiramente, que o terreno não seja ainda habitado por ninguém; em segundo lugar, que só se ocupe a quantidade de que se precisa para subsistir; em terceiro lugar, que se tome posse, não por uma vã cerimônia, mas pelo trabalho e cultura, único sinal de propriedade que, na falta de títulos legais, deve ser respeitado por outros [...]

De qualquer maneira que se faça essa aquisição, o direito que cada particular tem sobre o próprio terreno é sempre subordinado ao direito que a comunidade tem sobre todos, sem o que não haveria nem solidez no vínculo social, nem força real no exercício da soberania.

Apesar de as ideias de Rousseau datarem do século XVIII e terem exercido significativa influência na Revolução Francesa, o viés supracitado, que poderia ser um embrião da função social, foi deixado de lado após o triunfo liberal de 1789. O liberalismo exurgente, pautado em ideias individualistas, primava pela liberdade no sentido de abstenção estatal na esfera da autonomia dos indivíduos. A despeito de o lema da revolução francesa falar em liberdade, igualdade e fraternidade, a busca por tais ideais, apregoados antes da queda do absolutismo, sobretudo no que tange à igualdade, mostrou-se algo apenas formal. Nesse sentido vai Bonavides (2004, p.42):

Em suma, o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. [...] A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. [...] Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta [...]

Nesse contexto, a propriedade privada era absoluta e garantida pelas leis, pois o foco maior era a proteção do indivíduo e sua autonomia, principalmente frente ao Estado, posto que se tratava de uma reação ao absolutismo. Em razão da preponderância dos interesses burgueses, assim como da busca apenas formal da igualdade, entre outros fatores, questionamentos surgem entorno dos ideais liberais, notadamente no século XIX.

A segunda revolução industrial, o imenso abismo surgido entre as classes sociais, mormente entre a burguesia e o proletariado, o florescimento das ideias Marxistas são relevantes elementos que contribuíram para que o modo liberal de conduzir o Estado fosse colocado em xeque. Tais aspectos, dentre outros, levaram ao “esmagamento” da tão almejada liberdade, inclusive a formal, e trouxeram consigo a “dinamitação da primeira fase do constitucionalismo burguês”<sup>25</sup>. Sobre essa fase, esclarece Bonavides (2004, p. 59)

Em face das doutrinas que na prática levam, como levam, em nosso século, ao inteiro esmagamento da liberdade formal, com a atroz supressão da personalidade, viram-se a Sociologia e a Filosofia do Liberalismo burguês compreendidas a uma correção conceitual imediata da liberdade, um compromisso ideológico, um meio termo doutrinário, que é este que vai sendo paulatinamente enxertado no corpo das constituições democráticas. Nestas, ao cabo de cada uma das catástrofes que ensanguentaram o mundo no presente século, testemunhamos o esforço de fazer surdir a liberdade humana resguardada em direitos e garantias. Direitos que se dirigem para o teor material da mesma liberdade, enriquecida, aí, com as conquistas operadas na esfera social e econômica e garantias que se orientam no sentido de preservar o velho conceito formal de liberdade.

Em razão disso, a mera abstenção estatal tornou-se insuficiente e necessária se fez uma postura pró-ativa e interveniente do Estado para assegurar a igualdade material entre os indivíduos. Segundo Streck (2010, p. 70-74), a necessidade de intervenção estatal decorreu de várias incongruências do modelo liberal, sendo as mais relevantes: a revolução industrial, a primeira guerra mundial, a crise de 1929, a segunda guerra mundial, as crises econômicas cíclicas, a insustentabilidade de um ideal de força regulatória livre do próprio mercado e a alteração paradigmática das liberdades negativas para as liberdades positivas e sociais.

O mesmo autor enumera como fatores que contribuíram para a transição do Estado Liberal para o Social a acentuação das diferenças sociais decorrentes das

---

<sup>25</sup> Bonavides (2004, p.43).

crises e a preocupação crescente com o bem-estar social, inspirada em doutrinas socialistas, entre outras.

Segundo Lôbo (2003, p. 102) o Estado Social se reconhece, no plano do direito, quando na Constituição se inclui regulamentação da ordem social e econômica. Além de limitar o poder político e o econômico, a Constituição também assegura e tutela direitos para além dos individuais, entre os quais educação, cultura, trabalho, seguridade social, saúde, meio ambiente, todos com inegáveis reflexos nas dimensões materiais do Direito, sobretudo civil.

Na visão de Bonavides (2004, p.186),

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidade individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

O emergente Estado Social “promete e intenta ele estabelecer os pressupostos indispensáveis ao advento dos direitos de terceira geração, a saber, os de fraternidade.”<sup>26</sup> Diante disso, a liberdade precisou sofrer uma releitura a fim de garantir a igualdade material, pois a formal não era mais suficiente.

Considerando que os ideais do liberalismo tinham na propriedade privada um de seus pilares, essa também teve que ser revista a fim de se adaptar à nova realidade. Desse modo, a propriedade já não poderia ter o mesmo caráter absoluto que até então ostentava. Inicia-se a discussão em torno de sua função social tendo como pano de fundo a transição do Estado Liberal para o Estado social.

Assim, no final do século XIX pôde ser sentida uma leve brisa socializadora no instituto da propriedade. A nova perspectiva deveu-se à teoria da função social da propriedade, a qual fez com que o direito de propriedade perdesse de vez sua condição de absoluto. Esse novo viés teve significativa contribuição da doutrina da

---

<sup>26</sup>Bonavides (2004, p.33).

Igreja Católica<sup>27</sup> por meio das encíclicas *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, de 15 de maio de 1891; *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, de 15 de maio de 1931; *Mater et Magistra*, do Papa João XXII, de 15 de maio de 1961 e *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI, de 26 de março de 1967.

Di Pietro (2014, p. 136) afirma que as encíclicas *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, de 1961 e *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI, de 1967, atribuem a função social à propriedade, na medida em que colocam-na como instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda humanidade.

De Sanctis (1972) apud Lima (2006, p. 26) assim define o conteúdo de cada um dos documentos suprarreferidos:

Leão XIII, na *Rerum Novarum*, declarava expressamente ser a propriedade privada um direito natural, justificando sua existência como corolário da liberdade do trabalhador que, efetuando suas economias, podia reservar parte do seu salário à aquisição de um campo, o qual seria, exatamente, o seu salário transformado. Impedir-se isto seria tornar mais precária a situação do operário, por lhe ser retirada a livre disposição de seu salário. De sua vez, Pio XI, na *Quadragesimo Anno*, aponta para a índole individual e social da propriedade, segundo diga respeito aos particulares ou ao bem comum, reconhecendo que os bens têm que servir aos seus fins, conforme criados, embora caia no engano de afirmar que o não uso ou o mau uso não sejam fatores capazes de gerarem a perda da propriedade, mas bem lembrando que a regulamentação do uso da propriedade não a enfraquece mas defende-a.

Na *Mater et Magistra*, João XXIII relembra que seus antecessores nunca deixaram de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social e, defendendo o papel da função social da propriedade, nega sua superação, afirmando que essa função mergulha suas raízes na própria noção do direito de propriedade.

Finalmente, na *Populorum Progressio*, Paulo VI, reafirmando os ensinamentos de seus predecessores, relembra que os bens existentes na terra têm uma finalidade natural a ser alcançada e que não pode o direito de propriedade ser exercido em detrimento do bem comum. De modo que, surgindo conflitos entre os direitos adquiridos

---

<sup>27</sup> Já é possível identificar um embrião da função social na Suma Teológica de São Tomás de Aquino, obra escrita no Século XIII e tida como um dos pilares da dogmática católica. A Suma Teológica Tomasiense, especificamente no Tratado da Justiça, já identifica, de certo modo, o que mais tarde ficou conhecido como a função social da propriedade. A perspectiva teológica de Santo Tomás traz o proprietário como procurador da propriedade e/ou das coisas que lhe foram confiadas por Deus. O domínio absoluto de todos os bens terrenos pertence a Deus. O homem, segundo São Tomás, possui tão somente a mera administração, a qual, entretanto, se enquadra na lei dos homens como um direito. A relação com a função social pode ser ainda identificada quando São Tomás afirma que o direito de usufruir das coisas terrenas se sobrepõe ao direito de propriedade quando exista necessidade de outras pessoas não proprietárias. Uma vez que todos os seres humanos são semelhantes a Deus (e isso justifica a administração dos bens delegada àqueles por Deus) a propriedade dos ricos poderia ser gravada para atendimento das necessidades dos menos privilegiados, o que não significa dizer que São Tomás defendia a propriedade comum.

individuais e as exigências comunitárias primordiais, cumpre ao poder público resolvê-los, com a participação ativa das pessoas e grupos sociais.

A gênese da função social é ligada à concepção cristã da propriedade, sobretudo na doutrina social do catolicismo<sup>28</sup>. Entretanto, apesar de ser um conceito assaz antigo, conforme já asseverado, foi na mudança do Estado Liberal para o Estado Social que a função social da propriedade ganhou força.

A função social da propriedade teve destaque em documentos jurídicos marcantes na transição liberal-social, dentre os quais se destacam a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar de 1919.

Segundo Herrera (2007), o artigo 27 pode ser considerado como o mais importante da Constituição Mexicana de 1917 em razão da estrutura agrária do México. Ele enuncia o princípio da limitação da propriedade privada pelo interesse público, regulando os princípios da expropriação e da reforma agrária. Desse modo, o citado artigo claramente resguarda o interesse social da propriedade, isto é, prevê sua função social:

Art. 27. A propriedade da terra e das águas dentro dos limites do território nacional pertence originariamente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo assim a propriedade privada.

A expropriação só pode se dar no interesse público e mediante indenização. A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público,

---

<sup>28</sup>Sobre a doutrina social da igreja (DSI), a Enciclopédia Católica Popular esclarece: “**1. Natureza.** É o conjunto orgânico dos ensinamentos da Igreja sobre os problemas sociais da modernidade. Iniciada paradigmaticamente por Leão XIII (RN, 1891) e apelando para os princípios filosóficos e teológicos da Moral, foi-se desenvolvendo, sobretudo na segunda metade do século XX, passando a constituir um corpo doutrinário coeso e dinâmico. As várias intervenções do magistério da Igreja, ao fazerem a análise crítica das situações sociais, tinham em vista orientar os católicos e homens de boa vontade na sua ação no mundo. No entanto, a DSI, porque não é da ordem das ideologias, nunca se propôs como via alternativa do capitalismo liberal ou do coletivismo marxista ou de qualquer outra solução concreta menos radical para a vida dos homens em sociedade. Dado que as situações sociais, sobretudo nas últimas décadas, evoluíram rapidamente, a DSI tem tido que se atualizar constantemente, para assegurar o contributo da Igreja para a solução dos problemas que afligem os homens de cada época. A interpretação dos documentos da DSI deverá ter em conta: a) a evolução da terminologia (“socialismo” não quer dizer o mesmo na RN e em documentos mais recentes); b) a evolução da sensibilidade a determinados valores (a greve passou de crime a direito); c) a sociedade monocultural de há cem anos deu lugar à pluricultural dos nossos dias, exigindo soluções jurídicas que respeitem, quanto possível, formas diversas e até antagônicas de julgar determinadas realidades (p.ex., o divórcio).[...]”**3. Princípios e valores.** Da análise destes documentos ressaltam como temas fundamentais da DSI os seguintes: a pessoa humana, sua dignidade, seus direitos, a começar pelo direito à vida da concepção à morte natural, e suas liberdades, com particular destaque para a liberdade religiosa; a família, sua vocação e seus direitos; inserção e participação responsável de cada homem na vida social; o bem comum e sua promoção, no respeito dos princípios da solidariedade e subsidiariedade; o destino universal dos bens da natureza e cuidado com a sua preservação e defesa do ambiente; o desenvolvimento integral de cada pessoa e dos povos; o primado da justiça e da caridade.”

assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com o fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação, alcançar um desenvolvimento equilibrado do país e melhorar as condições de vida da população rural e urbana.

Com esse objetivo devem ser tomadas as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer disposições adequadas, usos, reservas e destinos de terra, água e florestas, a fim de realizar obras públicas e de planejamento e regulação da fundação, conservação, melhoria e crescimento de centros populacionais; para preservar e restaurar o equilíbrio ecológico; o fracionamento dos latifúndios; para fornecer, nos termos da lei de regulamentação, a organização e exploração coletiva dos ejidos<sup>29</sup> e comunidades; para a promoção da agricultura, pecuária, silvicultura e das outras atividades econômicas nas zonas rurais, e para evitar a destruição de elementos naturais e os danos a propriedade pode sofrer em detrimento da sociedade.<sup>30</sup>

A Constituição Alemã de Weimar de 1919 também previu a função social da propriedade, talvez de modo um pouco mais tímido que a Mexicana de 1917, mas ainda assim consagrando a importância do interesse coletivo que recai sobre o exercício do direito de propriedade. Em seu artigo 153, dita a Carta de Weimar:

Artigo 153 - A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e suas limitações resultam das leis. A expropriação somente pode ser realizada para o bem público e numa base legal. Far-se-á sempre mediante adequada indenização, a menos que uma lei do Reich<sup>31</sup> disponha em contrário. Caso haja litígio o valor da indenização poderá ser discutido nos tribunais ordinários, salvo se as leis do Reich dispuserem diversamente. A expropriação pelo Reich sobre os Estados, municípios e organizações sem fins lucrativos só pode ter lugar mediante compensação. A propriedade implica

<sup>29</sup> A palavra *ejido* é usada para caracterizar uma propriedade rural de uso coletivo, terra de uso comum ou cooperativo.

<sup>30</sup> Tradução livre: "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

<sup>31</sup> Palavra alemã que no contexto remonta à ideia de Nação.

obrigações. Seu uso deve ser ao mesmo tempo um serviço no mais alto interesse público.<sup>32</sup>

Pouco antes da edição das duas constituições supracitadas, e no mesmo sentido, há que se citar o pensamento de Léon Duguit, precursor da ideia de função social. O autor francês desenvolveu, em 1912, a ideia da função social inspirado nas lições sociológicas desenvolvidas por Comte e Durkheim<sup>33</sup>. Segundo Duguit, todo indivíduo tem uma função a cumprir na sociedade e esse seria o fundamento, a regra de direito que a todos se impõe. Nessa linha de pensamento, a propriedade deve ser exercida considerando a função social do indivíduo que a detém. Assim, a propriedade teria dupla função: a satisfação das necessidades individuais do proprietário e o dever de empregar sua propriedade também na satisfação das necessidades da coletividade. Segundo Duguit (1920, p.158):

Toda pessoa tem o dever de exercer na sociedade uma determinada função em proporção direta ao lugar que ocupa. No entanto, o titular da riqueza na sociedade pode realizar uma determinada tarefa que só ele pode executar. Só ele pode aumentar a riqueza geral, garantir a satisfação das necessidades gerais de capital argumentando que detém. É, portanto, socialmente necessário para realizar essa tarefa e socialmente protegido do que dele se faz, e na medida em que ele realiza. A propriedade não é um direito subjetivo do proprietário; é a função social do titular da riqueza.<sup>34</sup>

A contribuição de Duguit com relação à função social da propriedade é inegável. Contudo, cabe uma crítica ao seu pensamento. Duguit considerou que a propriedade não é um direito. Consoante Rocha (2005, p. 71) o pensamento de Duguit pode ser criticado a partir da premissa do raciocínio que ele desenvolve,

---

<sup>32</sup>Tradução livre de: "Artikel 153 Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfall der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste;"

<sup>33</sup>Comte e Durkheim, em resumo, entendem que a sociedade deve ser analisada de forma objetiva. Sobretudo em Durkheim é possível identificar que a sociedade é entendida como um todo orgânico a semelhança do corpo humano, onde cada indivíduo tem sua função para o funcionamento do todo.

<sup>34</sup>Numa tradução livre: "Tout individual obligation d'accomplir dans la société une certaine fonction en raison directe de la place qu'il y occupe. Or, le détenteur de la richesse, peut accomplir dans la société une certaine besogne que lui seul peut accomplir. Seul il peut augmenter la richesse générale, assurer la satisfaction de besoins généraux en faisant valoir le capital qu'il détient. Il est donc obligé socialement d'accomplir cette besogne et il ne sera protégé socialement que s'il l'accomplit dans la mesure où il l'accomplit. La propriété n'est plus un droit subjectif du propriétaire; elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse."

apoiando-se na ideia da propriedade não como um direito, mas sim como uma riqueza que será protegida pelo direito objetivo em caso de violação por terceiros. Apesar disso, conforme já dito, a lição de Duguit contribuiu em grande monta para a inserção da função social da propriedade em textos constitucionais posteriores.

Tendo em mente essas ideias, pode-se afirmar, em resumo, que a migração do Estado Liberal para o Social, no início do século XX, proporcionou a busca de uma igualdade material entre os indivíduos para a construção de uma sociedade mais equânime com a introdução de direitos sociais, culturais e econômicos. Se antes o absentéismo estatal era a regra, no Estado Social a igualdade almejada exige a atuação estatal, sobretudo com o aumento da intervenção nas relações contratuais e na imposição de obrigações positivas ao Estado que visam alcançar a igualdade material entre os indivíduos.

Nessa conjuntura de valorização dos direitos sociais e de busca por uma igualdade material entre as pessoas, propiciadas pelos valores encampados pela dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade passa a ser vista como uma forma de socialização da propriedade. Em decorrência disso, a propriedade perde seu caráter absoluto. Passa a se subordinar não só aos interesses do proprietário, mas também aos interesses da coletividade na qual ele se coloca, o que remonta às ideias de Rousseau (2008). Esses pensamentos possuem grande influência sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo após a Constituição de 1988.

No bojo desse influxo, se faz necessária a análise da forma como a função social está disposta no ordenamento jurídico brasileiro. Dada a inegável prevalência do texto constitucional na hierarquia das normas, o modo selecionado para se cumprir essa missão é analisar como as constituições brasileiras lidaram com a função social.

#### 2.1.2. A função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

A primeira vez que a função social da propriedade aparece no ordenamento jurídico brasileiro é na Constituição de 1934 que, inspirada na Constituição Alemã de Weimar, inaugura o Estado Social no país. A função social aflora, ainda que de modo indireto, no art. 113, o qual dispunha em seu item 17:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei de terminar.

A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A Constituição de 1937, Constituição Polaca, não repetiu a disposição da carta antecedente, apenas garantiu o direito à propriedade. Somente na Constituição de 1946 a função social da propriedade foi restabelecida. Num contexto marcado em âmbito externo pelo fim da segunda guerra e em âmbito interno pela redemocratização, com o fim do Estado Novo de Getúlio Vargas, a função social da propriedade ganhou força<sup>35</sup>. Na Constituição de 1967, a função social foi mantida entre os princípios da ordem econômica, conforme se vê no art. 157, inciso III.<sup>36</sup> A Emenda Constitucional de 1969 sustentou a função social nos mesmos termos da Constituição de 1967, mudando apenas o número do artigo, que passou a ser o art. 160, inciso III, com idêntica redação.

A Constituição de 1988, Constituição Cidadã, consolidou a relevância da função social. Já durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte percebe-se a importância do tema da função social. Sobretudo quando se tratou de estrutura fundiária e dos mecanismos de reforma agrária, o debate em torno da função social foi acalorado<sup>37</sup>. Consultando os anais da constituinte, além de outros documentos relacionados no site do Senado Federal,<sup>38</sup> resta evidente o choque de ideologias provocado pela discussão que envolve a propriedade de terras e sua função social no Brasil.

Já no anteprojeto de constituição da comissão Afonso Arinos<sup>39</sup> constava menção à função social, subordinando o uso da propriedade (art. 30)<sup>40</sup> de modo

---

<sup>35</sup>O art. 141, inserto no título que tratava da Ordem Econômica e Social, assim rezava: "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos."

<sup>36</sup>A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade.

<sup>37</sup> Nessa seara, Buttò (2009, p. 33) afirma que os embates foram polarizados por forças políticas em duas frentes sendo de um lado Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTRST), Associação Brasileira da Reforma Agrária (ABRA) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do outro lado Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB). Os dois grupos de interesses participaram ativamente dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sendo que Buttò (2009) afirma ter o primeiro consolidado sua base de influências na busca do apoio popular, enquanto o segundo na busca de apoio diretamente dos constituintes.

<sup>38</sup> Disponíveis em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp).

<sup>39</sup> Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Presidente Sarney por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 e presidida

geral. No mesmo documento, a função social também subordinava especificamente a propriedade rural (art. 331)<sup>41</sup> e ainda aparecia como princípio ordenador da atividade econômica (art. 316, parágrafo único, III)<sup>42</sup>. Segundo Buttò (2009, p.39), os resultados da comissão Afonso Arinos no tocante à questão da terra podem ser tidos como mediadores entre os interesses dos trabalhadores e dos ruralistas.

Apesar de não ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, o citado anteprojeto teve inegável importância no processo constitucional, posto que sua confecção teria se dado livre de influências eleitoreiras ou partidárias (uma vez que a comissão não era formada por políticos). Em razão disso, o anteprojeto teve grande influência sobre os debates e conclusões da Assembleia Nacional Constituinte que culminou com a promulgação da atual carta constitucional brasileira.

Assim, nada obstante à grande celeuma provocada pelo tema, e a maioria conservadora entre os constituintes, a função social foi inserida de modo bastante amplo e com viés que pode ser considerado, de certo modo, socializador no texto constitucional final.<sup>43</sup>

Na atual Constituição, ela é encontrada não só no título da Ordem econômica e Social, mas em outras variadas partes do texto constitucional. Isso se explica, para Bonavides (2010, p.371), porque em suas dimensões essenciais a Constituição de 1988 é, basicamente, uma Constituição do Estado Social.

Ainda sobre a atual constituição, Aronne (2014, p.160) faz um paralelo entre função social e igualdade nos seguintes termos:

Nossa Constituição positiva não só um Estado Democrático de Direito, como também um Estado Social. Nesse passo, o princípio da igualdade alcança o sentido de igualdade de oportunidades e condições de vida. [...] É nesse contexto que o princípio da função social da propriedade vem densificar o princípio da igualdade, cidadania e o da dignidade da pessoa humana.

---

por Afonso Arinos. Seus trabalhos deveriam servir de guia para os futuros trabalhos constitucionais. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>

<sup>40</sup> Art. 30 – É assegurado o direito à propriedade, subordinada à função social. [...]

<sup>41</sup> Art. 331 – É assegurado a todos, na forma da lei, o direito à propriedade territorial rural, condicionada pela sua função social. [...]

<sup>42</sup> Art. 316 – A ordem econômica fundamenta-se na justiça social e no desenvolvimento, devendo assegurar a todos uma existência digna. Parágrafo único – A ordenação da atividade econômica terá como princípios: I – a valorização do trabalho; II – a liberdade de iniciativa; III – a função social da propriedade e da empresa; [...]

<sup>43</sup> Para Buttò (2009, p. 96) essa solução foi conciliadora para as forças políticas antagônicas já citadas.

A função social, consoante já dito, ganha um viés mais abrangente na Constituição de 1988 e aparece em vários pontos de seu texto. A Carta Política atual continua a tradição das anteriores ao inserir a função social da propriedade no título da Ordem Econômica e Financeira, porém, de forma mais abrangente, conforme se vê nos artigos 170, 182, 184, 185 e 186<sup>44</sup>.

Apesar de manter a função social no título da Ordem Econômica e Financeira, a Constituição de 1988 inova, pois a primeira aparição da função social em seu texto ocorre no art. 5º, integrante do título que trata dos Direitos e Garantias fundamentais<sup>45</sup>. Todavia, em análise dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, que deu origem à Constituição de 1988, não há discussão direta de aplicação da função social extensiva às propriedades públicas.<sup>46</sup>

Mesmo assim, essa nova inserção topográfica da função social da propriedade é um dos pontos de partida da discussão proposta pelo presente trabalho, pois a inclusão da função social da propriedade no artigo constitucional que traz os direitos fundamentais deve significar algo em relação à abrangência desse princípio e como deverá ser aplicado. Isso será investigado a seguir.

---

<sup>44</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...] Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...] Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

<sup>45</sup>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social [...]

<sup>46</sup> Apesar disso, é importante referenciar que Buttò (2009, p.32) afirma que entre as propostas trazidas pelos adeptos dos interesses da bancada ruralista era que a reforma agrária tivesse início pelas propriedades públicas ociosas e não pelos latifúndios privados.

### 2.1.3. A influência dos direitos fundamentais para a aplicação da função social no ordenamento jurídico brasileiro

Para se compreender a conexão existente entre a nova inserção topográfica da função social da propriedade no art. 5º da CF/88 e a possível ampliação de sua aplicação, é imperioso que se tenha em conta a evolução do pensamento jurídico no pós-segunda guerra mundial.

Um dos pilares principais da retrocitada evolução foi a valorização dos direitos fundamentais que passam a ser orientadores dos atos do Estado e dos particulares.

Houve uma valorização cada vez maior e uma conseqüente exacerbação da proteção dos direitos fundamentais frente ao Estado, assim como nas relações entre os particulares. Os direitos fundamentais passam a permear todo o sistema.

É importante que se apresente um conceito aproximado dos direitos fundamentais, para melhor compreender sua relevância dentro do ordenamento jurídico e como eles o influenciam. Para Silva (2004, p.178) é tarefa difícil concretizar a multifacetária riqueza que a expressão direitos fundamentais do homem possui.

O mesmo autor segue afirmando que quem chegou mais perto disso foi Luño (1995, p. 48) quando identificou os direitos fundamentais como um conjunto de faculdades e instituições que, em certa ocasião da história, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais necessitam de reconhecimento positivo dos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais.

Os direitos fundamentais são intrínsecos ao ser humano. São o conjunto de direitos e deveres, em um determinado período de tempo, que almejam atingir a dignidade da pessoa humana e garantem a igualdade e a liberdade. Sua gênese se deu nas lutas contra o Estado absolutista e por isso suas primeiras manifestações foram direitos de liberdade, ou seja, de abstenção do Estado frente aos cidadãos.

Com a evolução das sociedades isso se tornou pouco para garantir a liberdade de modo material, consentânea com os preceitos da dignidade da pessoa humana. A liberdade e igualdade de cunho material eram clamadas pelas lutas sociais, encabeçadas, sobretudo, pelas doutrinas de cunho socialistas<sup>47</sup> posteriores à primeira fase dos direitos fundamentais. Assim, emergiram os direitos sociais.

---

<sup>47</sup>Dentre as doutrinas sociais destacam-se as defensoras do socialismo que ganham força frente às execráveis condições de trabalho e de vida das classes trabalhadoras pertencentes ao proletariado

Na sequência histórica, mais uma vez a evolução social clamou por uma proteção maior, donde surgiram os direitos relativos à fraternidade, direitos difusos e de cunho coletivo.<sup>48</sup>

A proteção vislumbrada na primeira fase, isso é, quando se consolidaram os direitos de primeira dimensão, visava apenas à abstenção do Estado frente a alguns direitos dos cidadãos sendo por isso chamada de aplicação vertical ou subjetiva dos direitos fundamentais. Nesse momento inicial a relação jurídica de direitos fundamentais teve como titular um indivíduo e como destinatário o Estado.

Porém, a evolução das dimensões dos direitos fundamentais e da sociedade fez surgir a necessidade de aplicá-los também nas relações entre particulares. Nessa seara surgem as doutrinas da Alemanha<sup>49</sup> e dos EUA<sup>50</sup> que dão grande força ao desenvolvimento dessa ideia.

---

industrial, sobretudo a partir do século XIX. Esse panorama de exploração leva alguns pensadores a criticarem o sistema capitalista, principalmente em seu individualismo. Entre os socialistas utópicos destacam-se os franceses Saint-Simon e Fourier e o inglês Owen. Tais pensadores se opunham ao individualismo capitalista e sugeriam a busca de uma sociedade com esteio na igualdade e no trabalho cooperativo. Já os alemães Karl Marx e Friedrich Engels, autores do famoso *Manifesto comunista* (1848) fundaram o socialismo científico que criticava os outros socialistas por serem *utópicos*, isto é, por não apontarem um caminho que poderia efetivamente derrubar o capitalismo e construir uma nova sociedade. Na obra *O capital* (1867), Marx afirma que o capitalismo traz em si uma sociedade que será sempre injusta e irracional. Marx defende a revolução do proletariado com a finalidade de acabar com o capitalismo e com o domínio da burguesia, os quais seriam substituídos por uma sociedade baseada na propriedade social.

<sup>48</sup>Todo esse movimento é apresentado com as *dimensões* de direitos fundamentais.

<sup>49</sup>A Doutrina alemã - *Drittwirkung der Grundrechte* (eficácia entre terceiros) - inicia-se a partir da década de 1950. Começou com Nipperdey, teórico do direito do trabalho que trouxe a indagação em razão das relações entre patrão e empregado. Defendia que os direitos fundamentais também deveriam incidir para proteger os indivíduos contra os poderes privados ou sociais. Tinha em vista o contexto da lei fundamental de Bonn de 1949.

A *horizontalwirkung*, eficácia horizontal, visava a abranger um segundo plano de vigência dos direitos fundamentais, o plano horizontal das relações entre particulares, além do plano vertical das relações entre indivíduos e Estado. Sobre o assunto VALE (2005, p.59) afirma que: “A ideia de *Drittwirkung* dos direitos fundamentais é uma criação da ciência jurídica alemã e representa, de acordo com INGO VON MÜNCH, um dos conceitos jurídicos mais interessantes dos tempos modernos. Com essa expressão alemã, denota-se a incidência dos direitos fundamentais nas relações jurídicas privadas. [...] Posteriormente, a expressão *Drittwirkung* chegou a ser substituída por *Horizontalwirkung*, que possui o significado de “eficácia horizontal”, justamente para abranger um segundo âmbito de vigência dos direitos fundamentais, ou seja, ao lado de um plano vertical, no qual se dão as relações entre indivíduo e Estado, existe um plano horizontal, formado pelas relações entre indivíduos e entes privados entre si. É dizer, o conceito de vigência horizontal de direitos fundamentais nasce em oposição ao de vigência vertical, ou seja, de um contraste entre uma relação de equiparação e outra de subordinação. Como bem coloca ALEXY, ao tratar a respeito do tema, a relação Estado/cidadão é uma relação entre um titular de direito fundamental e um não-titular de direito fundamental; por outro lado, a relação cidadão/cidadão é uma relação entre titulares de direitos fundamentais.”

Em 1958, no Caso Luth, o tribunal alemão fez uma construção de linhas de tratamento teórico da questão da eficácia dos direitos fundamentais em relações privadas. Foi fonte de inspiração para Espanha, Portugal, Itália, Brasil, entre outros, com grande influência na jurisprudência. O tribunal alemão pela primeira vez levantou o problema da eficácia dos direitos fundamentais em plano horizontal que já era muito discutido na doutrina. Isso representou um avanço significativo em relação às ideias liberais, anteriormente reinantes, que apenas se preocupavam com a não intervenção do

Outro relevante marco histórico que ampliou a força dos direitos fundamentais foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual consagrou, não só os direitos e garantias individuais, como também os direitos sociais. Diante dessa Declaração os direitos fundamentais (direitos humanos) passam a consubstanciar um sistema de valores universais, de modo que o conceito de direitos fundamentais passa a integrar a estrutura dos Estados signatários.

Ocorre, assim, uma ampliação que culmina com a aplicação dos direitos fundamentais tanto em face do Estado quanto nas relações dos cidadãos entre si. Isso faz aumentar a importância dos direitos fundamentais que passam a ser balizadores para todo o sistema jurídico, isto é, passam a ser aplicados não só de modo subjetivo, mas também objetivo.

É a irradiação dos direitos fundamentais, todo o ordenamento jurídico deve ser lido tendo em conta a ordem de valores externada pelos direitos fundamentais, os quais impregnam todos os demais ramos do direito (dimensão objetiva dos direitos fundamentais, ordem objetiva de valores).

Ao comentar o assunto, Mendes e Branco (2014, p. 167) asseveram que “a dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional” e que os direitos fundamentais servem “de norte para a ação de todos os poderes constituídos”. Assim, infere-se que os direitos fundamentais devem ser aplicados do modo mais amplo possível e toda interpretação que os envolva deve priorizar ao máximo sua realização.

---

Estado na esfera privada do indivíduo. Ali começava a visão da dupla dimensão dos direitos fundamentais, ou seja, são direitos subjetivos dos indivíduos em face do Estado (dimensão subjetiva) e também compõem uma ordem objetiva de valores, um sistema axiológico que influencia todo o ordenamento jurídico (dimensão objetiva).

<sup>50</sup>Paralelamente ao *Dirtriswirkung* alemão, nos EUA os direitos fundamentais eram muito mais ligados à perspectiva liberal e assim foi construída a *stateaction* (ação de estado). Na América do Norte os direitos eram concebidos como oponíveis contra o Estado.

Na mesma época, na década de 1950, surge nos EUA o problema de aplicar-se ou não os direitos fundamentais às relações privadas quando um ato particular tem nuances de atividade pública. A partir disso, a Corte Constitucional começou a construir uma doutrina de que as atividades privadas nas quais se pudesse identificar algumas características públicas poderiam ser protegidas pelos direitos fundamentais. Essa jurisprudência começou a ser construída, sobretudo com os casos raciais, por exemplo, nos *whiteprimary cases* (casos que foram levados ao Judiciário para questionar a conduta de alguns partidos políticos que só permitiam o voto de brancos nas eleições primárias). Os partidos eram privados, mas ao participar de eleições exerciam função eminentemente pública então caberia o tratamento isonômico, seria uma relação entre particulares que têm que respeitar os direitos fundamentais.

Outro exemplo foram os *tresspasscases*, casos relativos à entrada e saída de shoppings centers, que apesar de serem pessoa jurídica de direito privado, seriam locais públicos e por isso teriam que respeitar certos direitos fundamentais e desse modo não poderiam limitar o acesso de algumas pessoas.

Dentro dessa perspectiva abrangente dos direitos fundamentais, a migração topográfica da função social para o título relativo aos direitos fundamentais sinaliza que sua aplicação deve permear toda e qualquer relação que envolva o direito de propriedade, pois somente assim se dará a aplicação mais ampla possível à função social como direito fundamental.

A aplicação da função social da propriedade deve ocorrer não só no contexto econômico (consoante se imaginava nas constituições anteriores) das relações entre particulares relativas à propriedade privada dos indivíduos, mas também nas relações que envolvam o poder público. Nesse ponto, Sarlet (2015, p. 383) compara a Constituição brasileira vigente com as Constituições alemã e portuguesa e afirma:

Ao art. 5º, §1º, da constituição de 1988 é possível atribuir, sem sombra de dúvidas, o mesmo sentido outorgado ao art.18/1 da Constituição da República Portuguesa e ao art. 1º, inc. III, da Lei Fundamental da Alemanha, o que em última análise significa – de acordo com a lição de Jorge Miranda – que cada ato (qualquer ato) dos poderes públicos deve tomar os direitos fundamentais como “baliza e referencial”.

Assim, a aplicação da função social da propriedade, concebida como integrante do rol dos direitos fundamentais, deve ser efetuada da forma mais abrangente possível, posto ser essa a forma de tratamento a ser dispensada aos direitos fundamentais. Dessa feita, a nova visão inaugurada pela Constituição Cidadã leva a crer que a função social também deve ser aplicada com relação a outras propriedades que não sejam as privadas, ou seja, aplicar-se-ia também às propriedades públicas.

#### 2.1.4. Natureza da função social da propriedade

A partir da CF/88 se fez necessário determinar a que título a norma da função social foi recebida pelo ordenamento jurídico pátrio. Consoante os ensinamentos de Alexy (2014, p. 90), as normas jurídicas de direitos fundamentais, quando classificadas de acordo com sua estrutura, repartem-se em princípios e regras, cada qual com seu papel específico<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup>Ainda segundo Alexy (2003, p. 93) a distinção entre regras e princípios recebeu um tratamento profundo na década de cinquenta, na Alemanha, nos estudos de Josef Esser. Mas também cita que Walter Wilburg, na década de quarenta na Austria já havia antecipado algumas conclusões sobre o tema em sua teoria sobre os sistemas em movimento. Por fim, afirma que um debate internacional mais intenso se iniciou com Ronald Dworkin quando publicou em 1967 seu artigo “The modelofrules” que atacou o modelo positivista defendido por H. L. A. Hart.

Na doutrina internacional Dworkin (2002), Esser (1961), Larenz (2001), entre outros, afirmam a divisão das normas em regras e princípios. Na mesma toada, na doutrina nacional Bonavides (2010), Eros Grau (1991), Barroso (2001), Coelho (1997), Guerra Filho(1999), dentre os brasileiros, entendem pela mesma divisão. Consoante Freitas Filho (2009, p.180), “a doutrina constitucional classifica, de forma quase unânime, as normas sob seu chamado aspecto estrutural em princípios e regras.”

Em que pese alguma diferença quanto aos entendimentos doutrinários sobre o que seriam e como se diferenciam regras e princípios, a maioria dos estudiosos parece entender que os princípios possuem uma carga valorativa maior que as regras, as quais seriam comandos mais específicos. Dworkin (2002) afirma que regras são aplicadas na base do tudo ou nada, ou seja, em caso de colisão entre duas regras uma se aplica e a outra será inválida para aquele caso. Já os princípios dependem de ponderação para sua aplicação o que quer dizem que caso dois princípios colidam haverá um juízo de ponderação no qual um se sobreporá no caso concreto sem necessariamente eliminar a incidência do outro.

Lima Lopes (2003, p.53) afirma que uma diferença entre regras e princípios pode ser estabelecida com a afirmação de que princípios são regras superiores das quais dependem outras regras. Freitas Filho (2009, p. 220) traça a diferença nos seguintes termos:

Do ponto de vista semântico a regra indica que o endereçado deve se comportar desta ou daquela forma. [...] Uma regra casuística é aplicada de forma dedutiva imediata, sem nenhuma outra especificação, ou seja, há um conjunto de condições expresso de forma descritiva e, em ocorrendo o preenchimento de seus elementos, incide a sanção. Os princípios são, por outro lado, razões para decidir, qualificam a conduta a ser observada, informam valores ou fins a serem atingidos. Nessa situação, os princípios estão na posição de metanormas em relação às regras casuísticas.

Em outra passagem sobre o mesmo tema, Dworkin (2002, p. 35) fornece um conceito de princípio que ratifica o enquadramento da função social como tal:

Denomino “princípio” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.

As palavras de Dworkin (2002) levam a concluir que a função social possui um conteúdo moral, pois na medida em que o proprietário tem responsabilidade sobre o destino da coisa possuída em relação à coletividade, ele estará, de algum

modo, atendendo a um preceito moral, e talvez até de equidade, na sociedade da qual faz parte.

Considerando as ideias acima, pode-se inferir que a função social da propriedade possui status de princípio em nosso ordenamento jurídico. Nesse sentido, está a lição de Rocha (2005, p.9), que já inicia sua obra partindo do pressuposto de que a função social da propriedade possui a estrutura de princípio. Rodotá (1990, p. 240) comunga de igual entendimento em sua obra *Il terribilediritto: studisullaproprietà privata*.<sup>52</sup>

Após essa aproximação inicial, parte-se para a análise da função social da propriedade sob o enfoque das principais correntes do pensamento que permearam o ideário estatal entre o final da idade média e a idade contemporânea e que discutiram, de algum modo, a função social da propriedade. A partir dessa análise, poderá se identificar em qual(is) matriz(es) teórica(s), preponderantemente, o ordenamento brasileiro atual se pauta quando trata da função social da propriedade.

#### 2.1.5. A função social sob o enfoque das diversas correntes de pensamento

No estudo da função social da propriedade cabe delinear como as correntes de pensamento mais significativas e que influenciaram nas mudanças econômicas, jurídicas e sociais ao longo da história, entendem o instituto e seu alcance, para então clarificar qual o conteúdo e o conceito da função social no ordenamento jurídico brasileiro.

Considerando que esse tema por si só merece um trabalho à parte, cabe esclarecer que aqui somente serão exploradas, de forma *en passant*, as principais teorias e como as mesmas entendem o tema da função social da propriedade.

Frank (2014, p.11) afirma a pluralidade semântica da função social da propriedade que, a depender da aproximação teórica utilizada em sua análise, pode ser tida como um limite a um direito individual, um contributo material ao exercício da liberdade individual, um promotor concreto da dignidade da pessoa humana, ou até

---

<sup>52</sup>A despeito dessa visão, há que se consignar que alguns autores entendem que a função social da propriedade se reveste de natureza de cláusula geral. Nesse grupo inclui-se Martins Costa (1999, p. 323) quando defende que o ditame constitucional segundo o qual “a propriedade atenderá a sua função social” deve ser tratado como cláusula geral. Porém, a mesma autora afirma que tal cláusula geral contém em si o princípio da função social. Assim, apesar da aparente dissonância, no fim das contas prevalece a natureza principiológica da função social.

um legitimador ideológico da desigualdade social advinda da distribuição desequilibrada da propriedade.

Tendo em conta o resgate histórico já efetuado, pode-se ter uma visão inicial de que tanto o conceito de propriedade quanto de sua função social evoluem historicamente na medida em que os valores sociais e jurídicos se modificam. Para que não se faça uma digressão demasiadamente longa, opta-se por considerar a evolução doutrinária a partir do fim da idade média tendo como principais doutrinas o liberalismo clássico, o liberalismo igualitário, o marxismo e a chamada teoria crítica do direito civil.

As características da propriedade feudal, pautadas na vassalagem e servidão, nas quais a propriedade era tida como uma situação político-jurídica de subserviência entre senhor e vassalo, incluindo um sentimento de pertencimento e identificação com a propriedade, são ultrapassadas pela concepção liberal de propriedade eivada de ideias burguesas fortemente individualistas. Essa visão da propriedade tem como documento icônico o código civil Francês de 1804 que atribui à propriedade um caráter individual, absoluto e abstrato.

A visão liberal do direito de propriedade, defluente da filosofia jusnaturalista e racionalista, valoriza a liberdade, a igualdade formal entre os cidadãos, assim como a plenitude da autonomia privada, o que reforça o caráter absoluto do direito de propriedade. A propriedade é considerada à luz da liberdade do proprietário. Nessa perspectiva de propriedade não restava espaço para uma concepção de função social, tampouco de qualquer limitação ao exercício do direito de propriedade.

Contudo, o caráter individual e absoluto da propriedade foi veementemente criticado pelo marxismo. O desenvolvimento da sociedade capitalista, sobretudo com a revolução industrial, impulsiona a necessidade de uma ressignificação da propriedade. A propósito do assunto, cabe a lição de Comporti (1984, p. 303):

Com a mudança das condições históricas da época, os princípios ideológicos que haviam conduzido a disciplina normativa sobre a propriedade no *Code de Napoleão* passaram a ser amplamente discutidas e incisivamente contestadas. [...] Observa-se agora que o *Code Civil* considera um modelo individual e subjetivo de proprietário, isolado em sua relação de soberania ilimitada com a coisa, estranho a seu espaço e ao seu tempo, e sobretudo irrealisticamente separado de qualquer relação social. Observa-se que o *Code Civil*, mais do que o código das pessoas era o código das coisas e da riqueza adquirida [...] A revolução industrial e as transformações sociais e econômicas conseguintes constituem, pois, as causas mais fortes das críticas contestadoras dos princípios informadores do

*Code*. A segunda metade dos anos de 1800, que marcam o desenvolvimento mais irregular do capitalismo, marcam também o nascimento das questões sociais, que se inicia com o Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels em 1848 [...].<sup>53</sup>

Segundo o mesmo autor, as citadas reflexões levaram à formação de uma corrente crítica de pensamento iniciada na Itália. Tal corrente propunha uma via reformista com uma “teoria das limitações de direito privado e de direito público da propriedade” que visava o abrandamento e limitação da propriedade e considerava a doutrina italiana e a experiência alemã, para impor limites ditados pelo Estado não ao direito de propriedade, mas ao modo de exercê-lo. Segundo Frank (2014, p.23):

A experiência alemã de relativização e limitação do conceito de propriedade referida por Marco Comporti é também citada por Angel Latorre, que aponta Rudolf Von Ihering, expoente da Escola Pandectista do século XIX, como um dos pioneiros da teoria sociológica do direito, segunda a qual os direitos não seriam inatos, mas sim frutos das relações sociais e, nesse sentido, teriam um determinado *fim social*, que transcende o indivíduo e busca tutelar os interesses da comunidade como um todo.

Segundo Ihering, os interesses dos homens seriam passíveis de ser divididos em duas classes, os chamados direitos individuais e os chamados direitos sociais (relativos à comunidade como um todo), sendo que os chamados interesses individuais, para terem eficácia plena, estariam condicionados à realização dos ditos *interesses sociais*, que comporiam o fim último do Estado [...]

Ihering (1963, p. 52) sustentava que o indivíduo como sujeito de direitos apenas existia se inserido em uma organização social, isto é, o indivíduo somente se identifica como tal se for parte de uma sociedade. A manutenção dessa sociedade demanda a consecução de fins comuns a todos os seus membros. Assim, é possível sustentar que Ihering já apresenta a preocupação com o fim social da propriedade, mesmo sem comungar das ideias do socialismo.

A contribuição das ideias de Ihering (1963) foi de suma importância para os estudiosos que defendiam a limitação da propriedade. Porém, foi apenas a partir dos anos 1900 que a função social da propriedade ganhou relevância.

A despeito das críticas, a corrente de pensamento do liberalismo clássico<sup>54</sup>, pautado na preponderância da liberdade individual, assimilou a função social como um limite ao direito de propriedade. A aplicação da função social na doutrina liberal

---

<sup>53</sup> Tradução livre.

<sup>54</sup> O liberalismo clássico remete aos ideais da revolução francesa que se desenvolveram a partir do século XVIII como doutrina política e econômica, com reflexos sociais e jurídicos, de oposição ao absolutismo.

clássica se justificava para evitar o abuso de direito que pudesse prejudicar direitos de terceiros, e não por uma busca de igualdade material entre os membros da sociedade. Nessa acepção, a função social da propriedade, aparentemente, não se encaixaria às propriedades públicas, uma vez que não visava atender fins sociais.

A propósito da leitura feita pelos liberalistas clássicos sobre a função social, cabe citar o pensamento de Locke (1821), considerado o fundador da corrente do liberalismo político clássico<sup>55</sup>. Nas ideias de Locke sobre a propriedade privada já é possível vislumbrar-se um provável embrião da função social da propriedade.

Para Locke a propriedade de alguém deveria ser limitada ao que ele poderia usufruir, isto é, a propriedade se limitaria àquela porção de terra que o indivíduo fosse capaz de trabalhar e tornar produtiva, de maneira que restasse o suficiente para que os demais membros da comunidade satisfizessem as suas necessidades. O autor (1821, p.210-213) afirma:

Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam algo comum a todos os homens, cada qual tem uma propriedade ínsita à sua própria pessoa: e a essa propriedade ninguém tem direito a não ser a própria pessoa. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dela. E tudo aquilo que ela remove do estado em que a natureza proveu, e assim deixou, misturando com seu trabalho, junta-se à pessoa e passa a ser algo que é seu, e, assim, torna-se sua propriedade. Tendo sido a coisa retirada do estado de natureza comum pela pessoa, a coisa passa a agregar o trabalho daquela pessoa, excluindo o direito comum de outro homem.<sup>56</sup>[...] O principal aspecto da propriedade hoje não são os frutos da terra ou os animais que nela subsistem, mas a terra em si, como aquilo que tem em si e carrega em si todo o resto; eu penso que é pacífico que a propriedade é adquirida como no primeiro caso. Quanto mais terra um homem puder arar, plantar, melhorar, cultivar e usar de seu produto, tanto maior é sua propriedade.<sup>57</sup>

Pode-se inferir das ideias de Locke que o trabalho do homem determinava a sua propriedade e, assim, nenhum outro homem poderia usurpá-la ou adquirir para

---

<sup>55</sup>Várnagy (2006, p. 46).

<sup>56</sup>Tradução livre de: "Though the Earth, and all inferior creatures, be common to all men, yet every man has a property in his own person: this no body has any right to but himself. The labour of his body, and the work of his hands, we may say, are properly his. Whatsoever then he removes out of the state that nature hath provided, and left it in, he hath mixed his labour with, and joined to it something that is his own, and thereby makes it his property. It being by him removed from the common state nature hath placed it in, it hath by this labour something annexed to it, that excludes the common right of other man: for this labour being the unquestionable property of the labourer" (LOCKE, John. Two Treatises on Civil Government. London: R. Butler, 1821. p. 210).

<sup>57</sup>Tradução livre de: "But the chief matter of property being now not the fruits of the earth, and the beasts that subsist on it, but the earth itself; as that which takes in and carries with it all the rest; I think it is plain, that property in that too is acquired as the former. As much land as a man tills, plants, improves, cultivates, and can use the product of, so much is his property." Ibidem, p. 213.

si propriedade de outrem para uso próprio. Isso se relaciona com a visão do contrato social defendida por Locke, segundo a qual os homens apenas aceitam a vida em sociedade a fim de que o Estado lhes garanta gozar da vida, da liberdade e da propriedade de forma tranquila.

O pensamento de Locke ilustra de modo bastante claro o modo que os liberais clássicos entendiam a propriedade privada e sua função social. Em síntese, pode-se afirmar que no ideário liberal clássico a função da propriedade privada seria garantir a alocação eficiente dos recursos da sociedade. Nessa senda, a função social da propriedade perfaria simplesmente um limite externo ao direito de propriedade, ou seja, o indivíduo no seu exercício do direito de propriedade não poderia prejudicar os demais.

Ainda na seara do pensamento liberal em relação à propriedade e suas possíveis limitações, há que se citar o pensamento dos Libertários, vertente teórica que prioriza o livre mercado e a limitação da atuação estatal em políticas sociais e que possui a liberdade como valor supremo. Ícone dessa corrente de pensamento, Robert Nozick(1991), em sua obra *Anarquia, Estado e Utopia*, analisa as características do Estado moderno e defende um Estado Mínimo com funções limitadas apenas à estrita proteção dos seus cidadãos contra o furto, a fraude, a violência e a tutela de contratos celebrados de modo válido. O autor entende que qualquer ação estatal que ultrapasse os limites supracitados viola o direito natural dos indivíduos.

Na reflexão de Stefaniak (2010, p.6338),

para estes teóricos, a propriedade é um direito absoluto, e o titular desse direito pode dispor do objeto de seu direito da forma como quiser, excetuando somente caso de violência ou fraude. Os recursos também devem ser livremente utilizados, excluindo qualquer pretensão de impedir essa livre utilização, não havendo nenhum interesse estatal ou coletivo que a ele se sobreponha.

Das ideias de Nozick (1991), infere-se sua percepção de que a função social, nos mesmos moldes do pensamento liberal, seria apenas um limite externo ao direito de propriedade.

Destarte, apesar das evoluções históricas, é possível intuir que ainda hoje há quem defenda que a função social se resume à mera limitação do direito de

propriedade, mesmo após a Constituição de 1988 tê-la alçado ao patamar de direito fundamental<sup>58</sup>.

Investigada a visão do liberalismo clássico, cumpre averiguar como o liberalismo igualitário<sup>59</sup> enxerga a função social da propriedade. Tendo John Rawls como principal representante, essa corrente de pensamento entende que o Estado deve se imiscuir, em alguns casos, nas instituições sociais (inclusive na propriedade privada). Tal intromissão estatal se justificaria para garantir condições materiais de exercício, em patamar de igualdade, da liberdade dos indivíduos. Nesse contexto a função social da propriedade ganha força e passa a ser vista não mais como um limite externo ao direito de propriedade, mas sim como integrante do próprio conceito de propriedade com a finalidade de alcançar a igual liberdade entre os indivíduos.

As ideias do liberalismo igualitário não defendem a coletivização proposta pelo Marxismo, nem a sobreposição dos interesses coletivos frente aos individuais. Tampouco endossam a total ausência de atuação estatal como ditado pelo liberalismo clássico. No sistema criado por Rawls, principal ícone dessa corrente de pensamento, a prioridade suprema é a liberdade, que só poderia ser restringida em nome da própria liberdade. A segunda prioridade para o mesmo autor (após a liberdade) é a igualdade de oportunidades, a qual prevaleceria até mesmo sobre a eficiência e o bem-estar. Isso faz pressupor que as desigualdades sociais oriundas da distribuição dos bens e propriedades poderão ser consideradas justas se decorrerem das escolhas e dos esforços dos indivíduos, isto é, se são ganhos merecidos, na concepção de Rawls, são justos.

Segundo leciona Stefaniak (2010, p.6337):

A teoria de justiça de Rawls, baseada numa igualdade liberal, com distribuição equitativa de recursos sociais, priorizando liberdade ante a igualdade, é compatível com o sistema capitalista sustentado na propriedade privada, com o conteúdo como esta foi positivada, porque justifica a apropriação de recursos de modo desigual, mesmo

---

<sup>58</sup> Nesse sentido cita-se como exemplo Penteadó (2008, p. 168).

<sup>59</sup> Remete à corrente de pensamento defendida por Rawls (2000) que em sua obra *Uma teoria da justiça*, escrita em 1971, na qual o autor tenta conciliar os princípios da igualdade e da liberdade na busca do bem comum sem com isso abrir mão dos direitos individuais. Defende o conceito de justiça como equidade. Ao unir as concepções de igualdade e liberdade dentro da perspectiva da justiça como equidade, Rawls se mantém na linha de pensamento liberal considerando, contudo, ideias igualitárias esquerdistas e assim nasce o liberalismo igualitário. A teoria de Rawls faz uma mistura entre a liberdade individual e a justiça distributiva visando atingir a igualdade material. Por tais características é criticada pelo liberalismo clássico, por ser demasiadamente igualitária, e pelo Marxismo, por ser insuficientemente igualitária.

com as restrições contidas na idéia central dessa teoria, de que somente a desigualdade que proporcione benesses à sociedade são permitidas.

Sob tais bases, Rawls (2000) pretendeu dar à função social da propriedade o condão de ser uma ferramenta para alcançar a justiça como equidade.<sup>60</sup> Sua intenção, para além de buscar um interesse social coletivo, visava dar aos indivíduos formas de alcançar, tornar reais, seus direitos numa perspectiva permeada pela liberdade de escolhas de cada um.

Corroborando esse ponto de vista a afirmação de Frank (2014, p. 82)

Com efeito, Rawls não acredita que essa liberdade seja possível de ser atendida apenas pela garantia formal da propriedade privada nos regimes capitalistas, nem tampouco, pela imposição de uma igualdade material nos regimes socialistas. [...] motivo pelo qual se diz que não há uma resposta universal à questão do regime de uma sociedade passível de ser considerada como justa.

Em contraposição aos liberais clássicos, ele sustenta a possibilidade de intervenção estatal para se corrigir eventuais falhas no sistema de preços.[...]

Com isso, Rawls promove a *relativização dos conceitos e das instituições do direito*, justificando sua própria existência *em função da justiça*, isto é, da promoção da equidade entre todos os indivíduos que compõem a sociedade, *conforme suas diferenças*, por meio da distribuição dos chamados *bens primários*.

Ainda há que se fazer menção ao modo marxista de enxergar a função social da propriedade. Em resumo, essa corrente de pensamento criticava não só a propriedade privada, como todo o modelo social-político-jurídico nela sustentado.

Desse modo, para os marxistas a função social da propriedade em uma sociedade capitalista serviria tão somente para ratificar a propriedade privada e justificar a concentração de bens nas mãos da classe dominante. Numa crítica ao individualismo proprietário o marxismo defendia que o uso da propriedade deveria ser orientado para o atendimento das necessidades da coletividade.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Em que pese a inegável importância da teoria de Rawls, o autor foi duramente criticado, tanto pelos socialistas/comunistas, quanto pelos liberais clássicos ou não. Dentre essas críticas destacam-se as efetuadas por Dworkin (em sua obra “A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade”) e Amartya Sen (em sua obra “Desigualdade reexaminada”). Contudo, não é escopo deste trabalho descer a maiores detalhes nesse aspecto, mesmo não negando a existência dessas críticas.

<sup>61</sup> Numa improvável sociedade pautada pelo ideário marxista poder-se-ia entrever a aplicação da função social para as propriedades indistintamente públicas ou privadas. Contudo, não cabe descer a minúcias devido à diminuta possibilidade de se ver tal sociedade na prática, conforme a história já mostrou.

Inspirada em alguns pontos do pensamento marxista, porém promovendo uma releitura dos conceitos dessa doutrina, surge a teoria crítica do direito<sup>62</sup>. Frank (2014, p. 127) faz interessante comparação entre as ideias marxista e da teoria crítica do direito quanto à função social da propriedade nos seguintes termos:

Verifica-se, pois, que, por conceberem a *função social da propriedade* como um elemento meramente ideológico, inserido no ordenamento jurídico apenas para legitimar a propriedade privada dos meios de produção, os juristas adeptos do marxismo não comungam exatamente dos mesmos pressupostos dos autores passíveis de serem classificados como integrantes de uma teoria crítica, muito menos com aqueles que admitem ser o direito uma via possível de emancipação, como é o caso da teoria crítica do direito civil estabelecida a partir de um paradigma de constitucionalização do direito [...]

As ideias das correntes de pensamento trabalhadas até aqui possuem grande ingerência na seara do direito público, por vezes dependem de ações (ou inações) do Estado para se colocarem em prática. Contudo, considerando que se imiscuem diretamente no direito de propriedade, possuem reflexos diretos no direito privado, nomeadamente no direito civil.

Na esteira das contribuições da Teoria Crítica do Direito, foi desenvolvida a Teoria Crítica do Direito Civil, tendo como o principal ícone Luiz Edson Fachin.

Fachin (2012) questiona os três principais pilares do direito civil, família, contrato e propriedade. O autor busca desconstruir a visão “indivíduo-centrista” construída a partir do século XVIII e que permaneceu como base do direito civil nos dois séculos seguintes. Demonstra que a sociedade atual pede que o direito seja mais que um resolvidor de conflitos, surge a necessidade de um direito que seja sim instrumento comprometido com a alteridade, com a dignidade da pessoa humana. É feita uma crítica ao formalismo para propor uma maior aproximação do direito com a realidade concreta. Trata-se de “compreender o papel que a regulamentação civilista desempenha na satisfação (ou insatisfação) das necessidades dos povos”. Fachin (2012, p.19) esclarece a necessidade de uma “repersonalização” do direito civil que coloque o indivíduo, como ser coletivo, “no centro dos interesses, e sempre na perspectiva da igualdade substancial”. O mesmo autor segue (2012, p. 43) para

---

<sup>62</sup>Wolkmer (2002, p. 16) ao comentar a teoria crítica do direito a classifica do seguinte modo: “Justifica-se, assim, *conceituar* ‘teoria jurídica crítica’ como a formulação teórico-prática que se revela sob a forma do exercício reflexivo capaz de questionar e de romper com o que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (no conhecimento, no discurso e no comportamento) em dada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar outras formas diferenciadas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica.”

destacar a importância da aplicação dos princípios constitucionais direta e indiretamente nas relações interprivadas, sendo que tais princípios não devem ter uma incidência meramente formal. Em síntese, o autor (2012, p. 44) assevera que “As coordenadas constitucionais só têm limite nos próprios princípios, não podendo, assim, a solução concreta da legislação infraconstitucional, especial ou ordinária, contrastar essa diretiva máxima do Estado Democrático de Direito”.

É nesse panorama que a função social é repensada pela teoria crítica do direito. Fachin (2012, p. 57) entende que a função social, vista sob as lentes da contemporaneidade, demanda uma leitura dos signos e significantes que a estruturam à luz da complexidade hodierna e segue afirmando que

Desde a primavera constitucional de 1988, caminhou-se no sentido de superar vestutas proposições (como a perspectiva positivista de Leon Duguit e a coesão social) e as coevas reflexões (como a compreensão da função social como mero limitador externo à propriedade e à liberdade contratual, por exemplo). A singularidade de nossos dias impinge uma concepção dialética ao instituto, aberto e distante de reducionismos que acabem por encastelar seu desiderato.

No mesmo contexto, Pianovski Rusyk (2011), membro da teoria crítica do direito civil e discípulo declarado de Fachin, desenvolveu sua tese, com algumas ideias do liberalismo igualitário, para afirmar a funcionalização do direito civil. A função social da propriedade ganha incrementos para, no seu cerne, garantir liberdades que levem à dignidade da pessoa humana concretamente considerada.

Na perspectiva de Pianovski Ruzyk (2011) a função social da propriedade não é limite externo dela, como na visão liberal. Também não comunga da visão Marxista de função social da propriedade como apenas um meio de justificar e manter a propriedade nas mãos da classe socialmente dominante. O autor entende que, no atual contexto brasileiro, a função social da propriedade, além de atender aos interesses da coletividade, também tem um papel preponderante na realização da dignidade da pessoa humana, (2011, p. 253):

Duas opções, não excludentes, se apresentam: pensar o tema [da função social] à luz de interesses coletivos difusos, oferecendo à função uma ênfase substancialmente ligada a um coletivo de caráter ‘publicista’ [...] ou ainda, vincular a função a interesses existenciais que se manifestam no âmbito das relações interprivadas. É sintomático, porém, que a doutrina brasileira não siga de modo exclusivo nem em uma nem em outra senda, tratando a função social, simultaneamente, como algo que é pertinente a um coletivo dotado de concretude e que também, pode adquirir um sentido muito

mais vinculado à satisfação de necessidades existenciais de indivíduos determinados – sendo, nessa medida, vista como instrumento de realização de direitos fundamentais em favor de seus destinatários. [...] **É a concretude da vida - e não no sentido abstrato de interesse coletivo ou bem comum - que se revela o perfil que a função social deve adquirir em cada relação concreta.**[...] É, portanto no âmbito dessa função social que (i) integra o conceito de propriedade- e também do contrato – sem, porém, esgotá-los, (ii) que não é mero limite externo nem aniquila a propriedade como direito subjetivo e (iii) que não é pensada em termos de coesão social, nem de, tão só, um dado ‘interesse social’ de conteúdo incerto, mas, sobretudo, de proteção da pessoa concreta. (grifo nosso)

Cotejando-se os vários modos de entender a função social nas correntes de pensamento supracitadas, pode-se perceber como o atual sistema jurídico brasileiro, traçado pela Constituição de 1988, entende a função social. Parece que a leitura da função social da propriedade feita pelo ordenamento jurídico pátrio foi algo bem próxima da concepção apresentada por Pianovski Ruzyk(2011).

A adoção das ideias da teoria crítica do direito civil mantém o direito de propriedade sem descuidar da preocupação como a efetivação dos direitos fundamentais, o que faz supor a aplicação da função social também às propriedades públicas.

Essa visão é deduzida dos termos da Constituição de 1988. A primeira aparição da expressão “função social” no texto constitucional, artigo 5º XXIII<sup>63</sup>, é ligada ao direito de propriedade, disso conclui-se que a função social é parte integrante desse direito e não mero limite ao mesmo. Assim, o exercício do direito de propriedade não ocorrerá, em tese, sem que lhe acompanhe a função social inerente.

No artigo 170 da Constituição de 1988, inserido no título da ordem econômica, a função social da propriedade aparece ligada ao fim de assegurar uma vida digna a todos, considerados os ditames da justiça social<sup>64</sup>, o que confirma a

<sup>63</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

<sup>64</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX -

ideia de que no Brasil a função social da propriedade liga-se umbilicalmente à busca da igualdade material entre os indivíduos. Na mesma esteira vão os demais artigos constitucionais que mencionam a função social da propriedade.

Destarte, confirma-se a sintonia do texto constitucional com as proposições de PianovskiRuzyk(2011). Nessa concepção de função social, também os bens públicos serão afetados e condicionados ao cumprimento da função social da propriedade, pois será um meio para o atendimento dos direitos fundamentais e, ao final, da dignidade humana.

Definida a forma como a função social da propriedade é vista pelo ordenamento jurídico brasileiro, há que se discutir para quais as espécies de propriedade esse princípio se aplica e de que forma.

## **2.2. A aplicação da função social da propriedade**

Definidas as premissas iniciais (de que a função social da propriedade é norma abarcada pelo ordenamento jurídico brasileiro; que se trata de um princípio de direito fundamental; e que persegue como fundamento último a dignidade da pessoa humana) passa-se agora a verificar sua aplicação.

Consoante já asseverado, a inserção da função social da propriedade no título da Constituição que trata dos direitos e das garantias fundamentais faz pressupor que sua aplicabilidade deverá ser a mais ampla possível. Quanto à função social das propriedades imóveis, escopo maior deste estudo, será eficiente separar-se a propriedade privada da propriedade pública para fins didáticos.

### **2.2.1. Propriedade privada**

A aplicação do princípio da função social às propriedades privadas é pacificamente aceita pela doutrina e jurisprudência, pois, conforme já asseverado anteriormente neste estudo, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que deram origem à atual constituição tiveram maior foco em discutir a função social das terras particulares.

---

tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nessa senda, há que se considerar, inicialmente, o viés social-democrático do Estado Brasileiro, refletido na Constituição de 1988, a qual adotou o modelo de Estado Democrático de Direito. Segundo Mendes e Branco (2014), no plano das relações concretas entre o poder e o indivíduo, considerar-se-á democrático o Estado de Direito que se empenhar em assegurar aos seus integrantes o exercício efetivo não só de direitos civis e políticos, como também e mormente de direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada adiantaria a majestosa declaração daqueles direitos.

Ademais, pelas alocações escolhidas pelo Poder Constituinte Originário brasileiro, pode-se inferir que os constituintes se nortearam pelas lições de Leon Duguit, mesmo que não as tenham copiado na integralidade, sobretudo na parte que o autor francês ensina que a propriedade tem uma dupla finalidade que é atender às necessidades individuais de seu proprietário sem descurar, contudo, do atendimento das necessidades da coletividade da qual o dono da propriedade faz parte.

No caso das propriedades privadas, a função social se presta a refrear os impulsos da sociedade que, embora tenha preocupações com aspectos sociais, ainda é uma sociedade capitalista. O princípio em comento parece contribuir na busca pela sociedade equânime, na qual haja, tanto quanto possível, a igualdade substancial. Na concepção trazida por Dworkin (2011), sobretudo em sua obra *A virtude soberana*, a igualdade e liberdade são complementares e interdependentes. Desse modo, ao se defender a igualdade estar-se-ia também defendendo a liberdade<sup>65</sup>.

Assim, quando se aplica a função social, estão sendo resguardados dois princípios basilares do Estado Democrático de Direito, ou seja, igualdade e liberdade. Os proprietários que cumprem a função social contribuem na construção de uma sociedade mais justa como um todo.

### 2.2.2. Propriedade pública

---

<sup>65</sup> Nesse ponto pode-se vislumbrar uma aproximação das ideias de Rawls e de Dworkin, uma vez que, apesar das críticas feitas pelo último ao primeiro, o entendimento de Dworkin ao valorizar a igualdade que leva à liberdade, no final das contas propiciará que os indivíduos possam conduzir suas vidas com a liberdade de escolhas tão cara a Rawls, levando à construção da justiça como equidade.

Se por um lado é tranquila a visualização da aplicação da função social no âmbito da propriedade privada, o mesmo não ocorre quando se fala nas propriedades públicas. Ainda existe discussão doutrinária sobre a aplicabilidade ou não desse princípio no âmbito público, a qual será abordada mais à frente neste estudo. Antes de se adentrar nessa polêmica, é importante que se apresente um conceito de propriedade pública. Repisa-se que o presente trabalho foca tão somente nas propriedades públicas imóveis.

Para bem atender aos seus misteres, o Estado necessita de bens para materializar suas ações e assim bem desempenhar sua missão. Desse modo, inicialmente, há que se definir o que são bens, pois as propriedades públicas, indispensáveis à consecução dos fins do Estado, se inserem nesse conceito. Segundo Escola (1990, p. 976) a necessidade de bens sob domínio da administração pública se justifica porque seria inviável a vida em sociedade sem a existência de bens que pertencessem a todos e que fossem usados no atendimento do interesse público.

Os bens são conceituados por Rocha (2005, p.11) como “tudo aquilo capaz de satisfazer a uma legítima necessidade humana”. A administração pública necessita de bens para satisfazer as necessidades dos seus administrados.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 20<sup>66</sup> e 26<sup>67</sup>, trata dos bens públicos da União e dos Estados. O presente trabalho tem por foco os bens imóveis

---

<sup>66</sup>Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

<sup>67</sup>Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da

da União. Portanto, apesar de as conceituações a serem expostas na sequência se aplicarem aos bens públicos em geral, elas serão analisadas para que posteriormente se considerem os bens imóveis da União.

Os bens públicos podem ser conceituados, no entender de Bandeira de Mello (2014, p.931), 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. Modernamente, Marques Neto (2009, p.117) considera os bens públicos por meio do critério funcionalista, para o autor “pouco importa saber quem é o titular do domínio do bem, releva verificar a que finalidade ele se presta. Ou seja, o que conferiria o caráter de público não é a pessoa titular do domínio, mas a função que o bem cumpre.”

Justen Filho (2014, p.1111) conceitua bens públicos como os bens jurídicos de titularidade do Estado necessários ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial e que se submetem ao regime jurídico de direito público.

Bandeira de Mello (2014, p.931) afirma que o domínio público é formado pelo conjunto dos bens públicos, tanto móveis como imóveis. No mesmo sentido, Cretella Júnior (1984, p. 204), conceitua domínio público como o conjunto de bens submetidos ao regime de direito público e regulados pela Administração, que podem ser móveis ou imóveis destinados ao uso direto do Poder Público ou da coletividade. Rocha (2005, p. 16) afirma que o Estado, enquanto povo juridicamente organizado em um dado território, tem personalidade distinta de seus membros e por isso será o titular do domínio<sup>68</sup> dos bens públicos e reconhece que esses bens estão predestinados ao benefício do povo, por meio do atendimento de determinadas finalidades.

No Brasil a doutrina e a legislação distinguem os bens públicos em três espécies. É imprescindível penetrar nesses três tipos de bens públicos, assim como nas suas respectivas finalidades para então visualizar a possibilidade de aplicação da função social a eles ou não.

---

União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

<sup>68</sup> O termo domínio deve ser entendido nessa passagem como sinônimo de propriedade.

Há diversas classificações dos bens públicos, dentre as quais pode-se citar: bens públicos móveis e imóveis, bens públicos de domínio público natural e artificial, bens públicos de domínios terrestre, hídrico e aéreo<sup>69</sup>. Porém, aqui interessa, sobretudo, a classificação apresentada a seguir.

Consoante já dito, a doutrina administrativista divide os bens públicos em três tipos<sup>70</sup>, quais sejam: bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais.<sup>71</sup> Diferentemente do entendimento de Bandeira de Mello (2014) e Cretella Júnior (1980), Di Pietro (2014) entende que a tripartição dos bens públicos ainda comportaria uma outra divisão. Segundo a autora, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial perfariam o domínio público. Já os bens dominicais integrariam o domínio privado do Estado.<sup>72</sup>

São considerados bens de uso comum do povo aqueles que, consoante já se infere do próprio nome, podem ser usufruídos indistintamente por qualquer pessoa do povo, ou seja, destinam-se ao uso geral da coletividade.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Coutinho (2005, p. 63-68).

<sup>70</sup> Há previsão dos tipos de bens públicos no artigo 99 do código civil, o qual assevera: “**Art. 99.** São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. **Parágrafo único.** Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

<sup>71</sup> Justen Filho (2014, p. 1121) faz severa crítica a essa classificação, que apesar de pertinente, não afeta diretamente o escopo deste trabalho. Apesar disso, é interessante conhecê-la. O autor tacha a classificação em comento de ultrapassada e aponta dois grandes problemas: “O primeiro [problema] reside em que o Código Civil tomou em consideração apenas os bens imóveis, olvidando a existência e a relevância dos bens móveis e direitos. Assim, a classificação não contempla, por exemplo, os direitos de propriedade industrial (tais como patentes), que apresentam enorme importância econômica e social. Ademais disso, existe grande relevância jurídica quanto aos direitos de uso e fruição de bens públicos de natureza imóvel. O grande exemplo disso é o direito de exploração de potenciais hidráulicos de geração energética.

A segunda insuficiência da classificação reside na concepção altamente individualista do tratamento reservado aos bens ditos de uso comum. Especialmente a partir de CF/88, é necessário reconhecer a existência de uma categoria de bens que é de titularidade, mas não de uso, comum do povo. Trata-se do meio ambiente e de outros recursos naturais, cujo uso e fruição podem ser interditados ao povo em geral. É necessário reconhecer, então, a existência de uma outra categoria específica de bens públicos, consistente nos bens públicos comuns protegidos.”

<sup>72</sup> Lotufo (2003) comunga da mesma ideia de Di Pietro (2014).

<sup>73</sup> Justen Filho (2014, p. 1057) faz interessante ressalva sobre esse tipo de bem público quando afirma “é usual tratar como bens de uso comum apenas os imóveis. Mas assim não se passa de modo necessário. Suponha-se uma obra de arte, dotada de grande simbolismo para a Nação, o que justifica a aquisição de seu domínio pelo Estado. Assim ocorrendo, será um bem de uso comum do povo. Todo patrimônio artístico e cultural composto por bens móveis e que não seja aplicado diretamente numa atividade estatal ou na prestação de um serviço público, será enquadrado na categoria da bem de uso comum do povo. O imóvel em que está edificado um museu não é bem de uso comum do povo. Trata-se de um bem de uso especial. Mas a obra de arte que se encontra dentro do prédio é um bem de uso comum do povo.”

Para Justen Filho (2014, p. 1122) o critério de identificação desse tipo de bem perfaz-se pela natureza e destinação do mesmo. Esse grupo de bens engloba aqueles cujo uso não pode ou não deve ser objeto de apropriação privada exclusiva de algum ou alguns sujeitos. Por fim, o mesmo autor ressalta:

nem sequer se poderia aludir a algum vínculo de propriedade sobre os bens de uso comum. O Estado é titular desses bens porque nenhum sujeito pode adquirir o domínio sobre ele. Mas não é possível afirmar a existência de uma propriedade estatal já que não cabe ao Estado as faculdades de uso e fruição privativas, excludentes de idêntico benefício em prol de terceiros.

Já os bens de uso especial são bens voltados a aparelhar o serviço público, ou seja, são aqueles aplicados no desempenho das atividades estatais. Visam à execução de serviços públicos. São imóveis indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral. Di Pietro (2014, p.748) define bens de uso especial como o conjunto de coisas móveis e imóveis, corpóreas ou não que são utilizadas pela Administração Pública para a realização de seus fins e atividades. São exemplos de bens de uso especial edifícios onde se situem repartições públicas. O critério de identificação desse tipo de bem reside na afetação ao atendimento de um interesse público específico. Enquanto os bens estiverem afetados ao atendimento de algum serviço público incidirá sobre eles o regime jurídico dos bens públicos. O uso e fruição desses bens, em princípio, é da Administração Pública. Contudo, os particulares poderão, sob certas condições e circunstâncias, usá-los. Por exemplo, quando um cidadão se dirige a uma repartição pública em busca de uma certidão.

Por fim, os bens dominiais ou dominicais<sup>74</sup>, classificam-se, por exclusão, como sendo aqueles não afetados diretamente à prestação de um serviço público, nem destinados ao uso comum do povo. Sua identificação se dará por eliminação, pois sua noção é residual, ou seja, tudo que não for bem de uso comum, nem bem de uso especial, será bem dominical. A natureza desses bens leva Cretella Júnior (1980) a afirmar que dos três tipos de bens públicos são os únicos que podem gerar renda, constituindo propriamente o patrimônio do Estado. Consideradas as três

---

<sup>74</sup> Apesar de a maioria da doutrina dedicada ao Direito Administrativo, dentre os quais cita-se Bandeira de Mello (2014), entender como sinônimos os termos bens dominiais e bens dominicais, Cretella Júnior (1980) diferencia tais denominações nos seguintes termos: bens dominiais como gênero que abarca todos os bens de domínio do Estado e bens dominicais englobando os bens que constituem o patrimônio do Estado, isto é, aqueles que podem ser objeto de direito real ou pessoal.

categorias apresentadas, com suas respectivas finalidades, passa-se a apreciar a eficácia da norma principiológica da função social em cada uma delas.

### **2.3. A eficácia da função social na propriedade pública**

Segundo os ensinamentos de Bobbio (2006, p.46) a norma jurídica pode ser valorada de acordo com três critérios independentes: validade, justiça e eficácia. Uma norma jurídica completa seria a válida, justa e eficaz. Leciona o autor:

O problema da justiça é o problema da correspondência ou não da norma aos valores últimos ou finais que inspiram um determinado ordenamento jurídico. [...] norma justa é aquela que deve ser; norma injusta é aquela que não deveria ser. [...] Por isso, o problema da justiça se denomina comumente de problema deontológico do direito. O problema da validade é o problema da existência da regra enquanto tal, independentemente do juízo de valor sobre ela ser justo ou não. [...] Enquanto para julgar a justiça de uma norma, é preciso compará-la a um valor ideal, para julgar a sua validade é preciso realizar investigações do tipo empírico-racional [...] para decidir se uma norma é válida (isto é como regra jurídica pertencente a um determinado sistema), é necessário com frequência realizar três operações: 1) averiguar se a autoridade de quem ela emanou tinha poder legítimo para emanar normas jurídicas [...] 2) averiguar se não foi ab-rogada [...] 3) Averiguar se não é incompatível com outras normas do sistema, particularmente com uma norma hierarquicamente superior [...] O problema da validade jurídica pressupõe que se tenha respondido à pergunta o que se entende por direito? Trata-se [...] do problema ontológico do direito. O problema da eficácia de uma norma é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida. [...] Que uma norma exista como norma jurídica não implica que seja também constantemente seguida. [...] A investigação para averiguar a eficácia ou a ineficácia de uma norma é de caráter histórico-sociológico, se volta para o estudo do comportamento dos membros de um determinado grupo social [...] o problema da eficácia das regras jurídicas é o problema fenomenológico do direito.

Tomando por base a diferenciação proposta por Bobbio (2006), pode-se concluir que a norma principiológica da função social atende de modo pleno aos dois critérios inicialmente apresentados, validade e justiça, no que tange a sua aplicação à propriedade pública. É norma justa, já que foi inserida num país que adota o modelo de Estado Democrático de Direito, com claro viés social, no seio de uma Constituição, prolixa e dirigente, para dizer o mínimo.

Assim, não há dúvida de que a função social da propriedade tem correspondência com os valores últimos que inspiraram o ordenamento jurídico brasileiro. Tanto no caso de considerar que existem valores supremos evidentes,

quanto no caso de não se acreditar na existência de tais valores, a norma também será apta a realizar os valores históricos que inspiraram o ordenamento pátrio.

É norma válida, pois, é norma existente no ordenamento jurídico e passa no teste empírico-racional na medida em que atende aos três requisitos trazidos por Bobbio (2006): 1- foi aprovada por autoridade competente e com poder legítimo para emanar normas jurídicas, Assembleia Nacional Constituinte responsável pela confecção da Constituição de 1988<sup>75</sup>; 2- Não foi ab-rogada, não houve norma posterior que lhe contrariasse o sentido; e 3- Não é incompatível com o sistema no qual se insere, até mesmo porque faz parte da norma de maior hierarquia dentro do ordenamento que integra<sup>76</sup>.

Quanto ao último critério previsto por Bobbio (2006), porém, podem restar alguns questionamentos sobre o preenchimento dos requisitos pela norma da função social da propriedade. Isso se dá, sobretudo, em relação à eficácia da função social da propriedade nas propriedades imóveis públicas. Será ela eficaz nesse ponto específico? Tendo em conta o problema terminológico das várias acepções do termo eficácia, questão que vai muito além do presente estudo, partir-se-á dos estudos de Bobbio (2006) para definir o sentido de eficácia que aqui se busca:

O problema da eficácia nos leva ao terreno da aplicação das normas jurídicas, que é o terreno dos comportamentos efetivos dos homens que vivem em sociedade, dos interesses contrastantes, das ações e reações frente à autoridade, dando lugar às investigações em torno da vida do direito, na sua origem, no seu desenvolvimento, na sua modificação, investigações estas que normalmente são conexas a indagações de caráter histórico e sociológico. Daí nasce aquele aspecto da filosofia do direito que conflui para a sociologia jurídica.

Ainda na busca do significado de eficácia ora abordado, é indispensável a lição de Silva (1968, p. 58). O autor divide a eficácia em duas: eficácia social e eficácia jurídica, e segue sua lição demonstrando as características de cada uma:

II Eficácia do Direito. Toma-se a expressão em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen ao 'fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos'. A eficácia jurídica da norma designa a qualidade

---

<sup>75</sup>Exceto no art.173, §1º, I da CF/88 que fala de função social, posto que nesse caso foi obra do Poder Constituinte Derivado, trata-se de inserção feita pela EC nº 19 de 1998. Contudo, no que se refere à função social voltada para a propriedade, todos os pontos nos quais é citada na CF/88 são obra do Poder Constituinte Originário.

<sup>76</sup>Apesar de aparecer também em outras normas, como, por exemplo, no código civil, no estatuto das cidades, na Lei 10257/2001, etc.

de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Possibilidade e não efetividade.

Sarlet (2015, p. 245) compartilha dos ensinamentos de Silva (1968) na divisão da eficácia. Os dois sentidos de eficácia trazidos por Silva (1968) são conexos. No presente estudo, entretanto, a intenção é investigar a segunda modalidade de eficácia, isto é, a eficácia jurídica da função social em relação à propriedade pública. Diante disso, deve-se ter em conta a possibilidade de aplicação da norma da função social quando se tratar de imóveis públicos.

A doutrina diverge bastante sobre tal ponto. Uma primeira corrente entende inaplicável a norma da função social à propriedade pública, negando-lhe assim eficácia. O fundamento dos que se filiam a esse grupo remonta aos fins próprios dos imóveis públicos. Alegam que os bens públicos já estariam voltados para atender a coletividade por sua própria natureza e por isso não faria sentido falar em função social desses bens. Asseveram que a função social, do modo como está cunhada na Constituição, aplicar-se-ia tão somente aos bens privados. Partidária dessa corrente, Abe (2008, p. 142) nota:

que, enquanto dever fundamental, a função social da propriedade, previsto no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida por todos os particulares e, não pelo Estado, pois as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever.[...]  
No meio rural, é patente a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos.

Jambrenghi (1979) apud Di Pietro (2006, p.6) afirma que os bens públicos não cumprem função social porque são eles próprios a função social, ou seja, a propriedade pública é a própria função social, assim não tem função social.

Contrariamente, uma segunda corrente entende que é possível a aplicação da função social à propriedade pública, mesmo que não de modo exauriente em todos os casos. Segundo tal linha de pensamento, o fato de o poder público afetar seus bens a fins ligados ao interesse coletivo não exclui a aplicação da função social da propriedade a ele. Rocha (2005, p.127) assevera:

Para nós, a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade, estar, de um modo ou de outro, voltado sempre ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

Ainda na análise da eficácia do princípio da função social em sua aplicação nas propriedades públicas, é necessário que se considere separadamente cada uma das espécies de bens públicos analisadas no capítulo anterior, ou seja, bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominiais. As três categorias de bens públicos são igualmente vocacionadas ao atendimento das necessidades da coletividade de modos diferentes, nos termos do capítulo antecedente. Todos, dentro da ótica constitucional brasileira, devem ser meios de o Estado promover e assegurar os direitos fundamentais. Justen Filho (2014, p. 1114) afirma que:

Os bens públicos são essencialmente um conjunto de instrumentos para que o Estado desempenhe os seus deveres. Os bens públicos devem ser utilizados, de modo direto, para a realização dos interesses da comunidade e para a obtenção das necessidades essenciais à dignidade humana. Mas os bens públicos devem ser utilizados também de modo indireto para o fim da satisfação dos direitos fundamentais. [...] pode-se aludir a uma espécie de *função social dos bens públicos*, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado. [...] Excluídos os bens destinados à preservação, todo o restante do patrimônio estatal deve ser explorado do modo mais intenso possível. É evidente que isso não equivale a defender a alienação dos bens públicos, a eliminação do patrimônio estatal ou a comercialização de valores essenciais à Nação. A exploração econômica do patrimônio estatal deverá fazer-se segundo a natureza, a função e a destinação própria de cada bem.

Rocha (2005, p. 127) reafirma a importância da classificação dos bens públicos para o estudo da função social quando afirma ser útil a classificação dos bens em de uso comum, especial e dominial, pois tal classificação estabelece a diversidade de regimes jurídicos que vão resultar em modos diferenciados de incidência e aplicação da função social da propriedade aos bens públicos, apesar de não negar a incidência desse princípio a todas as categorias de bens públicos.

Mesmo os bens públicos de uso especial e de uso comum do povo, pertencentes à categoria do domínio público do Estado, afetados ao uso da administração e ao uso coletivo, respectivamente, poderiam, na perspectiva de Justen Filho e Rocha, ser submetidos à função social com intuito de dar a maior aplicabilidade possível aos direitos fundamentais, desde que não haja nenhum prejuízo para a afetação a que se destinam primordialmente.

Já no que se refere aos bens dominicais, pertencentes ao domínio privado do Estado, por suas características definidas anteriormente, fica mais clara a possibilidade de aplicação da função social da propriedade, assim como sua maior incidência. A proximidade que os bens dominiais têm com o regime dispensado aos bens particulares, considerando que não possuem afetação direta, faz com que a função social incida sobre os mesmos de modo bastante semelhante ao que ocorre aos bens particulares. Di Pietro (2006, p.6) comunga das mesmas ideias, como se percebe na sua afirmação de que nos bens de uso comum e nos de uso especial a função social necessita que ao uso principal a que se destina o bem sejam acrescentados outros usos, públicos ou privados, que não prejudiquem a finalidade primordial à qual o bem está afetado. Já quanto aos bens dominicais, a função social impõe ao poder público que garanta sua aplicação de modo a atender às exigências fundamentais da ordenação da cidade constates no plano diretor, com vistas aos objetivos estabelecidos pela Constituição para o desenvolvimento urbano e sua política.

As escolhas feitas pelo Estado Brasileiro, materializadas na Carta Política em vigor, indicam que o posicionamento que melhor se amolda à questão é a aplicação da função social às propriedades públicas, na medida do possível para os bens de uso especial e de uso comum, devido à sua afetação e na maior medida possível aos bens dominicais. Desta feita, após análise de todos os pontos supramencionados, a eficácia da função social em relação às propriedades públicas resta patente, pois se demonstrou que se trata de norma de direito fundamental inserta no art. 5º da Carta Magna brasileira e, portanto, deve ser aplicada na maior amplitude possível, inclusive quando se tratar de propriedades públicas. Ademais, conforme já dito, essa é a posição que melhor se coaduna com o modelo de Estado adotado no Brasil.

A eficácia da função social da propriedade pública é confirmada por outros normativos infraconstitucionais, tais como a Lei 11977/09 que prevê regularização

fundiária de interesse social, inclusive em áreas públicas<sup>77</sup>; a Lei 11952/09 que trata da regularização fundiária em terras da União no âmbito da Amazônia Legal; assim como os instrumentos jurídicos de regularização da concessão de uso de bem público, da concessão de direito real de uso<sup>78</sup> e da concessão de uso especial para moradia<sup>79</sup>. Todos esses instrumentos corroboram a tese de que a função social é aplicável aos imóveis públicos. Apesar de ser certo que a maioria deles se amolda melhor aos bens dominicais, a função social também deverá ser perseguida, na medida do possível, nos demais bens públicos.

Vêm a calhar as palavras de Melo (2010, p.113) quando afirma, no contexto da viabilização da moradia e da regularização fundiária, que a constituição positiva uma série de valores como normas suas a partir da opção do constituinte por um modelo de Estado que submete as funções estatais aos princípios de conteúdo social, assim como adota um modelo político republicano que dá relevo ao princípio da igualdade formal e material, o qual tem a sociedade como seu fundamento e fim.

Outrossim, o principal argumento de Abe(2008) para rechaçar a aplicação da função social aos bens públicos, a impossibilidade de imposição de sanções aos entes públicos, perde muito de seu sentido. No contexto apresentado pela Constituição de 1988, os bens públicos cumprem função social no intuito de contribuir para a maior realização possível dos direitos fundamentais e não para se verem livres de quaisquer sanções que porventura possam advir da falta de cumprimento de função social da propriedade. O fato de não se submeterem, por exemplo, ao IPTU progressivo não tem o condão de eximir os imóveis públicos das diversas categorias de cumprirem sua função social. Os entendimentos plasmados na Constituição, assim como seus fins, confirmam que a função social da propriedade deve ter a aplicabilidade mais larga possível, o que por certo inclui os bens públicos na medida de suas especificidades.

Após a análise dos pontos discutidos até aqui, já percebe-se o evidente viés social adotado pela atual carta política brasileira. Na mesma esteira, é possível

---

<sup>77</sup> Lei nº 11977/09 \_ Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (...) VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

<sup>78</sup> Art. 7º do Decreto-lei nº 271/67.

<sup>79</sup> Lei 10257/01- Estatuto da cidade e Lei 9636/98.

identificar a inserção da função social de modo mais amplo que as constituições anteriores, confirmando a tendência socializante da Constituição de 1988.

Confirma-se também que a função social da propriedade é um princípio de direito fundamental e que a nova alocação, dentro do título referente aos direitos e garantias fundamentais, faz com que sua aplicação deva ser a mais ampla possível.

Ainda há que se ressaltar a imperiosa aplicação do princípio para as propriedades privadas em razão do modelo de Estado adotado pelo Brasil que, em apertada síntese, prima pela busca da igualdade material entre seus cidadãos.

Contudo, o mesmo não se poderia dizer, a princípio, sobre a aplicação da função social às propriedades públicas. Questionada sua eficácia quanto a esse tipo de propriedade, pareceu, inicialmente, que a finalidade dos bens imóveis públicos, já voltada ao atendimento dos interesses coletivos, poderia, em certa medida, impedir a aplicação da função social a eles. Todavia, quando se pensa em cada um dos tipos de propriedade, é possível vislumbrar a possibilidade de aplicação da função social no âmbito público, notadamente quando se trata de bens dominicais, mas também no que tange aos bens de uso especial e aos de uso comum.

Finalmente, conclui-se ser aplicável e eficaz o princípio da função social da propriedade em relação aos imóveis públicos, mesmo que de modo menos amplo que em relação à propriedade privada, para com isso garantir que se dará a mais plena concretude aos ditames constitucionais, privilegiando a igualdade material entre os indivíduos, o que confirma a vocação social do Estado Brasileiro.

Apesar de todo o conteúdo exposto até aqui e da evidência de que a função social também deve ser aplicada às propriedades públicas, isso não deve ocorrer sempre e de modo incontestado em todos os casos. Seria truísmo afirmar que nenhum direito fundamental tem caráter absoluto. Diante dessa certeza, a função social deve ser relativizada em alguns casos. Até mesmo um dos fundamentos mais importantes dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, não tem caráter absoluto<sup>80</sup>. Assim, também no que tange à função social aplicada aos imóveis públicos, há que se relativizar sua incidência diante de certas circunstâncias e

---

<sup>80</sup>Essa é a posição de Alexy (2014, p. 105-109) para quem o princípio da dignidade da pessoa humana comporta graus de realização e com isso pode ser preterido por outro princípio em caso de colisão em determinada situação concreta, isto é, mesmo sob condição de significativa precedência sobre os demais princípios, a dignidade da pessoa humana não possui caráter absoluto. Sarlet (2004, p. 124-141) apresenta visão diversa ao afirmar que a dignidade da pessoa humana só cederia espaço caso se constatasse a colisão desse mesmo direito inerente a duas pessoas diferentes. Mendes e Branco (2014) parecem concordar com Sarlet a respeito do assunto. De toda forma, é possível perceber-se que a dignidade pode ceder em alguns casos.

envolvimento de outros valores que poderão, mesmo que de forma transversal, garantir a própria dignidade aparentemente afastada.

Mendes e Branco (2014, p.193) corroboram essa relativização quando afirmam que a determinação do âmbito de proteção de um dado direito fundamental depende de uma interpretação sistêmica que abarque outras disposições e outros direitos igualmente constitucionais e admite a possibilidade de restrições ao direito em análise. Os mesmos autores (2014, p. 241) admitem a possibilidade de discussão de “determinados direitos em contraposição a certos valores constitucionalmente protegidos”. Defendem, ainda, (2014) que se deve conceber os direitos fundamentais como princípios e, apoiados nas ideias de Alexy (2014), explicam que a resolução da colisão entre princípios pressupõe o uso da ponderação. Importanteressaltar que Mendes e Branco (2014, p.211) fazem referência à teoria dos limites dos limites nos casos de colisão de direitos fundamentais. Segundo essa teoria direitos, garantias, liberdades e poderes podem sofrer limitações, mas tais restrições são limitadas pela proteção do núcleo essencial. O núcleoessencial deverá ser preservado em casos de colisão para evitar que um dado direito tenha sua eficácia completamente esvaziada.

Assim, confirma-se a possibilidade de relativização da aplicação da função social em certos casos, sem que haja seu total afastamento. Dentre essas possibilidades uma em especial será trabalhada na sequência. Trata-se da aplicação da função social em relação às propriedades públicas afetadas aos interesses da defesa nacional, mais especificamente àquelas destacadas às Forças Armadas para que cumpram suas atribuições ditadas pela Constituição.<sup>81</sup>

Para que o tema seja adequadamente discutido, é necessário entender como são incorporados os imóveis destinados aos interesses das Forças Armadas, em destaque os do Exército Brasileiro. É de igual relevância compreender as implicações e relações jurídicas desses imóveis públicos dentro do ordenamento brasileiro, assim como o modo pelo qual contribuem para a defesa e segurança nacionais.

O próximo capítulo prestar-se-á a tal intento, para que, na sequência possa ser vislumbrada a relação da função social com esses imóveis e em que medida será ela aplicada ou mitigada e porque.

---

<sup>81</sup> Vide art. 142 CR/88.

### 3. SOBERANIA NACIONAL

Após a intensa discussão a respeito da função social da propriedade e sua aplicação para os bens públicos imóveis, necessário se faz abordar a relação desse princípio com os bens destinados a fins militares, os quais atendem às necessidades da defesa e da segurança nacionais.

Consoante visto nos capítulos iniciais, pode se considerar a natureza da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro como princípio constitucional de direito fundamental que emana efeitos sobre todo o ordenamento. Desse modo, é possível vislumbrar que tal princípio tem em sua gama de atuação também as propriedades públicas.

Nessa seara, destaca-se, conforme já dito, que os bens dominicais são os mais afetados pelo cumprimento do princípio da função social da propriedade em razão de sua natureza e da ausência de uma afetação direta, apesar de atenderem aos interesses públicos de modo secundário. Todavia, a função social também incidirá sobre os demais imóveis públicos, bens públicos de uso especial e de uso comum, mesmo diante de suas características específicas. Assim, pressupõe-se que os bens imóveis destinados às finalidades militares também devem obediência à função social.

Tendo em mente o contexto supracitado, se fazem necessários esclarecimentos sobre a natureza dos bens imóveis destinados à guarda da defesa e segurança nacionais<sup>82</sup>, entre os quais foca-se, em razão do recorte epistemológico escolhido, nos terrenos destinados às Forças Armadas, em especial ao Exército Brasileiro.

Cumprido dizer que os bens imóveis destinados a atender às demandas militares, ao desempenharem seu desiderato de defesa nacional estarão, ao fim e ao cabo, contribuindo para a soberania nacional, fundamento primeiro da República Federativa do Brasil consoante expressamente consta da Constituição de 1988<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Apesar de não haver no presente trabalho maiores aprofundamentos a respeito dos terrenos de marinha e da faixa de fronteira, reconhece-se a importância desses e de outros imóveis alheios à administração das Forças Armadas para a consecução da segurança e defesa nacionais. Contudo, dado ao escopo específico aqui proposto, optou-se por focar somente nos bens jurisdicionados às Forças Armadas.

<sup>83</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; [...]

Partindo dessa premissa, é recomendável, num primeiro momento, delinear-se o que vem a ser a soberania nacional, para em seguida averiguar-se como ela se relaciona com a segurança e defesa nacionais. Num terceiro tempo, verificar-se-á como as Forças Armadas são elementos-chaves nesse processo e, por fim, qual o papel dos imóveis a elas jurisdictionados nesse *mister* de proteção da soberania nacional. Com isso será possível vislumbrar-se a relação entre os bens imóveis militares e a função social a ser atendida por eles.

Inicialmente, é importante esclarecer que não existe Estado sem soberania. Segundo leciona Bercovic (2006, p. 92),

Só a soberania permite explicar a qualidade do Estado moderno de constituir, dentro do seu território, a unidade decisória universal. Essa capacidade é potencial, não necessariamente real. Mas, a unidade de decisão territorial é, em essência, uma unidade dialética da pluralidade dos atos sociais ocorridos dentro do território estatal, ou, em outras palavras, é a expressão das relações sociais de poder.

No ordenamento jurídico brasileiro, a soberania é considerada princípio fundamental, fundamento da República Federativa do Brasil, consoante se vê já no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.<sup>84</sup> Segundo Galaad Oliveira (2004, p.61), “A soberania constitui um princípio recorrente em qualquer análise e interpretação de nossa constituição, pois, sobre ele se erige o Estado democrático.”

Bobbio (2006, p. 1179) assevera que o conceito de soberania está fortemente ligado ao conceito de poder político e segue afirmando que a soberania busca racionalizar juridicamente o poder, pois visa à transformação da força em poder legítimo, ou seja, “do poder de fato em poder de direito.”

Segundo Maluf (2006, p.29). A soberania pode ser conceituada como uma autoridade superior que não se limita por qualquer outro poder.

O mesmo autor revela que o conceito de soberania é variável no tempo e no espaço e esclarece:

No Estado grego antigo, como se nota na obra de Aristóteles, fala-se em *autarquia*, significando um poder moral e econômico, de auto-

---

<sup>84</sup>TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

suficiência do Estado. Já entre os romanos, o poder de *imperium* era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial incontestável. Nas monarquias medievais era o poder de *suserania* de fundamento carismático e intocável. No absolutismo monárquico, que teve seu *clímax* em Luiz XIV, a soberania passou a ser poder pessoal exclusivo dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina do poder de Estado. Finalmente, no Estado Moderno, a partir da Revolução Francesa, firmou-se o conceito de poder político e jurídico emanado da vontade geral da nação.

Resta claro que a soberania terá seu significado umbilicalmente ligado ao momento histórico em que é invocada. O conceito de soberania varia conforme a época, nesse sentido, Bobbio (2006, p. 1180) ensina que a soberania é ponto de referência necessário para as várias teorias políticas e jurídicas ao longo da história, por mais diferentes que sejam. Ademais, informa o mesmo autor que a soberania ainda constitui “a base de estruturas estatais muitas vezes bastante diversas, segundo a maior ou menor resistência da herança medieval; mas é constante o esforço por conciliar o poder supremo de fato com o de direito”

Em uma análise condensada, segundo Maluf (2006, p.38), vislumbram-se como principais teorias explicativas da soberania ao longo da história as seguintes: Teoria da soberania absoluta do rei; Teoria da soberania popular; Teoria da soberania nacional; Teoria da soberania do estado (escolas alemã e austríaca); Teoria negativista e Teoria realista ou institucionalista.

A teoria da soberania absoluta do rei foi tratada na primeira obra teórica a desenvolver o conceito de soberania, *Os seis livros da República* do francês Jean Bodin. No contexto da França do século XVI, Bodin (2011) afirma que a soberania é um poder absoluto e perpétuo, que não pode ser limitado nem em poder, nem pelo cargo, nem pelo tempo, atribuído ao rei. Essa teoria se funda no direito divino dos reis e foi de crucial importância para as monarquias antigas nas quais a soberania se caracterizava como poder pessoal e ilimitado dos reis.

A teoria da soberania popular teve por base autores da chamada Escola Espanhola, como exemplo Maluf (2006) cita Marsílio de Padua, Francisco de Vitória, Soto, Molina, Suarez, entre outros. Essa teoria tenta reformular as proposições da anterior e cria a “teoria do direito divino providencial” segundo a qual, consoante

ensina Maluf (2006, p.32), “o poder civil corresponde com a vontade de Deus, mas promana da vontade popular”<sup>85</sup>.

A teoria da soberania nacional aparece quase dois séculos após as ideias de Bodin, na obra *O contrato social* de Rousseau, importante expoente da Escola Clássica Francesa, o qual transfere a titularidade da soberania do governante para o povo. Sustenta que a soberania tem como características principais a unidade, a indivisibilidade, a imprescritibilidade e a inalienabilidade. Nessa teoria, extremamente nacionalista, a soberania tem sua origem estrita na população nacional. Sobre essa teoria, Dallari (2014, p.85) esclarece que:

No combate da burguesia contra a monarquia absoluta, que teve seu ponto alto na Revolução Francesa, a ideia da soberania popular iria exercer grande influência, caminhando no sentido de soberania nacional, concebendo-se a nação como o próprio povo numa ordem.

Consoante a lição de Maluf (2006), a teoria da soberania do Estado provem das escolas alemã e austríaca, e tem com ícones Kelsen e Jellinek. Esses autores, norteados pela teoria da personalidade jurídica do Estado, desenvolvida na Alemanha, sustentam que a soberania pertence ao Estado, é um direito dele, e possui natureza estritamente jurídica, sem limitação de qualquer espécie, nem mesmo do direito natural. De acordo com Maluf (2006, p. 35), apesar de seus méritos, essa teoria apresenta um caráter totalitário e absolutista e foi utilizada para justificar os Estados nazista e fascista.

A teoria negativista da soberania, segundo Maluf (2006), foi formulada por Leon Duguit ao desenvolver as ideias de Ludwig Gumplowicz, afirma que a soberania é uma ideia abstrata e inconcreta. Duguit defende que a soberania é apenas uma crença, sendo que Estado, nação, direito e governo seriam uma única realidade. Tal teoria foi muito criticada por negar a soberania.

Por fim, a teoria realista ou institucionalista assevera que a soberania é originária da Nação, contudo só será sentida concreta e objetivamente quando institucionalizada por um Estado. Assim, a soberania é originariamente da nação, mas juridicamente do Estado. Maluf (2006, p. 36) acentua que

Se é certo que Nação e Estado são realidades distintas, uma sociológica e outra jurídica, certo é também que ambas compõem uma só personalidade no campo do Direito Público Internacional. E neste campo não se projeta a soberania como vontade do povo,

---

<sup>85</sup> Segundo Maluf (2006), andam nesse sentido as doutrinas de São Paulo Apóstolo e de São Tomás de Aquino.

senão como vontade do Estado, que é a *Nação politicamente organizada*, segundo a definição que nos vem da própria escola clássica francesa.

Além das teorias abordadas por Maluf (2006), é imprescindível que se entreveja a necessidade de adaptação do conceito de soberania aos tempos atuais, de um mundo permeado pela necessidade de reconhecimento de direitos humanos de forma universal<sup>86</sup>, pela criação de organizações supranacionais, pela necessidade de assinatura de tratados internacionais entre os Estados para a garantia da paz mundial, pela globalização<sup>87</sup> crescente, entre outros fatores.

Nessa seara de soberania e relações entre Estados, Zippelius (2016, p. 128) afirma que sob o foco do direito internacional a soberania seria, sobretudo, a independência perante outros Estados, o que equivaleria a dizer que em um Estado soberano nenhum outro poderia exercer competências jurídicas autônomas.

Pessoa (1971, P. 73) já demonstrava a importância das relações entre os Estados para a garantia da soberania:

Precisamente, as normas do direito internacional é que asseguram à Soberania a sua inteireza e a flexibilidade nos movimentos dentro de uma ampla coordenação de interesses em benefício da ordem mundial. A ideia de uma Soberania granítica é incompatível com a vida das Nações: ou melhor, com a vida das relações que entre elas existe.

Bonavides (2014, p. 143) aponta que a necessidade de se criar uma ordem internacional, que viria a ter primazia sobre as ordens nacionais, é um motivo que concorre fortemente para abater a soberania.

Um exemplo emblemático dessa nova sistemática, que demanda adaptações do conceito de soberania, é o advento da União Europeia. Nesses novos tempos poderia se divisar uma provável relativização da soberania. Contudo, não há o abandono de suas bases conceituais.

Apesar do apelo de entes internacionais para a efetivação de uma universalização dos direitos humanos, com a formalização de compromissos

---

<sup>86</sup> Essa necessidade de universalização de direitos humanos surge no período pós- Segunda Guerra Mundial no intuito de evitar que as atrocidades vistas durante o citado conflito se repetissem. Para que não se perca o foco do presente estudo não se tecem comentários mais detalhados sobre esse ponto. Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura de Piovesan (2014).

<sup>87</sup> Reconhecendo a possibilidade de compreensão multissemântica do termo, clarifica-se que aqui ele é entendido na perspectiva de Santos (2004), para quem globalização é “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”.

internacionais, ou da formação de entes supranacionais, como a União Europeia, os Estados ainda preservam a preocupação em garantir sua soberania.

Mesmo numa experiência de supranacionalidade como a proposta da União Europeia, ainda é possível a identificação clara de que os Estados mantêm sua soberania, notadamente no que tange à identidade nacional.

Sobre a soberania na União Europeia, Santiago (2015, p. 98) traz elucidativa constatação:

Em que pese já se tenha levantado a possibilidade de a União Europeia criar novas competências para si (*kompetenz-kompetenz*), hoje predomina o entendimento de que a União desempenha apenas as atribuições previstas em tratado, restando a soberania, em sua integralidade, no domínio do Estado-membro.[...]

Nesse sentido, o núcleo jurídico conceitual de soberania defendido pelos Estados-membros permanece formalmente inalterado: “continua a ser o poder incondicionado de decidir em última instância sobre tudo que diga respeito aos interesses fundamentais de uma comunidade” (LEWANDOWSKI, 2004. p. 295), ainda que não haja perfeita correspondência na realidade, dado o grau de ingerência política, econômica e social que a integração global ou regional com outros Estados exerce.

Assim, apesar da necessidade de mudar o olhar sobre o conceito de soberania num mundo globalizado, isso não quer dizer que os Estados estejam dispostos a abrir mão dela<sup>88</sup>. Nesse sentido já era a lição de Castro apud Vizentini (1998, p; 141) quando discorria sobre a interdependência dos Estados:

[...] a fim de propiciar um melhor ordenamento internacional [...] as grandes potências parecem agora favorecer um conceito de interdependência que implicaria a sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional. Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana entre os Estados. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos interdependentes.

O que se pode extrair das reflexões sobre o tema é algo que já era, de certo modo, sustentado por Bodin: a soberania é necessária. Porém, diferente do que pensava Bodin, não é absoluta. Contudo, também é possível concluir-se que a soberania ainda guarda importante papel nos Estados contemporâneos e é bastante valorizada por eles, aí se inclui o Brasil.

---

<sup>88</sup>Fato que comprova esse ponto de vista é o resultado do referendo realizado no Reino Unido, no qual prevaleceu a vontade popular de deixar a União Europeia, o que demonstra a indispensabilidade da soberania, mesmo no mundo globalizado.

Ao se considerar as teorias que tratam do assunto, não é difícil perceber que todas trazem a ligação da soberania com a ideia de poder. Segundo Dallari (2014, p.86) o que diferenciaria as concepções seria a evolução de um conceito eminentemente político até um conceito jurídico. Para o autor o conceito político de soberania pode se resumir em “poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as consequências” e que nesse viés “o poder não se preocupa em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto”. Já uma concepção de soberania jurídica a conceitua como “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas” e completa “a soberania é poder jurídico utilizado para fins jurídicos”.

Dallari (2014, p. 87) ainda cita uma terceira corrente, culturalista, segundo a qual a soberania não pode ser tida como puramente jurídica, nem como puramente política já que os fenômenos do Estado são ao mesmo tempo sociais, políticos e jurídicos. Adepto dessa terceira linha de pensamento, Reale (1960, p. 127) conceitua soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.

No mesmo sentido, e no contexto da segurança nacional, Pessoa (1971, p. 205) já conceituava a soberania como o poder político-jurídico exercido em diversas áreas, dentre as quais se inclui em destaque o solo do território estatal propriamente dito e compreende a dominação sobre pessoas e coisas compreendidas nesse dado território. Assim, afirmar a soberania de um Estado significa que, em seus limites territoriais, tal poder é superior a qualquer outro. Fora dos limites territoriais, a soberania significa independência em relação a outros Estados e admite que haja outros com poder soberano, porém nenhum que lhe seja superior.

Dallari (2014, p. 90) afirma que “é óbvio que a afirmação da soberania, no sentido de independência, se apoia no poder de fato que tenha o Estado de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais”. Nessa seara, Maluf (2006, p. 37) complementa que a soberania é a

racionalização do poder supremo na ordem temporal, armado de força coativa irreduzível, autoridade, unidade e rapidez de ação, para fazer face, de imediato, aos impactos e arremetidas das forças dissolventes que tentem subverter a paz e a segurança da vida social.

Desse modo, a soberania se presta a garantir a própria existência independente do Estado tanto internamente, como em relação aos demais Estados igualmente soberanos.

Segundo Pessoa (1971, p. 75) “a soberania não se miniaturiza nem se limita: o que ela pode ter são avanços e recuos. Ela permanece latente no Espaço Geográfico Estatal” e segue afirmando que (p.76):

A soberania é a parte nobre da construção estatal. É a mente dessa instituição, que atua em nome do Poder Nacional. Sua densidade psicológica é incalculável. Nela se abriga o orgulho popular, o sentimento de posse e domínio de todo um patrimônio. As questões cruciais são chamadas questões de Soberania.

Nessa senda, cresce de importância a soberania territorial, a qual pode ser vista como exercício do poder em um determinado território delimitado por fronteiras naturais ou geográficas.<sup>89</sup> A compreensão de soberania territorial se entrelaça com a ideia de integridade territorial.

Cumprido destacar que a existência e conservação do Estado implicam necessariamente na existência e conservação de seus elementos constitutivos (povo, território e soberania). Sampaio Dória apud Maluf (2006, p.27) entende que o Estado se constitui de povo, território e soberania. Porém, há que se frisar a falta de consenso doutrinário quanto ao número e quais sejam os elementos constitutivos do Estado. Existem diversas teorias sobre o assunto. Entretanto, em praticamente todas as linhas de pensamento, independente do nome que atribuem, é possível sem muito esforço identificar um elemento humano (povo), um elemento físico (território) e um elemento subjetivo (soberania)<sup>90</sup>.

Nas palavras de Maluf (2006, p. 23) para que seja atribuída a condição de Estado a uma dada organização sócio-política é necessária a existência concomitante e conjugada dos três elementos: “população homogênea, território certo e inalienável e governo independente”. A falta ou desfiguração de qualquer dos elementos solapa a qualidade de Estado. Maluf (2006, p.27) entende que o terceiro elemento do Estado é o governo, mas esse é tido como delegação da soberania nacional. Citando a escola francesa, o autor afirma que o governo é a própria

---

<sup>89</sup>PESSOA (1971, p.105).

<sup>90</sup>Para alguns autores os três elementos constitutivos do Estado são povo, território e governo. Rezek (2014, 269) é um deles, o autor afirma que a soberania não seria elemento constitutivo do Estado, segundo ele a soberania é atributo da ordem jurídica, ou do terceiro elemento, o governo.

soberania em ação. Assim, reconhece que a soberania está inserida nos elementos do Estado de modo indissociável.

Um poder soberano tutela os outros dois elementos. Em relação ao elemento povo, a soberania atua na medida em que protege o Estado e com isso garante a sua população direitos fundamentais. No que tange ao território, a soberania age com maior ênfase, pois é ela o sustentáculo que mantém a integridade nacional.

Corroborando a importância da Soberania, Pessoa (1971) afirma a existência e a relevância dos direitos fundamentais dos Estados numa dada comunidade internacional.<sup>91</sup> Tais direitos fundamentais dos Estados seriam consequência natural de sua existência, isto é, sem eles o Estado sequer existiria. Nas palavras do mesmo autor (1971, p. 199) a soberania é um dos direitos do Estado e dele direitos secundários são extraídos, dentre os quais cita-se o direito à integridade nacional, ao emprego da força e à integridade territorial.<sup>92</sup>

Há celeuma na doutrina especializada sobre quais seriam esses direitos fundamentais dos Estados<sup>93</sup>. Apesar disso, qualquer corrente que se adote leva, de

---

<sup>91</sup>Comunidade internacional é aqui entendida como uma comunidade política formada por Estados ou nações regulada pelo direito das gentes. Pessoa (1971, p. 173).

<sup>92</sup>Pessoa (1971) ainda faz menção aos direitos à igualdade, à liberdade e à jurisdição como derivados secundariamente da soberania.

<sup>93</sup> Apesar de antiga, ainda se mostra profícua a lição de PESSOA (1971, p. 180) quando compila as principais visões sobre o tema: "Assim, não há unanimidade na fixação do número desses direitos, na denominação deles e mesmo dúvidas se assinalam no que diz respeito ao conteúdo e alcance que possam identificar.

Destarte, G. F. de Martens chama de fundamentais os direitos à independência, à igualdade e ao comércio internacional.

Antoine Pillet (1858-1926) apresentou uma relação de cinco direitos fundamentais por ele considerados como existentes no fundo de todas as doutrinas: o de conservação, o de independência, o de igualdade, o do comércio internacional e o do respeito.

Gilbert-Charles Gidel refere que os direitos fundamentais são geralmente limitados a cinco: conservação, independência, igualdade, respeito e comércio internacional.

Paul Fauchille (1858-1926) admitia, antes de tudo, um só direito primordial ou fundamental, que era o direito à existência, donde brotavam o direito de conservação e o direito de liberdade. Do direito de conservação, por sua vez, o direito de perfectibilidade, o direito de defesa e o direito de segurança. Do direito à liberdade, deduziam-se o direito à soberania e o de independência. Enfim, da soberania decorrem os direitos de domínio, de respeito mútuo, de legação, de tratado, de guerra e do livre comércio. Fauchille ainda menciona as listas de direitos fundamentais organizadas por Heffter, Fiore, Neuman, Pradier-Fodéré, Travers-Twiss e Kluber.

Alejandro Alvarez, por sua vez, proclama quatro: independência, soberania, liberdade e igualdade jurídica.

Modernamente, Korowicz limita a três direitos fundamentais: a) o direito de conservação e do legítimo desenvolvimento; b) o direito ao comércio internacional; c) o direito de igualdade.

Charles de Visscher aponta, entre os direitos fundamentais, o direito de conservação, o de independência, o de igualdade, o de respeito e o de comércio internacional.

Von Shuschnigg menciona os direitos à existência, à preservação própria, à igualdade jurídica, independência, supremacia territorial (*of territorial supremacy*), honra e reputação e de intercâmbio.

forma direta ou não, ao direito da Soberania Nacional e com ele à integridade territorial. A garantia desse direito fundamental dar-se-á, na prática, por meio da defesa e segurança nacionais, as quais assegurarão que o Estado tenha condições de garantir sua soberania e de repelir eventual ataque externo que a afete, seja de que tipo for.

Frisa-se nesse ponto que, a despeito da existência de tratados internacionais sobre o assunto, como a Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, assinada em Montevideu, Uruguai, em 26-12-1933, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 18, de 28-8-1936 e promulgada pelo Decreto nº 1.570, de 13-4-1937 e Cartada Organização dos Estados Americanos (A-41), Decreto Legislativo nº 64, de 1949, não se dispensa a necessidade de estratégias de defesa e formas que garantam a soberania nacional incluindo técnicas de dissuasão de agressões, tarefas normalmente atreladas às Forças Armadas.

Para Vizentini (2001, p.55) a política brasileira referente à soberania toma o território como valor permanente e a ele atrela sua segurança e independência. Em razão disso, “o núcleo central do interesse nacional pôde ser pautado pela integridade de seu território, que foi demarcado definitivamente no início do século XX”.

A integridade nacional vai além da integridade territorial. Segundo Pontes de Miranda apud Pessoa (1971, p.207) a integridade nacional deve ser

o todo, a identidade do corpo nacional, em todas as suas dimensões, quer geográficas, quer especificamente sociais. Um Estado não é só o território e a coluna atmosférica que corresponde a esse; é a sua figura em todo o espaço social. [...] Tudo que envolve a nação, nos seus elementos componentes, é objeto da proteção oferecida pelo direito à integridade nacional.

Desse modo, a manutenção da soberania encontra-se intimamente ligada à proteção do território nacional e destarte dela podem-se derivar os conceitos de defesa nacional e de segurança nacional, consoante se confirma a seguir.

### **3.1. Defesa nacional e segurança nacional**

Clarificada a importância crucial da soberania não só para a formação, mas também para a manutenção de um Estado, resta agora esmiuçar as formas que a

---

As relações dos direitos fundamentais dos Estados poderiam alongar-se à proporção que fossem divulgados aqui os nomes dos seus autores, antigos e modernos. Mas, os exemplos citados bastam para testemunhar a incerteza que existe a propósito da matéria.”

garantam e protejam. Nessa seara vêm à tona os conceitos de defesa nacional e de segurança nacional que garantem, sobretudo, a soberania territorial.

A Lei nº 7170/83, lei de segurança nacional, deixa transparecer a inseparável relação entre a soberania e a segurança nacional, quando em seu artigo primeiro expõe os valores a serem protegidos pelo normativo em comento, o primeiro deles, em conjunto com a integridade territorial, é a soberania<sup>94</sup>. Desse modo, infere-se que a soberania decorre e se mantém por intermédio, preponderantemente, da segurança nacional.

Desta feita, cabe a busca de uma definição de segurança nacional. Para tanto, deve ser demarcada preliminarmente a noção de segurança. Segundo Pessoa (1971, p.7) a ideia de segurança é dotada de tal amplitude que tem ligação direta com a paz integral (soma da paz física com a paz psicológica) e seu cerne liga-se predominantemente aos fatos e sobre eles exerce influência.

Assim, é possível deduzir-se que a segurança poderia ser tida com a ausência de perigo ou sua minimização. Esse conceito pode ser aplicado tanto ao indivíduo quanto ao Estado. Quanto a esse último, ciente da generalização do conceito averiguado, pode-se dizer que haverá segurança quando não há perigo ameaçando os cidadãos que compõem um dado Estado.

A Política Nacional de Defesa<sup>95</sup> define a segurança como

a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais

O viés apresentado remete à segurança nacional<sup>96</sup>, que, segundo Pessoa (1971, p. 118-120) pode ser definida como o grau relativo de garantia proporcionado

---

<sup>94</sup>Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: I - a integridade territorial e a soberania nacional; II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União.

<sup>95</sup>Originalmente chamada de Política de Defesa Nacional e prescrita pelo Decreto nº 5484/05, foi atualizada em 2012, quando passou a ser chamada Política Nacional de Defesa. Fonte: <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>.

<sup>96</sup>Apesar de não ser o escopo deste trabalho embrenhar-se no tema relativo aos pormenores e discussões da segurança nacional, posto que a riqueza do tema merece uma nova dissertação, vale salientar que a segurança nacional apresenta duas facetas: a segurança interna e a externa, as quais se influenciam reciprocamente. Ademais, o conceito de segurança nacional ainda envolve o que se chama segurança estática (manutenção dos objetivos já atingidos pelo Estado) e segurança dinâmica (busca a conquista de novos objetivos pelo Estado). Esses e outros detalhes sobre o tema podem ser encontrados na obra de Pessoa (1971).

pelo Estado em um dado momento, o qual é alcançado por meio de ações políticas, econômicas, psico-sociais e militares visando à consecução ou manutenção dos interesses nacionais, mesmo diante de pressões e antagonismos reais ou potenciais. A segurança nacional é fruto de uma série de medidas de defesa e de prevenção, em dimensão global, que visam garantir a paz social e política.<sup>97</sup> O mesmo autor fala, também do direito da segurança nacional, o qual:

É o conjunto de normas jurídicas, codificadas ou não, que objetivamente visam a conferir ao Estado a manutenção da ordem sócio-político-jurídica, indispensável à salvaguarda dos valores e características nacionais, sob a cominação, se ocorrerem atos criminosos que ofendam ou ameacem ofendê-la.

Ao trabalhar o tema, Fragoso (1983, p.62) ensina que o conceito prevalente no direito internacional liga a segurança nacional diretamente à soberania, à independência e à própria existência do Estado. E ainda elucida que esse conceito não deve se confundir com segurança do governo, da ordem política ou da social, que são coisas diversas.

Além de velar pela soberania nacional, a segurança nacional também é garantia para todos os outros direitos que porventura sejam previstos em um dado Estado. Isso significa que, na medida em que a segurança nacional assegura a soberania, são igualmente assegurados os direitos e liberdades existentes no âmbito do Estado soberano. A fim de promover a segurança nacional, surge o conceito de defesa nacional, que liga-se umbilicalmente à ideia de segurança nacional.

Mesmo reconhecendo a ligação indissociável entre segurança nacional e defesa nacional, há que se destacar que não se trata de sinônimos. Nesse ponto, a lição de Pessoa (1971, p. 113) mostra-se esclarecedora:

É necessário não recair atualmente no equívoco de considerar a Segurança Nacional como o equivalente de uma defesa amplamente conceituada. Para isso, é útil insistir: a defesa e o ataque são, entre outros processos, expressões da Segurança Nacional, meios de que ela se utiliza.

De resto, a defesa e o ataque são encargos diretamente ligados às Forças Armadas regulares. Ora, o conceito de Segurança Nacional atualmente inclui a prática dessas hostilidades ofensivas ou

---

<sup>97</sup> Não se deve confundir segurança pública com segurança nacional. Segundo Pessoa (1971, p. 1119) “segurança pública é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções”. Assim, os objetivos da segurança pública são mais restritos que os da segurança nacional. A garantia da segurança pública depende, sobretudo, de ações policiais preventivas e repressivas típicas, com destaque para proteção da vida e da propriedade. Diferente da segurança nacional que possui escopo mais amplo e considera defesa e prevenção contra possíveis ataques ao Estado em âmbito global.

defensivas, bem como de todos os elementos que concorram para o fortalecimento do Poder Nacional, em tempos de paz ou não, utilizando para isso meios variadíssimos em qualidade e incalculáveis em quantidade. Assim, a defesa coloca-se, como já se especificou, no seu lugar exato: é uma das formas de expressão da Segurança Nacional e não a Segurança Nacional em si, sob outra denominação embora incorreta.

A já citada Política Nacional de Defesa define o termo defesa nacional como: “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Discutidos os conceitos de segurança e defesa nacionais, passa-se a averiguar sua relação com as Forças Armadas. Nessa seara, devem considerados alguns comandos constitucionais como o art. 91<sup>98</sup> que trata do Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República sobre soberania nacional e defesa do Estado democrático, para o qual a constituição prevê como membros natos os Comandantes das Forças Armadas e o Ministro da Defesa. Isso denota que a finalidade das Forças Armadas, encabeçadas pelo Ministério da Defesa, é, em última análise, a defesa da Soberania.

Ratifica essa ideia o teor do art. 142<sup>99</sup> da constituição de 1988, o qual demonstra a importância da participação das Forças Armadas na manutenção da defesa e da segurança nacionais, sobretudo quando fala em defesa da pátria.

Enfatiza-se, mais uma vez, que sem soberania sequer haverá Estado para defesa dos direitos fundamentais do seu povo. E sem Estado, obviamente não

---

<sup>98</sup>Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento. VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

<sup>99</sup>Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

haveria que se falar em direito a moradia, tampouco de função social da propriedade, quer pública quer privada. Assim, a soberania é essencial para a manutenção do Estado assegurador dos direitos e garantias fundamentais. Considerando que a soberania é garantida por meio da defesa e segurança nacionais, depreende-se a importância sem par da atuação das Forças Armadas.

### **3.2. A atuação das Forças Armadas**

Definida a magnitude da soberania para o Estado, assim como sua estreita relação com a segurança e a defesa nacionais, é necessário demonstrar-se como os conceitos da segurança nacional e da defesa nacional, as quais perfazem o carro chefe da garantia de soberania, se operacionalizam na prática.

É nesse contexto que se insere a atuação indispensável das Forças Armadas na medida em que elas têm como escopo constitucionalmente definido a defesa de valores primordiais à própria existência do Estado Brasileiro. Tanto é assim que as citadas instituições militares gozaram de incontestado prestígio do poder constituinte originário. A Constituição de 1988 lhes dedicou não somente uma simples menção, mas um capítulo exclusivo para tratar de sua disciplina jurídica, o que demonstra o destaque constitucional e institucional delas para o Estado Brasileiro.

A relevância das Forças Armadas se insere no contexto da segurança nacional, e esta última requer uma política de defesa que possa assegurá-la. A Política Nacional de Defesa se presta exatamente a tal finalidade, na medida em que traça os rumos e maneiras que o assunto deve ser conduzido para garantir a independência e soberania do Brasil. Em outras palavras, diretrizes, planeja e coordena ações em prol da defesa nacional. Já em sua introdução, o referido documento explicita seu objetivo nos seguintes termos:

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional.

Ao se observar os objetivos da Política Nacional de Defesa (PND) é possível perceber-se a intensa relação do tema com as Forças Armadas, as quais terão

atuante papel na consecução de vários desses objetivos.<sup>100</sup> Essa relação é consolidada quando a PND afirma já em seus derradeiros itens que “ Nos termos da Constituição, as Forças Armadas poderão ser empregadas pela União contra ameaças ao exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa.”

Somente isso já seria o bastante para se justificar a ligação entre as Forças Armadas, a soberania nacional, a segurança nacional e a defesa nacional. Contudo, considerando o sistema de defesa brasileiro, se faz indispensável a investigação de outros elementos e documentos que ratificam a ligação aqui visualizada.

Ainda sobre a Política Nacional de Defesa, destaca-se que o documento referido pressupõe que “a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo”. Considerada essa relação entre defesa e desenvolvimento, Costa (2004, p.38) esclarece que a segurança “é parte integrante de um projeto de inserção do Brasil no mundo que, por sua vez, é parte relevante de um projeto nacional” e segue a afirmar que a fatia do projeto nacional que diz respeito à segurança e à defesa são “antes de tudo, questões de natureza estratégica” e conclui que “a metodologia clássica para a solução destas questões é submetê-las ao triângulo indissolúvel que correlaciona a política, a estratégia e o poder. A política nos coloca o que fazer, a estratégia, o como fazer e o poder, com que meios fazer.<sup>101</sup>”

---

<sup>100</sup> São objetivos insertos na Política Nacional de Defesa: “I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; IV – contribuir para a estabilidade regional; V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.”

<sup>101</sup> A fim de clarificar o alcance aqui pretendido para os termos, de múltipla semantização, “Poder” e “Política”, cita-se Bobbio (1998,p.954) que afirma “O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. Este tem sido tradicionalmente definido como “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (Hobbes) ou, analogamente, como “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (Russell).[...] O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.”

Assim, além da disponibilidade do poder para viabilizar meios materiais de segurança e de defesa nacionais, resta patente a necessidade de outro documento que trate da estratégia de implementação da Política Nacional de Defesa. Esse intento é cumprido pela Estratégia Nacional de Defesa (END)<sup>102</sup>.

A Estratégia Nacional de Defesa gravita seu núcleo em torno da “reorganização e reorientação das Forças Armadas”, da “organização da indústria de defesa” e da “política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica”. É o nível tático da Política Nacional de Defesa, e almeja “propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação”, para com isso contribuir “para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo”(END, p.42).

Oliveira (2009), ao comentar a importância da END explicita que ela se presta a esquadrihar uma nova orientação para a defesa nacional, pois define metas e *modos operandi* para a o soerguimento de uma nova estrutura de defesa de modo geral, assim como de modo particular para as Forças Armadas, para os anos vindouros. E conclui reafirmando a extraordinária importância do documento que trouxe à tona um tema que teve décadas de dificuldade de tratamento em razão de sua, sempre lembrada, ligação com o Regime Militar, ocorrido entre 1964 e 1985.

Ainda sobre a END e o contexto considerado por ela, é valiosa a reflexão de Bertonha (2013, p. 123) ao esclarecer que:

Uma vizinhança “tranquila”, com os limites que a palavra traz. Como indicado por Fishmann e Manwaring (2010, 2), o Brasil está bem situado no tempo e no espaço.

A END brasileira reflete essa realidade, reconhecendo a situação única do Brasil em termos de estabilidade interna e no entorno imediato e também a nova fase em que o Estado brasileiro está entrando em termos de suas relações internacionais, mas sem abandonar as suas tradições diplomáticas e estratégicas. Nesse sentido, a END prioriza o desenvolvimento tecnológico (na área dos equipamentos militares, na pesquisa espacial e na energia nuclear para fins pacíficos), a segurança das fronteiras e, acima de tudo, a dissuasão contra inimigos de fora da América do Sul.

[...] Novos equipamentos foram adquiridos e, à parte interesses corporativos ou circunstanciais que levaram a algumas aquisições aleatórias, o foco das compras e dos projetos tem sido mais para a

---

<sup>102</sup>A Estratégia Nacional de Defesa foi originalmente prevista pelo Decreto nº 6703, de 18 de dezembro de 2008. Contudo, apesar de o decreto não ter sido formalmente revogado, a Estratégia Nacional de Defesa foi sendo atualizada e a versão mais recente pode ser consultada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf).

proteção das fronteiras e para dissuasão do que para a projeção de poder.

[...] Essas aquisições e a nova END (com todos os seus limites e contradições) (Bertonha 2011) indicam um Brasil mais preocupado com as suas fronteiras, com a estabilidade dos seus vizinhos e com os riscos à sua soberania por Estados mais poderosos.

Quando da primeira versão da END, em 2008, Oliveira (2009) já advertia sobre um dos elementos considerados para sua confecção, assim como sobre sua notória necessidade, a demonstrar que apesar da tradição pacífica, o Brasil não está alheio aos interesses da defesa nacional:

[...] elemento importante do contexto no qual se tomou a decisão de elaborar a Estratégia Nacional de Defesa foi a aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez, que promove uma aliança estratégica com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua. Com isso, inquietaram-se os escalões militares superiores brasileiros, receosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional .

Prevalencia então no nosso meio militar a percepção de um descaso das autoridades políticas com a Defesa Nacional. O general Heleno Pereira, comandante militar da Amazônia, postulou o reequipamento adequado das Forças Armadas nos seguintes termos: “a situação vai ficando mais crítica. O nosso fuzil, armamento individual do combatente, e fundamental, tem 43 anos de uso. As nossas viaturas têm, em média, mais de 20 anos. Grande parte da aviação do Exército foi comprada em 1988, tem 20 anos. Um país com a estatura geopolítica do Brasil tem que mudar isso. [...] Flagrantemente, nós estamos ficando pra trás”.

No panorama que circundou, e circunda, a END, não é difícil perceber, mais uma vez, a indispensabilidade da defesa nacional e a indissolúvel imbricação dela com as Forças Armadas. A END evidencia uma nova fase para as Forças Armadas, com maior valorização de suas necessidades e funções na busca da segurança nacional.

Na mesma toada, vem o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) documento que traz dados institucionais, operacionais e materiais das Forças Armadas. Um dos objetivos desse documento é estimular o debate na sociedade sobre o tema da defesa nacional e atuação das Forças Armadas. Ele é um meio de aumentar a legitimidade social da defesa nacional e, em âmbito externo, busca construir e consolidar relações de confiança regionais e mundiais.

O Livro Branco de Defesa Nacional aborda de modo detalhado a estrutura organizacional da Defesa no país, a partir do Ministério da Defesa, Forças Armadas, e outros órgãos e entidades dedicados ao assunto. Trata, ainda, das missões atuais

e futuras das Forças Armadas e do orçamento de Defesa, entre outros assuntos relacionados.<sup>103</sup>

Em conjunto esses três documentos (PND, END e LBDN) podem ser considerados a espinha dorsal da defesa brasileira<sup>104</sup>.

Vistos os principais documentos, passa-se ao principal responsável pelo assunto defesa nacional: Ministério da Defesa (MD). Criado por meio da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 e pela Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999, o MD emergiu em substituição aos Ministérios Militares, pastas antes chefiadas pelos Comandantes das Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica)<sup>105</sup>.

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, em seu artigo 27, encarrega o Ministério da Defesa de todos os assuntos que envolvem a proteção e defesa da nação<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup>O LBDN é dividido em seis capítulos que tratam dos seguintes temas: Princípios básicos do estado; O ambiente estratégico do século xxi; A Defesa e o instrumento militar; Defesa e sociedade; A transformação da Defesa e Economia e Defesa.

<sup>104</sup>Há, porém, outros vários documentos que tratam do assunto e o esmiúçam, como por exemplo a política setorial de defesa (Portaria Normativa nº 2624/15 do Ministério da Defesa), Estratégia Setorial de Defesa (Portaria Normativa nº 2621/15 do Ministério da Defesa), Doutrina Militar de Defesa (Portaria Normativa nº 113/07 do Ministério da Defesa), Manual de Defesa Territorial, etc. Esses e outros documentos podem ser consultados em: <http://www.defesa.gov.br/legislacao> e <http://bdlegis.defesa.gov.br/portal/portal.php>.

<sup>105</sup>Por não ser escopo deste trabalho não serão tecidos comentários sobre as divergências e celeumas em relação à criação do MD e o exercício de direção superior em relação às Forças Armadas. Para aprofundamento do assunto, *vide* Oliveira (2005) – *Democracia e Defesa Nacional*.

<sup>106</sup> Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: [...] III- Ministério da Defesa: a) política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional; b) políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; c) doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; d) projetos especiais de interesse da defesa nacional; e) inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; f) operações militares das Forças Armadas; g) relacionamento internacional de defesa; h) orçamento de defesa; i) legislação de defesa e militar; j) política de mobilização nacional; k) política de ensino de defesa; l) política de ciência, tecnologia e inovação de defesa; m) política de comunicação social de defesa; n) política de remuneração dos militares e pensionistas; o) política nacional: 1. de indústria de defesa, abrangendo a produção; 2. de compra, contratação e desenvolvimento de Produto de Defesa - PRODE, abrangendo as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial; 3. de inteligência comercial de Prode; e 4. de controle da exportação e importação de Prode e em áreas de interesse da defesa; p) atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral e sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais; q) logística de defesa; r) serviço militar; s) assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; t) constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; u) política marítima nacional; v) segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar; w) patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; x) política militar aeronáutica e atuação na política

Dentre os principais tópicos de que se ocupa o Ministério da Defesa, destacam-se as já citadas política de defesa nacional e estratégia nacional de defesa, além da elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional. Ainda lhe cabem as políticas e estratégias setoriais de defesa e militares, as operações militares das Forças Armadas; o relacionamento internacional de defesa; o orçamento de defesa e a legislação de defesa e militar. O Ministério da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, confirmando, mais uma vez, a posição delas como instrumentos de defesa nacional.

Além de tratar do Ministério da Defesa, a Lei Complementar nº 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A mencionada lei complementar, já em seu primeiro artigo<sup>107</sup> reitera os objetivos traçados pela Constituição para os militares e acrescenta outras atribuições subsidiárias. Ademais, conforme já dito, atrela a atuação das Forças Armadas à direção superior do Ministério da Defesa.

Dos pontos trazidos nesse tópico, parece evidente que as Forças Armadas são ferramentas da defesa nacional que, por meio de suas competências constitucionais visam, em última instância, assegurar a soberania brasileira. Desta feita, seu aparelhamento e funcionamento a contento é essencial à própria existência do Estado brasileiro, sem o qual não existiriam quaisquer outros direitos, mesmo fundamentais, dos indivíduos ou do povo desse Estado, pois sequer haveria Estado que os garantisse.

A título de esclarecimento, alerta-se que mesmo tendo em conta que o Brasil é um país que tradicionalmente preza pela paz e tem como princípio a resolução pacífica de conflitos nas relações internacionais<sup>108</sup>, a discussão do presente tópico é de incontestável significância.

A vocação conciliatória não deve significar ausência de preocupação com as defesas do país. Cabe lembrar as sempre úteis palavras de Rui Barbosa (1896, p. 161) em suas *Cartas de Inglaterra*: “A fragilidade dos meios de resistência de um

---

aeroespacial nacional; y) infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e z) operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM;

<sup>107</sup>Art.1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Parágrafo único: Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

<sup>108</sup> Art. 2, VII Constituição Federal de 1988.

povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas, converte contra eles os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes, os mansos em agressivos”

Em sentido semelhante entende Bertonha (2013, p.127) para quem:

O mundo do século 21 provavelmente não será de guerras entre os grandes Estados, já que a simples existência das armas nucleares, a crescente cooperação internacional e as forças da globalização dificultam isso. Mas não será um mundo kantiano, no qual a negociação e as leis superarão completamente o conflito e o uso da força – real ou simbólico – nas relações entre os Estados.[...]

Também é questionável se, no futuro, o Estado brasileiro não terá que adquirir vetores de poder militar maiores, mais focados na projeção de poder, de forma a dispor dos músculos para bancar sua política externa.

O Brasil também terá que aprender que posições de liderança implicam decisões difíceis, muitas vezes antipáticas, e que o uso da força, real ou potencial, é um instrumento ao qual não poderá renunciar, sob o risco de que sua ascensão ao primeiro escalão do poder mundial seja interrompida.

Daí a necessidade pujante de um país do porte do Brasil manter-se sempre vigilante para manutenção de sua soberania interna e externa, o que confirma a relevância da atuação das Forças Armadas, assim como do tema ora debatido.

### **3.3. O patrimônio imobiliário militar**

Diante da manifesta, e já comprovada, importância das Forças Armadas, e da necessidade indispensável de que elas cumpram sua missão constitucional, os imóveis a elas destinados, como forma de alcançar suas finalidades, devem ter um tratamento especial, como de fato o tem.

Preliminarmente, nesse ponto, é necessário trazer à baila que, na repartição de recursos públicos no Estado brasileiro, os valores destinados às instituições públicas de defesa são limitados e por vezes insuficientes para aparelhar de maneira satisfatória as Forças Armadas. A atual conjuntura econômica brasileira, repleta de cortes orçamentários, impacta diretamente o orçamento e gestão de recursos das Forças Armadas.

A análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos últimos cinco anos comprova a afirmação supramencionada. Ao observar o Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e de Segurança Social por órgão orçamentário – dos anos de 2012 a 2016,

percebe-se que o montante direcionado ao MD tem caído desde 2013. Mesmo com o aumento em valores, a porcentagem do total destinado à defesa tem diminuído.<sup>109</sup>

Um dos modos para que ocorra a auto-sustentabilidade financeira (ainda que parcial) das Forças Armadas, para que possam cumprir a contento suas missões legais e constitucionais, é encontrada nos imóveis que perfazem seu patrimônio. São áreas destinadas pela União ao atendimento das necessidades militares, bens públicos de uso especial. Os imóveis militares são de extrema relevância para as Forças Armadas e, por consequência, para a defesa nacional.

Ciente do problema da falta de recursos, a Estratégia Nacional de Defesa (END) traz uma alternativa. A END visa à efetivação de ações estratégicas de médio e longo prazo para modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

No ímpeto de atender ao primeiro eixo estruturante, o citado documento trouxe um regime especial para os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas, os quais são caracterizados como ativos patrimoniais. O caminho encontrado foi prever o uso dos ativos patrimoniais como forma de financiar as Forças Armadas.

Os imóveis militares, que não estejam sendo usados diretamente em atividade operacional de defesa, por vezes podem ser aproveitados em alienações mediante permuta por obras necessárias ao reaparelhamento e à modernização das Forças Armadas, conforme necessidade de defesa da pátria. As alienações de áreas permutadas podem ser feitas, por exemplo, para construção de quartéis, resultando em novas organizações militares que proporcionam maior eficiência da respectiva Força. Frise-se que todo o procedimento é pautado na legislação específica, sobretudo na Lei 5651/70 e Lei 5658/71.

Assim, os imóveis não usados diretamente na operacionalidade das Forças continuam atendendo ao interesse público militar e ao interesse público, portanto, não podem ser considerados desafetados. O conceito de afetação adotado pela doutrina majoritária é conferir uma destinação pública a determinado bem. Ao tratar do assunto da afetação, Farias (2005, p.63) afirma que “destinam-se os bens

---

<sup>109</sup>O anexo II das Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2015 apresenta os seguintes percentuais de recursos para a Defesa, considerado o total de recursos: 2012: 3.01%; 2013: 3.13; 2014: 3.11; 2015: 2.84; 2016: 2.78. Assim, sem considerar eventuais cortes de recursos, nota-se que o valor do total destinado ao MD entre 2012 e 2016 apresenta queda.

públicos a uma finalidade pública” e por isso, regra geral, “devem ter destinação que colime em atendimento ao interesse público. É a afetação que fixa essa destinação”.

Na mesma linha, Abe (2013, p. 40) afirma que afetação é a “preposição” (fática ou jurídica) de um bem a uma destinação pública. Medauar (2003, p. 265) entende que a afetação é a destinação de um bem público a fim específico, enquanto define que desafetação “é a mudança da destinação de um bem”. Destarte, se o bem continua a atender os interesses militares, e com isso ao interesse público a que foi destinado, sua afetação persiste e somente finda quando da efetiva passagem da propriedade para outrem. Em outras palavras, o bem alienado em permuta por obras para reequipamento da Força, por exemplo, continua atendendo destinação pública militar.

Por isso, todos os imóveis das Forças Armadas têm destinação pública, com afetação militar, até mesmo quando usados em permutas para reaparelhamento das Forças.

O Ministério da Defesa entende que não ocorre a simples venda de imóveis, como ocorreria com imóveis de outros órgãos públicos, mas é o patrimônio sendo usado para gerar outro patrimônio necessário à Força para sua maior eficácia. Isso se comprova ao avaliar-se o conteúdo da Portaria Normativa nº 2.032/MD, de 4 de julho de 2013, a qual em seu anexo assevera a título de orientações gerais:

3.1. A aquisição, a doação e a alienação do patrimônio imobiliário da União administrado pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica devem atender à destinação constitucional das Forças Armadas, em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (END), observados os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e da razoabilidade, e as competências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2. O planejamento e os planos de estruturação ou reestruturação do patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas serão estabelecidos pelos Comandos Militares, em consonância com as diretrizes emanadas da END.

Quando a Força possui imóvel que não serve a suas finalidades esse é revertido à Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Somente nesse caso o imóvel poderia ser considerado desafetado e igualmente só nesse caso poderia ser usado pela SPU para outros fins.

A par disso, é necessário, contudo, clarificar que especificamente quanto ao Exército Brasileiro, não há indiferença em relação às demandas sociais, econômicas

e outras que porventura envolvam seus imóveis. Sempre que possível, há colaboração com os programas governamentais nos imóveis que permitem esse uso. Exemplo disso são as regularizações fundiárias conduzidas diretamente pelo Exército Brasileiro, cessão de áreas para entender interesses sociais, como no caso paradigma apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

Há uma série de casos práticos que exemplificam a disposição do Exército Brasileiro em contribuir com os demais interesses do Estado, desde que não afete a segurança nacional, que é seu fim primeiro ao qual se liga o patrimônio imobiliário destinado à Força Terrestre.<sup>110</sup>

Hoje, mais do que nunca, em função da grandeza e importância cada vez maior que o Brasil tem no cenário geopolítico mundial<sup>111</sup>, especificamente quanto ao Exército Brasileiro, Força Armada na qual tem foco este trabalho, afirma-se que as áreas militares se mantêm permanentemente vocacionadas para o preparo e emprego das tropas. Com isso efetiva-se o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, assim como o cumprimento de atribuições subsidiárias legais, tais como: a cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil; a atuação contra delitos transfronteiriços e ambientais; a cooperação com órgãos públicos federais, estaduais e municipais na execução de obras e serviços de engenharia; a cooperação com órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, tudo conforme os preceitos da Lei Complementar nº 97/99. Sem áreas preservadas e adequadas ao seu preparo e emprego, o Exército Brasileiro não poderia fazer nada disso e por consequência não cumpriria sua missão.

O Exército Brasileiro sempre contribuiu com o processo de integração nacional. Atualmente firma-se como importante fator de preservação nacional,

---

<sup>110</sup>Alguns desses casos serão tratados, conforme recorte epistemológico eleito por este estudo no capítulo seguinte.

<sup>111</sup>Sobre a condição do Brasil no cenário internacional, Lima (2011, p. 47) classifica o país como “aspirante à potência” por ser possuidor de “consideráveis reservas de recursos naturais (muitos dos quais essenciais à sobrevivência da espécie humana) e de variado potencial energético”. Já Costa (2014) evidencia que “é fato reconhecido que o Brasil tem posição destacada no Atlântico Sul, graças a sua dimensão de país continental, a sua economia que o coloca atualmente entre as seis maiores do mundo, à capacidade de liderar processos de integração regional com base em preceitos de paz e cooperação e, especialmente, a sua efetiva e crescente presença nas suas águas jurisdicionais, com horizonte favorável para estendê-la junto às nações amigas do continente africano”.

mormente nos trabalhos na região de fronteiras e na região Norte do Brasil, com ênfase na área amazônica, como exemplo cita-se o Projeto Calha Norte<sup>112</sup>.

Para arrematar o assunto, é evidente o entendimento de que o uso dos imóveis destinados pela União às Forças Armadas, e notadamente ao Exército Brasileiro, tem seu fim primordial diretamente ligado à sua missão precípua de defender a nação brasileira.

Entretanto, conforme se depreende no decorrer do presente estudo, isso não impede que, sempre que haja algum outro modo de se atender à função social da propriedade pública em áreas militares, seja buscada a harmonização dos interesses. Todavia, ressalta-se que qualquer outro interesse que se vislumbre em áreas militares, mesmo que constitucionalmente protegido, somente deve ser atendido se não vilipendiar a vocação principal do imóvel de atendimento às necessidades castrenses. Somente assim, preservar-se-á a integridade das Forças Armadas para cumprimento de sua missão.

Cabe destacar ainda que o imóvel público que bem atende o objetivo para o qual foi destinado, nesse caso o objetivo militar, estará também cumprindo por algum viés sua função social. Conforme já asseverado, as ideias da teoria crítica do direito civil (teoria que mais se adequa à forma como a função social da propriedade aparece no ordenamento jurídico pátrio) dão à função social da propriedade uma perspectiva que mantém o direito de propriedade sem descurar da preocupação como a efetivação dos direitos fundamentais.

Mesmo nesse viés, o bem militar que cumpre sua função ajuda a manter a soberania que garante a existência do Estado, o qual assegura os direitos fundamentais. Com essa construção percebe-se que, no fim das contas, a destinação militar bem cumprida pelos imóveis públicos coopera para o atendimento

---

<sup>112</sup>Segundo informações do MD, o Programa Calha Norte foi criado em 1985 e “tem como objetivo principal a manutenção da soberania da Amazônia, contribuindo com a promoção de seu desenvolvimento ordenado e sustentável. O programa, entretanto, transcende em muito o aspecto de vigilância. Sob a coordenação do Ministério da Defesa, e com intensa participação das Forças Armadas, o Calha Norte busca atender às carências vividas pelas comunidades locais, por meio da realização de obras estruturantes, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, poços de água potável e redes de energia elétrica. [...] Inicialmente desenvolvido apenas ao norte do Rio Amazonas, o Calha Norte está presente também na Ilha do Marajó (PA) e na região ao sul da bacia do Amazonas, alcançando os limites dos estados de Rondônia e Mato Grosso. Atualmente, o Programa abrange 194 municípios em seis Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima).” Fonte: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>.

da função social na medida em que contribui para a garantia da proteção dos direitos fundamentais.

Dito isso, demonstrar-se-á a seguir alguns casos ocorridos no âmbito do Exército Brasileiro nos quais houve de algum modo conflito entre interesses sociais, que envolvem o conceito de função social esposado pela atual constituição brasileira, em áreas militares.

### **3.4. Experiências de governança responsável em terras militares**

A princípio, há que se esclarecer a razão do recorte definido para a apresentação dos casos patrimoniais que serão a seguir elencados, quer dizer, questões visualizadas em imóveis militares do Exército Brasileiro a contar do ano de 2006, independentemente da invasão ter sido anterior.

Segundo Marconi e Lakatos (2002, p.41),

Quando se deseja colher informações sobre um ou mais aspectos de um grupo grande ou numeroso, verifica-se, muitas vezes, ser praticamente impossível fazer um levantamento do todo. Daí a necessidade de investigar apenas uma parte dessa população ou universo. O problema da amostragem é, portanto, escolher uma parte (ou amostra), de tal forma que ela seja a mais representativa possível do todo e, a partir dos resultados obtidos, relativos a essa parte, poder inferir, o mais legitimamente possível, os resultados da população total, se esta fosse verificada (pesquisa censitária).

Destarte, consoante já afirmado, a Força selecionada para a coleta de dados foi o Exército Brasileiro. A escolha se deu por ser a Força Terrestre a que possui significativo percentual de imóveis<sup>113</sup> destinados pela União a suas atividades, o que faz pressupor que poderia ser também a que possui expressivo percentual de questões envolvendo suas áreas. Acrescente-se a isso o fato de a autora possuir maior facilidade de acesso aos dados da Força Terrestre pelos motivos indicados na introdução deste trabalho.

Mesmo utilizando o Exército Brasileiro como a base para a amostragem a ser observada, se fez necessária uma delimitação temporal. Sobre esse assunto, Marconi e Lakatos (2002, p.30) afirmam:

Nem sempre há possibilidade de pesquisar todos os indivíduos do grupo ou da comunidade que se deseja estudar, devido à escassez de recursos ou à premência do tempo; Nesse caso, utiliza-se o método da amostragem, que consiste em obter um JUÍZO sobre o

---

<sup>113</sup>O Exército tem sob sua jurisdição atualmente mais de 1800 (mil e oitocentos) imóveis com destinação militar, segundo consta nos arquivos da DPIMA.

total (universo), mediante a compilação e exame de apenas uma parte, a amostra, selecionada por procedimentos científicos. O valor desse sistema vai depender da amostra: a. se ela for suficientemente representativa ou significativa; b. se contiver todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo.

A amostra<sup>114</sup> sugerida cumpre os requisitos de Marconi e Lakatos (2002), pois todos os imóveis destinados às Forças Armadas estão submetidos às mesmas legislações e sujeitos aos mesmos problemas que se aplicam às amostras. Isso demonstra que as amostras escolhidas são suficientemente representativas do universo e apresentam “todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo”.

Ainda sobre a delimitação temporal das amostras, o prazo foi estipulado com a pretensão de apresentar casos atuais. Contudo, como os problemas patrimoniais, regra geral, demandam um lapso temporal longo para se resolverem, sobretudo por envolverem vários atores<sup>115</sup> devido a um sem número de fatores que não cabe aqui pormenorizar, optou-se por apresentar casos ocorridos (resolvidos ou não) no âmbito do Exército Brasileiro identificados a partir de 2006, consoante se explica a seguir.

Os casos pretendem demonstrar a possibilidade de harmonizar os interesses da defesa nacional nas áreas militares, com outras demandas, sobretudo sociais, que prestigiam o cumprimento da função social da propriedade pública.

Para melhor entendimento do marco temporal fixado em 2006, deve-se esclarecer que no dito ano foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a participação do Exército Brasileiro, do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (ACT 06071-00) com a finalidade de promover a regularização de suas áreas destinadas ao Exército Brasileiro que estivessem invadidas.

No escopo do citado acordo foram levantadas as áreas militares sob administração do Exército Brasileiro que se encontravam invadidas e as informações pertinentes a fim de que fosse possível a busca de uma solução.

---

<sup>114</sup> Marconi e Lakatos (2002, p.30): A amostra é uma parcela convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo.

<sup>115</sup> Entre eles destacam-se entes públicos, privados, representantes da sociedade civil organizada e ocupantes e suas representações.

A então Diretoria de Patrimônio do Exército Brasileiro<sup>116</sup> solicitou a cada Região Militar<sup>117</sup> do Brasil quais imóveis de sua respectiva área estariam invadidos. Essa triagem, sempre que possível, considerou o local invadido, o número de famílias ocupantes, a situação econômica dos invasores e o valor estratégico-militar da área. Com tais dados determinar-se-ia se seria possível a convivência de interesses, apenas tornando as ocupações legalizadas, ou se a destinação da área exigiria a retirada dos invasores para que o imóvel pudesse atender sua destinação primária para a defesa nacional.

Esse levantamento será o recorte do universo a ser apresentado, ou seja, serão trazidas algumas demandas de regularização fundiária em áreas militares do Exército Brasileiro levantadas no bojo do citado ACT, o que foi feito, se o assunto foi resolvido e de que modo.

Importante salientar que o recorte proposto não considerou todos os casos. Foram selecionados os dez casos mais relevantes, isto é, com maior apelo social, mormente com ocupações consideradas de baixa renda.

A fim de organizar os casos, apresentar-se-ão na sequência da Região Militar onde se encontram os imóveis invadidos, iniciando-se da 1ª RM até a 12ª RM<sup>118</sup>,

---

<sup>116</sup> Hoje Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (DPIMA), conforme Portaria nº 142, de 13 de março de 2013, do Comandante do Exército.

<sup>117</sup> Fracionamentos do território nacional em áreas de Comando da Força Terrestre. O Brasil é dividido em 12 Regiões Militares.

<sup>118</sup> Consoante o Decreto 3.212/99, as Regiões Militares se dividem do seguinte modo: “Art. 2º As áreas de jurisdição das Regiões Militares são as seguintes: I - 1ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, e sede do Comando na cidade do Rio de Janeiro - RJ; II - 2ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de São Paulo, e sede do Comando na cidade de São Paulo - SP; III - 3ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado do Rio Grande do Sul, e sede do Comando na cidade de Porto Alegre - RS; IV - 4ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de Minas Gerais, exceto a área do Triângulo Mineiro, e sede do Comando na cidade de Belo Horizonte - MG; V - 5ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Paraná e de Santa Catarina, e sede do Comando na cidade de Curitiba - PR; VI - 6ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados da Bahia e de Sergipe, e sede do Comando na cidade de Salvador - BA; VII - 7ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco e de Alagoas, e sede do Comando na cidade do Recife - PE; VIII - 8ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Pará, do Amapá e do Maranhão e a área do Bico do Papagaio e com sede do Comando na cidade de Belém, Estado do Pará; IX - 9ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, e sede do Comando na cidade de Campo Grande - MS; X - 10ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Ceará e do Piauí, e sede do Comando na cidade de Fortaleza - CE; XI - 11ª Região Militar - com jurisdição sobre o Distrito Federal, os Estados de Goiás e do Tocantins, exceto a área do Bico do Papagaio, e a área do Triângulo Mineiro, e com sede do Comando na cidade de Brasília, Distrito Federal; e XII - 12ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Amazonas, do Acre, de Roraima e de Rondônia, e sede do Comando na cidade de Manaus - AM. § 1º Para efeito do disposto nos incisos IV e XI do **caput**, entende-se como Triângulo Mineiro a área do Estado de Minas Gerais limitada a Leste pelos Municípios de Araguari, de Indianópolis, de Nova Ponte e de Uberaba, incluindo as áreas dos respectivos Municípios. § 2º Para efeito do disposto nos incisos VIII e XI do **caput**, entende-se como Bico do Papagaio a área

sendo omitidas as Regiões Militares sem casos relevantes para os fins aqui selecionados.

**1ª REGIÃO MILITAR - 1) Centro General Ernani Ayrosa:** trata-se de área localizada no município de Petrópolis - RJ, destinada ao Exército Brasileiro e de responsabilidade administrativa do Centro General Ernani Ayrosa (CGEA), organização militar do Exército Brasileiro. A área repassada à União/Exército Brasileiro é oriunda da massa patrimonial da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB), extinta em 27 de abril de 1990. O imóvel encontra-se arretado em processo trabalhista decorrente da extinção da CAEEB, no Tribunal Superior do Trabalho<sup>119</sup>.

Foi identificado no imóvel um Núcleo familiar (Vila Popular), constituído de 19 (dezenove) casas ocupadas há aproximadamente 23 (vinte e três) anos. Os ocupantes são originários de funcionários e familiares da extinta CAEEB, a princípio estariam incluídos na faixa de baixa renda.

No ano de 2012, o Exército Brasileiro propôs a reversão<sup>120</sup> de parcela do imóvel à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), para posterior cessão ao município de Petrópolis - RJ, visando a atender projeto de caráter social.

Atualmente o Exército Brasileiro aguarda a liberação do arretado. Tão logo ocorra a determinação do Juízo, de liberação do arretado e sua averbação na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), serão encaminhados à SPU/RJ os elementos técnicos (planta topográfica e memorial descritivo) da fração objeto da reversão, a fim de que a mesma instrumentalize o processo de desmembramento e repasse ao ente municipal.

2) Campo de Santo Antônio: trata-se de área sob administração do Exército Brasileiro, a qual abriga o Campo de Instrução de Gericinó, no município do Rio de

---

setentrional do Estado do Tocantins limitada ao Sul pelos Municípios de Araguaína e de Filadélfia, incluindo as áreas dos respectivos municípios.”

<sup>119</sup>Processo Trabalhista originário nº 0209300-96.1992.5.01.0044 , de 4 AGO 92 (44ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro).

<sup>120</sup>O termo reversão será utilizado nesse trabalho, mormente nas próximas páginas, no sentido apresentado no Decreto Lei 9760/46 que dita em seu artigo 77: “Art. 77. A administração dos próprios nacionais aplicados em serviço público compete às repartições que os tenham a seu cargo, enquanto durar a aplicação. Cessada esta, passarão êses imóveis, independentemente do ato especial, à administração do S.P.U.”Desse modo, onde constar o termo reversão, leia-se manifestação formal por parte do Exército Brasileiro dirigida à SPU do respectivo estado onde o imóvel se encontra afirmando que o mesmo é prescindível aos interesses militares. O efeito prático desse ato seria a retirada do imóvel do acervo patrimonial do Exército Brasileiro.

Janeiro - RJ. Foram identificadas 40 (quarenta) famílias ocupantes irregulares na área. As invasões datam de 46 (quarenta e seis) anos atrás.

A área é utilizada para treinamentos voltados ao preparo das tropas do Exército Brasileiro, inclusive com exercícios que envolvem explosivos, em razão disso, não haveria maneira de os ocupantes continuarem no local, inclusive para a própria segurança deles.

O Exército Brasileiro propôs a realocação dos moradores em local diverso, garantindo assim a destinação de sua área e também o direito à moradia dos ocupantes. Porém, até o momento, não foi possível equacionar-se a questão. Diante disso, a citada Força Armada estuda um modo de resolver o problema ainda pendente.

3) Barra de Guaratiba: trata-se de imóvel localizado no município do Rio de Janeiro - RJ que se encontrava sob administração do Exército Brasileiro no qual foram identificadas várias áreas invadidas<sup>121</sup>, com a maioria dos ocupantes de baixa renda<sup>122</sup>. As ocupações mais antigas encontram-se no local há 46 (quarenta e seis) anos. Em 2010, o Exército Brasileiro, na busca da via conciliatória, reverteu à SPU 13 áreas para a finalidade de regularização fundiária<sup>123</sup>, equacionando a questão dos ocupantes de baixa renda.

4) Forte Imbuhy: trata-se de imóvel localizado no município de Niterói - RJ sob administração do Exército Brasileiro, o qual é destinado ao Centro de Instrução de Operações Especiais do Exército<sup>124</sup>, o que inviabiliza a presença de civis nas imediações devido aos vários treinamentos pelos quais os alunos dos cursos militares ali ministrados precisam passar. Como exemplo do perigo para eventuais civis residirem nas imediações cita-se treinamentos nos quais há uso de vários armamentos. A existência de uma comunidade de civis no interior de aquartelamento do tipo em questão atenta contra a segurança orgânica da

---

<sup>121</sup> Não foram encontrados números exatos sobre a quantidade de famílias que ocupavam irregularmente essa área militar.

<sup>122</sup> Além dessa invasão também foi identificado um problema de sobreposição de registros gerado por fraudes cartoriais. Porém, como o caso não diz respeito ao tema abordado deixa de ser citado.

<sup>123</sup> Foram revertidas as áreas conhecidas como Bolsão Caminho do Abreu; Bolsão Telemar 1; Bolsão Telemar 2; Bolsão de Itapuca; Bolsão do Xavier; Bolsão do Índio; Bolsão da Varzinha; Bolsão do Topógrafo; Bolsão do Grumari; Bolsão do Araçatiba; Bolsão Pernambuco 1; Bolsão Pernambuco 2; Bolsão Pernambuco 3.

<sup>124</sup> Atualmente o CI OpEsp é responsável pela condução dos cursos de Ações de Comandos e de Forças Especiais, além dos Estágios de Mergulho Básico, Avançado, Operações Aquáticas e de Caçador de Operações Especiais.

Organização Militar<sup>125</sup> e poderá resultar em maiores prejuízos para a Força Terrestre.

Foram identificadas 34 (trinta e quatro) famílias invasoras. Há relatos de que ocupações datam da construção do Forte em 1863, contudo, não foi possível se precisar ao certo o tempo de ocupação.

Além de a presença dos ocupantes ser prejudicial às atividades de preparo militar desenvolvidas no local, há que se levantar outro ponto que tornaria desaconselhável a manutenção dos ocupantes em área pública: a situação econômica dos moradores.

Estudos socioeconômicos demonstraram que havia entre os ocupantes funcionários públicos aposentados, motoristas de táxi, funcionários civis do extinto Ministério do Exército aposentados, agentes de saúde aposentados, comerciantes, sargentos da reserva do Exército Brasileiro, militares reformados do Exército Brasileiro, empresários, entre outros. Daí resta evidente que o poder aquisitivo dos moradores, em sua maioria, ultrapassava a linha da baixa renda exigida pela legislação que trata da regularização fundiária em áreas da União. Assim, não haveria necessidade de uma solução com viés social, pois os moradores possuíam condições de se manterem em outro local, fora da área militar.

Dos 34 ocupantes, 19 formaram uma associação e entraram com interdito proibitório<sup>126</sup> contra o Exército Brasileiro. Na mesma ação, a Força Terrestre contestou a irregularidade, pedindo a reintegração de posse da área ocupada pelos mesmos em terras do Forte Imbuhy. A União/Exército Brasileiro também ajuizou ação de reintegração de posse contra os demais ocupantes irregulares<sup>127</sup>. Após uma longa batalha judicial a União/Exército Brasileiro obteve ganho em primeiro e segundo graus no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, para ao final sagrar-se vencedora em definitivo no âmbito de um Recurso Especial no Superior Tribunal de

---

<sup>125</sup> “Segurança Orgânica- em um sentido mais amplo, seria toda ação, cautelas e medidas de proteção adotada por uma organização. Tanto nas públicas, quanto nas privadas existe uma preocupação crescente com essas medidas de segurança, que pode ser estendida a grande número de colaboradores”. Conceito obtido no site [http://www.segurancaorganica.com.br/Que\\_e.htm](http://www.segurancaorganica.com.br/Que_e.htm).

<sup>126</sup>Número: 0050453-03.1995.4.02.5102, TRF 2.

<sup>127</sup>São ao todo 15 ações de reintegração de posse, além do interdito proibitório citado na nota anterior. As ações correm no âmbito do TRF2 sob os seguintes números: 96.0033238-0; 960033237-1; 96.0033233-9; 96.0033234-7; 0033235-25.1996.4.02.5102; 0033242-17.1996.4.02.5102; 9600332436; 9600332444; 9600332458; 960033477-3; 9600334781; 9600343365; 9802010693; 9600332410; 003324569.1996.4.02.5102. Alguns processos de reintegração ainda aguardam decisão de reintegração de posse para cumprimento.

Justiça<sup>128</sup>. Assim, garantiu-se a reintegração de posse da área à União/Exército Brasileiro. A decisão foi cumprida em 2015.

Importante esclarecer que, mesmo diante do quadro acima exposto, o Exército Brasileiro, com base no ACT 06071-00, tentou a via conciliatória ao oferecer área militar compatível com a ocupação para realocação dos moradores. Contudo, não foi aceita a área disponibilizada, o que inviabilizou a possibilidade de realocação dos moradores. Como não houve qualquer movimentação significativa dos demais signatários do ACT, a Força Terrestre viu-se obrigada a seguir com as medidas judiciais na finalidade de resolver o problema patrimonial em sua área, o que desaguou na decisão do STJ supracitada. No decorrer do ano de 2015 foram cumpridas as ordens judiciais de reintegração de posse com a consequente retirada dos moradores irregulares.

Atualmente a área cumpre a finalidade para a qual foi destinada sem empecilhos, atendendo aos ditames exigidos pela defesa nacional.

**3ª REGIÃO MILITAR - 5)Sapiranga:** trata-se de imóvel localizado na margem direita da estrada RS-239, no município de Sapiranga - RS que se encontrava sob administração do Exército Brasileiro. Na área existiam invasões com edificações de moradias. Não foi levantada a quantidade de famílias ocupantes, como também não foi feito estudo sócioeconômico para averiguar se as famílias enquadravam-se na faixa considerada de baixa renda. Isso ocorreu porque a Força Terrestre entendeu que o melhor caminho seria recuperar a área e buscou providência judicial para tanto<sup>129</sup>. Contudo, a demanda judicial movida pela União/Exército Brasileiro, após recorrer em todas as instâncias superiores, foi julgada improcedente e transitou em julgado.

Diante da ausência de êxito na reintegração de posse, a SPU/RS solicitou ao Exército Brasileiro a reversão do imóvel, para posterior entrega ao Município de Sapiranga- RS, visando à execução pela administração municipal de projetos de regularização fundiária.

Em razão da pertinência da demanda, o Exército Brasileiro reverteu a área à SPU para que fosse repassada ao Município de Sapiranga. A reversão teve como condição de recebimento o repasse da área ao ente municipal com a incumbência de promover a regularização fundiária dos ocupantes.

---

<sup>128</sup>REsp nº 1165680 / RJ (2009/0214772-9).

<sup>129</sup> Ação Reivindicatória nº 90.00.12615-0.

**7ª REGIÃO MILITAR - 6) Parque Histórico Nacional dos Guararapes:** trata-se de imóvel situado no município de Jaboatão dos Guararapes - PE, na região metropolitana de Recife, atualmente sob administração do Exército Brasileiro.

De notável importância histórica para o Brasil e, especialmente, para o Exército Brasileiro, o imóvel foi desapropriado por meio do Decreto 57.273, de 16 de novembro de 1965, pela União Federal com o objetivo de criar um Parque Público nos terrenos onde se desenvolveram as duas batalhas de Guararapes.

Por meio do Decreto 68.527, de 19 de abril de 1971, a União Federal criou, na área desapropriada, o Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), sob a administração do Ministério da Cultura, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Imóvel tombado<sup>130</sup> no Livro Tombo nº 334, desde 1961, o PHNG tem um significado especial para o Exército Brasileiro, que o considera como “Berço da nacionalidade” e da própria Instituição, razão pela qual assumiu, em comum acordo com o IPHAN, o compromisso de impedir a expansão das ocupações irregulares (invasões), preservando a área que lhe foi entregue oficialmente pela SPU/PE em 1998.<sup>131</sup>

Corroborando a importância histórica da área a Lei nº 9497/97<sup>132</sup> que prevê dentro do Parque uma zona de preservação livre de ocupação humana, sendo essa a área de responsabilidade do Exército Brasileiro.

O referido sítio histórico é delimitado, em toda a sua extensão, por uma cerca de mourões de concreto. Ao redor de toda a extensão da área preservada há comunidades de moradores que passaram a construir suas habitações na região limdeira ao Parque, utilizando-se, em algumas construções, a estrutura da própria cerca delimitadora para a edificação das paredes das residências e passando a invadir a área. Ademais, alguns moradores ocupantes das áreas limdeiras ao Parque passaram a destruir vários trechos da cerca delimitadora, com a finalidade de terem acesso, com a abertura de portões, à estrada interna do Parque. Ressalta-se que

---

<sup>130</sup>Processo de Tombamento nº 523-T-54, nº de Inscrição 334, Livro Histórico - vol. I, fls. 55, em 30/10/1961.

<sup>131</sup>De acordo com o Termo de Entrega, datado de 14 de abril de 1998, lavrado às folhas 141/157 do livro próprio daquela Delegacia.

<sup>132</sup>O art. 2º da Lei nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, que dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, estabelece o zoneamento da área desapropriada, verbis: “Art. 2º O Plano Diretor do PHNG incluirá o zoneamento da unidade, constituído por pelo menos duas áreas básicas: I – Zona de Preservação, formada pelas áreas livres de ocupação humana; II – Zona Antrópica, formada pelas áreas sob ocupação humana. [...]”

vários moradores lindeiros construíram, inclusive, garagens, cujo acesso se dá pela parte interna da área de preservação.

Numa das tentativas de preservação da área, em 2013, o Exército Brasileiro, por meio da Administração do Parque, nomeou uma comissão, com objetivo de notificar os posseiros lindeiros à área preservada, quanto à importância da área. Entretanto, a maioria dos lindeiros recusou-se a fornecer seus dados pessoais, ou mesmo a assinar as notificações. Nesses casos, as notificações foram feitas na presença de 3 (três) testemunhas, militares do Exército Brasileiro.

Nas suprarreferidas notificações, visando facilitar a exata identificação do local, fora consignada a posição georreferenciada da área esbulhada, bem como a distância do ponto inicial da cerca delimitadora.<sup>133</sup>

Como não houve desocupação voluntária das áreas invadidas, foi tomada medida judicial<sup>134</sup>a fim de resolver as questões relativas às ocupações irregulares/invasões na área sob responsabilidade do Exército Brasileiro.

A Força Terrestre aguarda o pronunciamento judicial final para dar andamento ao caso.

**9ª REGIÃO MILITAR - 07)Forte Coimbra:** trata-se de área sob administração do Exército Brasileiro, no Município de Corumbá - MS, onde se situa a Fortaleza histórica conhecida como Forte Coimbra. Erguido pela Engenharia Militar portuguesa em 1775, o Forte Coimbra teve parte ativa em combates, dentre os quais se destaca a guerra do Paraguai.

No entorno da fortaleza histórica, dentro da área militar, ocorreram invasões que datam de mais de 30 (trinta) anos. O imóvel está localizado em faixa de fronteira (próximo à fronteira do Brasil com Bolívia e Paraguai) e por isso o Exército Brasileiro não poderia abrir mão da área, indispensável para a defesa nacional.

O art. 20, §2º da Constituição Federal de 1988 dita que

a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

---

<sup>133</sup>Na forma descrita pelo Documento Interno do Exército (DIEx) nº 110-S4/Adm PHNG (64318.009148/2013-41), de 27 de agosto de 2013, do Administrador do PHNG;

<sup>134</sup>Encontra em trâmite na Seção Judiciária de Pernambuco, por provocação do Exército Brasileiro, a Ação de Reintegração/Manutenção de Posse em desfavor de Terceiros incertos e não sabidos nº 0801528-08.2014.4.05.8300.

Além disso, Furtado (2013, p.39) afirma que “a faixa de fronteira é a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país”. Isso evidencia a importância estratégica da faixa de fronteira e justifica o tratamento diferenciado em prol da defesa nacional. Por isso, o domínio da área de Forte Coimbra, na qual se encontra uma unidade militar (3ª Companhia de Fronteira do Exército Brasileiro), deve permanecer com o Exército Brasileiro.

Diante desse quadro, considerando que os ocupantes foram identificados como de baixa renda, o Exército Brasileiro propôs a assinatura de concessões de direito real de uso resolúvel (CDRUR) nos mesmos moldes do caso Puraquequara apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

Com essa solução os ocupantes têm seu direito de moradia garantido e o Exército Brasileiro continua com a propriedade do imóvel. As atividades militares poderão ser exercidas normalmente em harmonia com a presença dos ocupantes.<sup>135</sup>

Os trabalhos para a consecução dos CDRUR estão em andamento em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF) atuante no local.

**10ª REGIÃO MILITAR - 08) Rua da Cerâmica:** trata-se de imóvel sob administração do Exército Brasileiro situado no perímetro urbano do município de São Luis - MA. Na área, aos fundos do 24º Batalhão de Caçadores (24º BC), os moradores da chamada Rua da Cerâmica invadiram o perímetro militar, aumentando suas respectivas áreas de uso ao longo da rua.

Em toda a extensão da Rua da Cerâmica 180 (cento e oitenta) famílias, enquadradas na faixa de baixa renda, foram catalogadas como ocupantes irregulares. As invasões têm mais de 36 (trinta e seis) anos.

Em razão do tempo de invasões, da dificuldade de retirada dos ocupantes e da faixa ocupada não ocasionar grandes prejuízos operacionais ao 24º BC (organização militar responsável pelo imóvel), o Exército Brasileiro entendeu pela possibilidade de reverter a faixa de terreno ocupada irregularmente à SPU/MA para posterior transferência ao Município de São Luís e efetivação da regularização fundiária.

Foi acordado em negociações multilaterais, entre Exército Brasileiro, SPU/MA e Prefeitura de São Luís, que esta última se responsabilizaria apenas em construir

---

<sup>135</sup>O MPF abriu um inquérito civil público para apurar o andamento do caso, nº 121.004.000.363/2003-11, e vem acompanhando os trabalhos preparatórios para assinatura dos CDRUR.

um muro em toda faixa a ser regularizada a fim de separar nitidamente a área do quartel (24º BC) com o fito de evitar novas invasões.

A reversão encontra-se em fase de conclusão.

**12ª REGIÃO MILITAR - 09) Estrada de Santo Antônio**: trata-se de imóvel localizado no município de Porto Velho - RO sob administração do Exército Brasileiro. No imóvel foram identificadas invasões que datam de mais de 50 (cinquenta) anos. São aproximadamente 23 (vinte e três) famílias, enquadradas no conceito de baixa renda, ocupantes irregulares. O imóvel foi repassado ao então Ministério da Guerra em 1966 já com alguns ocupantes irregulares.<sup>136</sup>

Em 2010 foram empreendidos esforços pelos partícipes do ACT 06071-00 a fim de que a área fosse revertida à SPU/RO para posterior repasse ao município de Porto Velho a fim de efetivar a regularização, uma vez que o montante ocupado pelos invasores não teria grande interferência nos usos militares da área, caso fosse repassado ao município.

Todavia, mesmo diante da concordância do Exército Brasileiro em ceder o imóvel, a regularização ainda não ocorreu. Aparentemente, por problemas burocráticos da SPU.

10) Forte Príncipe da Beira: trata-se de área sob administração do Exército Brasileiro localizada no Município de Costa Marques - RO, na fronteira com a Bolívia, onde encontra-se a Fortaleza histórica denominada Forte Príncipe da Beira, datada de 1776. O imóvel é de responsabilidade do 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF), localizado próximo ao Forte.

A área do entorno do Forte Príncipe da Beira possui atualmente 89 (oitenta e nove) famílias ocupantes irregulares. As ocupações possuem aproximadamente 70 (setenta) anos.

A comunidade existente na área se denomina quilombola, com certidão de auto-reconhecimento como remanescentes das comunidades dos quilombos fornecidas pela Fundação Palmares<sup>137</sup>, vinculada ao Ministério da Cultura. Três famílias solicitaram reconhecimento junto à Fundação Palmares com a pretensão de obter o domínio de terras na região supracitada.

Os moradores constituem-se de famílias reconhecidas como de baixa renda. Considerando que a remoção poderia acarretar um problema social, e que a área ao

---

<sup>136</sup> Decreto n. 58.501, de 25 de março de 1966.

<sup>137</sup> Maiores detalhes sobre a Fundação Palmares em: <http://www.palmares.gov.br>.

redor do pelotão necessita ser humanizada para que se efetive a ocupação da faixa de fronteira, o Exército Brasileiro entendeu por bem buscar um caminho para a solução pacífica da questão, porém, sem abrir mão do domínio da área.

A partir de 2010 o Exército Brasileiro tem se esmerado na busca de solução<sup>138</sup> que atenda aos interesses da segurança nacional sem, contudo, prejudicar os moradores de baixa renda. Nesse intento, foram realizados diversos levantamentos na área ocupada e outros trabalhos em parceria com entes externos, como a Prefeitura de Costa Marques e a SPU local. A solução mais viável encontrada foi propor a assinatura de Concessões de Direito Real de Uso resolúvel (CDRUR) com os moradores de forma que não se desamparem os moradores e nem haja perda de domínio militar sobre a área de fronteira, de grande importância estratégica para a defesa nacional. Foram, então, iniciadas as tratativas para a regularização fundiária dos ocupantes em Forte Príncipe da Beira.

Mesmo com o quadro delineado acima, o Ministério Público Federal de Ji-Paraná abriu um Inquérito Civil Público para tratar do caso, pois alguns dos representantes dos moradores insistem que seja dado o tratamento de quilombolas<sup>139</sup> aos ocupantes. Nesse mesmo viés foi interposta uma Ação Civil Pública<sup>140</sup>, no bojo da qual o Exército Brasileiro apresentou a sugestão de CDRUR como possibilidade de conciliação, contudo a proposição foi rechaçada pela contraparte. A ação segue e até o momento não há decisão de mérito.

Um eventual impasse com relação ao reconhecimento dos quilombolas poderia gerar um problema para a defesa nacional, uma vez que a área é estratégica para o Exército Brasileiro, sobretudo por se tratar de região de fronteira

---

<sup>138</sup>Foram realizadas diversas reuniões para dialogar sobre o assunto com participação de moradores e de representantes do poder público, como por exemplo a Prefeitura de Costa Marques e o representante do Ministério Público Federal. Contudo, não foi possível um consenso até o presente momento.

<sup>139</sup>O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT e o Decreto nº 4887/03, decreto autônomo, tratam sobre a matéria. O citado decreto assevera que será concedida titulação coletiva das terras reconhecidas como de ocupação de comunidade quilombola. Contudo, o Exército Brasileiro não pode abrir mão da propriedade da área, pois se trata de área de fronteira, indispensável para a defesa nacional. Ademais, uma possível transferência de domínio para a comunidade dita quilombola dependerá de conciliação do interesse do Estado no que tange à Defesa Nacional. Em razão disso, entende-se ser questão sensível para os interesses estratégicos do Exército Brasileiro devido à preocupação com o resguardo da Soberania Nacional, já que, consoante já dito, a área é faixa de fronteira de grande interesse para a Segurança Nacional. Frisa-se ainda que não houve comprovação, por meio de estudo antropológico, de que a comunidade é realmente remanescente de quilombos.

<sup>140</sup> Processo nº 0006050-05.2014.4.01.4101 - 2ª Vara Federal da Subseção judiciária de Ji-Paraná-RO.

(com a Bolívia). Atualmente, aguarda-se a decisão na Ação Civil Pública para delinear os próximos passos para a solução da questão.

### **3.5. Fecho parcial – o caminho da ponderação**

Após a apreciação dos casos selecionados, cabe frisar que apesar de algumas situações ainda permanecerem sem solução e da expiração da validade do ACT, o qual não foi renovado, mesmo assim, o Exército Brasileiro continua os trabalhos para a solução de todos os casos.

Pela pesquisa empreendida e os dados ora apresentados, infere-se que, na maioria dos casos, o Exército Brasileiro tem buscado a via conciliatória, com a harmonia dos interesses militares e sociais, o que alcança a almejada função social dos imóveis públicos, mesmo que, por vezes, tenha que abrir mão de parte de seu patrimônio.

Todavia, há casos, igualmente demonstrados neste capítulo, em que a via judicial se faz necessária, sobretudo quando os interesses estratégicos da área assim o exigem. Nessas situações é imprescindível para a defesa nacional, por exemplo, no viés do preparo e emprego da Força Armada aqui referida, que o Exército Brasileiro conserve seu imóvel na destinação militar e, portanto, não haveria outra opção se não a retirada dos invasores.

Há, ainda, hipóteses em que não existe problema social (invasores não enquadrados na faixa de baixa renda, por exemplo) casos nos quais a via judicial também é o caminho necessário para resguardo do interesse público indisponível e do princípio da isonomia.

Ao analisar-se os casos apresentados, não é difícil notar que em todas as vezes houve o pleno atendimento dos ditames da função social na propriedade pública de uso militar quer quando houve preponderância do interesse social, quer quando houve preponderância do interesse militar. É indispensável salientar que o interesse militar, isto é, uso da área pública para preparo e emprego das Forças Armadas, também configura, ao seu modo, o cumprimento da função social do imóvel na medida em que esse atinge um fim social de interesse coletivo que remonta, no final das contas, à manutenção da soberania brasileira. Nesta Singra, conforme defendido neste trabalho, em alguns casos, o interesse da defesa nacional das áreas impediu, de modo total ou parcial, o atendimento de interesses sociais que recaíam sobre as áreas militares.

É fácil perceber que a Força Terrestre demonstra na prática o que o presente trabalho propõe. Em outras palavras, quase sempre há possibilidade de convivência harmônica entre os interesses militares de defesa nacional e os interesses sociais inseridos na busca do atendimento da função social da propriedade pública de modo mais amplo possível.

As questões discutidas neste capítulo também evidenciam a necessidade de harmonização dos valores constitucionais da defesa nacional e da função social da propriedade em cada caso concreto.

A doutrina administrativista entende ser possível o uso compartilhado do bem público. Abe (2013,p.88) corrobora tal entendimento na medida em que afirma a possibilidade de os bens públicos sujeitarem-se ao mesmo tempo a várias formas de utilização, desde que resguardada a sua finalidade precípua, consoante se percebe no seguinte trecho:

Na verdade, cada categoria de bem público pode sujeitar-se, ao mesmo tempo, a mais de uma forma de utilização, de modo que a análise da legislação disciplinadora dos bens públicos não pode passar ao largo da verificação da destinação principal e das acessórias de um bem. Em alguns casos, a legislação prevê, para determinado bem, várias finalidades, uma principal e as outras acessórias; em outros, essas finalidades acessórias não estão previstas em lei, mas podem ser consentidas discricionariamente pela Administração, que apreciará, no caso concreto, a compatibilidade da utilização com o destino principal do bem.

Em sentido semelhante, Di Pietro (1983, p.15) ensina que:

o uso normal é o que se exerce em conformidade com a destinação principal do bem e uso anormal é o que atende a finalidades diversas ou acessórias daquelas, às vezes em contraste com aquela destinação, [...] as utilizações anormais só podem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim precípua a que o bem está afetado, ou seja, desde que não impeçam nem prejudiquem o uso normal do bem.

Desse modo, percebe-se que o administrador militar poderá dar azo aos usos sociais das terras destinadas ao atendimento da defesa nacional, desde que sua finalidade principal seja garantida, o que confirma mais uma vez a possibilidade levantada neste estudo.

Na busca dessa concordância dos interesses sociais e da defesa nacional, há que haver um sopesamento ou uma ponderação dos valores constitucionalmente protegidos, da função social da propriedade (regra geral envolvendo o direito à

moradia) e da soberania nacional (pelo viés da defesa nacional) em cada caso concreto.

É vital que se esclareça que quando se fala aqui em ponderação ou sopesamento reporta-se ao pensamento de Alexy (2014) que, para além das críticas tecidas a respeito de sua fórmula do peso, dá uma visão clara e didática da ponderação e de sua importância. O autor afirma a necessidade de se aplicar os princípios como mandados de otimização. Isso faz com que os princípios não se excluam em caso de conflito, eles devem ser tomados como mandados de otimização.

Nessa toada, a ponderação ou sopesamento de princípios ocorrerá para que haja o ajustamento dos valores, no caso em voga, especificamente do princípio da função social da propriedade com o princípio da soberania. Para isso, conforme os preceitos do direito alemão, será necessário reconhecer-se a ponderação como parte de algo maior: o princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), os quais expressam a ideia de otimização defendida por Alexy (2014)<sup>141</sup>.

Entende-se salutar a ponderação na acepção explicitada por Gonet Branco (2009, p. 111) quando afirma que

Ponderar valores e bens é tido como atividade inerente a todo processo de tomada de decisão. O processo decisório envolveria necessariamente uma calibragem de fatores objetivos que se indispõem entre si, exigindo que seja averiguada a importância de cada qual para a resolução de uma controvérsia qualquer. Deliberar seria equivalente a ponderar.

No exercício de ponderação proposto, a soberania nacional deverá ter seu peso aquilatado diante da consideração de que, conforme se repisou de modo

---

<sup>141</sup>Sobre a proporcionalidade e seus três subprincípios, Gonet Branco (2009), em análise das ideias de Alexy, afirma que (p.172) “o exame da adequação pressupõe que se fixe o objetivo do ato que opera a interferência sobre um direito fundamental”, em outras palavras, avalia “se o meio escolhido favorece o fim buscado”. Já a necessidade irá averiguar se existe um meio menos gravoso igualmente adequado ao fim almejado. O modo menos penoso deve ser o escolhido, em detrimento de outros mais introsivos. O mesmo autor (p. 175) comenta que “o princípio da necessidade não impõe a forma como um princípio será satisfeito, apenas rejeita o meio mais danoso ao princípio concorrente, quando cotejado com outra providência apta a obter resultados análogos”. Finalmente, ao fazer referência ao terceiro subprincípio da proporcionalidade, a proporcionalidade em sentido estrito, Gonet Branco (2009, p.177) comenta que “a satisfação de um princípio depende da desestimação do outro. A realização de um se faz às custas do outro. Torna-se imprescindível apurar qual dos dois princípios tem maior peso para a solução do problema. Está determinada, então, a ponderação. A máxima da proporcionalidade em sentido estrito é mandamento da ponderação.” Por meio desse subprincípio “verifica-se se a importância da satisfação do princípio que opera em sentido contrário justifica o dano a não satisfação do outro”.

constante neste trabalho, sem soberania (a qual é garantida pela defesa nacional) não há Estado que possa defender e resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Destarte, em cada caso concreto que envolva terras militares e invasões de cunho social, ou seja, ocupantes de baixa renda, a ponderação dos valores envolvidos poderá ser um bom caminho na busca de um desfecho justo. Gonet Branco (2009, p. 116) ratifica tal posição quando assevera que tratar as normas como princípios e buscar a solução para o entrelhecho entre eles por meio de ponderação são “fatores encorajadores de soluções tendencialmente mais justas, porque mais ajustadas às particularidades de cada caso concreto analisado, livrando o sujeito do peso de decisões baseadas em critérios genéricos rigorosos.”

Ademais, a ponderação visa a otimização dos princípios envolvidos em conflito e a amostra de casos concretos apresentada indica que é grande a possibilidade de harmonização entre os interesses da defesa nacional e a função social das propriedades públicas militares. Isso confirma, mais uma vez, a hipótese proposta inicialmente por este estudo. Dito de outro modo, as propriedades militares poderão atender a sua função social sempre que não haja prejuízos à defesa nacional, fim último a ser atendido pelas terras destinadas às Forças Armadas.

## CONCLUSÃO

Todo o itinerário percorrido neste trabalho levou ao entendimento de que a função social da propriedade é um princípio de direito fundamental.

Pela alocação eleita pelo Poder Constituinte Originário, que deu ensejo à Constituição de 1988, percebe-se a intenção de dar a maior abrangência possível ao princípio referido, uma vez que ele foi colocado no bojo do capítulo de direitos e garantias fundamentais.

Esse viés confirma a eficácia da função social da propriedade inclusive em relação aos imóveis públicos e, dentre eles, os militares. Em outros termos, o princípio de direito fundamental da função social, inerente à propriedade, é aplicável à propriedade pública.

Também foi possível perceber que a corrente de pensamento que melhor define o modo como a função social da propriedade se insere no ordenamento jurídico pátrio é a apresentada pela teoria crítica do direito civil, segundo a qual a função social está inserida no direito de propriedade, mantendo-o, sem descuidar da preocupação como a efetivação dos direitos fundamentais, na busca da igualdade material entre os membros da sociedade com o fim último de concretizar a dignidade da pessoa humana, via garantia das liberdades.

Contudo, mesmo reconhecendo-se a aplicação da função social à propriedade pública, ela não ocorre do mesmo modo que se dá na propriedade privada. Passagem emblemática para se visualizar isso diz respeito à destinação de bens imóveis à consecução das finalidades precípuas da segurança nacional, quando são destinados às Forças Armadas. Nesses casos, cria-se um limite à aplicação da função social da propriedade pública em prol do atendimento de outro ditame constitucional que garante a defesa nacional. Contudo, mesmo nos casos em que preponderam os interesses da defesa nacional, destacou-se que a função social da propriedade pública ainda é atendida pelo viés de que o imóvel cumpre sua destinação principal ligada à soberania nacional.

Da análise dos conceitos de soberania nacional, segurança nacional, e defesa nacional, restou evidente a intrínseca ligação das Forças Armadas com a defesa da soberania nacional. Foi igualmente possível perceber-se a importância do patrimônio imobiliário das Forças para o fiel e eficaz cumprimento de suas missões constitucionais e subsidiárias.

Após perscrutar os pontos aqui traçados, conclui-se que há possibilidade de se harmonizar os interesses militares com aqueles ligados à função social da propriedade pública. A amostra de casos selecionados demonstrou *apráxis* dessa afirmação.

É admissível delinear um modo compatível para a aplicação da função social da propriedade pública da União aos imóveis destinados às Forças Armadas sem necessariamente sacrificar a defesa nacional, consoante se buscou evidenciar no decorrer deste trabalho.

A doutrina administrativista admite o uso múltiplo do bem público, isto é, para acatar a finalidade principal da destinação, assim como outras finalidades acessórias. Contudo, o uso acessório somente será aceito na medida em que não frustrate o uso principal. Essa compatibilidade quando se trata dos imóveis militares deverá ser perquirida no caso concreto pelo administrador militar, a fim de garantir o atendimento das necessidades da defesa e segurança nacionais.

Não se discute que a função social, uma das formas de garantia da dignidade da pessoa humana, deve ser tomada em conta e tem aplicação também aos imóveis públicos. Contudo, quando se trata de terras destinadas à proteção da soberania nacional, resguardo do território brasileiro, o mais prudente seria relativizar esse princípio, ou seja, a função social da propriedade (no viés de proteção da dignidade humana, sobretudo com relação a hipossuficientes econômicos) não deve se sobrepor aos interesses de manutenção do Estado Brasileiro.

Apesar de se admitir a incidência do princípio da função social também às propriedades públicas, há que se ter em conta que as peculiaridades desses bens militares justificam um tratamento diferenciado.

O que se propõe é a criação de um modo de aplicação da função social da propriedade que considere como primordial o uso das propriedades destinadas às Forças Armadas, consideradas indispensáveis à defesa nacional.

Essa forma de aplicação do princípio, certamente, não descurará das preocupações sociais, mormente no contexto social brasileiro permeado por desigualdades gritantes e no qual há grupos sociais sem quaisquer condições de alcançar o direito à moradia sem apoio do poder público.

Tanto é assim que, conforme aqui apresentado, há casos em que haverá a conciliação de interesses, atendendo-se a contento aos reclames sociais, sobretudo de grupos da população considerados vulneráveis socialmente, o que dará efeito a

função social da propriedade pública militar sem, entretanto, desguarnecer os interesses da defesa nacional.

Contudo, o mais relevante nessa discussão é que se o elemento social se sobrepuser, no uso das terras vocacionadas aos interesses de defesa nacional, o próprio Estado Brasileiro poderá, de algum modo, estar em xeque. Isso ocorreria na medida em que as formas de preparo e emprego das Forças Armadas seriam prejudicadas pelo desvirtuamento no uso de suas terras, o que também poderia prejudicar a defesa territorial promovida pelas Forças Armadas. Com isso, num cenário bastante pessimista, poder-se-ia ter algum reflexo negativo na própria soberania nacional, sem a qual sequer haveria Estado apto a ditar regras e proteger direitos sociais que garantissem a dignidade da pessoa humana e a aplicação da função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos da destinação, delimitação e responsabilidade**. 2ª Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2013.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 11. p. 135-154, jan./jun. 2008.

AGUIAR, Carlos; BORBA, Teresa. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. *In*: ROLNIK, Raquel *et alii*. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 200.

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os Militares e a Constituinte**. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1986.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 3ª tiragem, 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2014.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e Domínio: a teoria da autonomia - Titularidade e Direitos Reais nos Fractais do Direito Civil-Constitucional**. 2ª Ed. Livraria do Advogado Editora: Porto Alegre, 2014.

AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição Federal Brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 337-355, 2008.

AUGUSTINI, Camila *et alii*. Um novo parâmetro para a gestão dos bens da União: Função Socioambiental da Propriedade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 1, p. 35-43, ago/set.2005.

BARBOSA, Rui. Lição do Extremo Oriente. *In*: \_\_\_\_\_. **Cartas de Inglaterra**. Typ. Leuzinger. Rio de Janeiro, 1896.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma teoria de Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG** - Belo Horizonte - nº.49 / Jul. – Dez., p. 81-100, 2006.

BERTONHA, J. F.. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional** (Impresso), v. 56, p. 112-130, 2013.

BESSONE, Darcy. **Direitos reais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**.vol. 1. trad. Carmen C. Varriale et ai. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República: Livro Primeiro**. Tradução, introdução e notas: José Carlos Orsi Morel. 1.ed. São Paulo: Ícone, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21ªEd. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª. Ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Juízo de ponderação na jurisdição constitucional**. Saraiva: São Paulo, 2009.

BRASIL. Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 jan. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2016/lei-orcamentaria-anual-para-2016/loa2016>> . Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional. Brasília: Gráfica e editora Ideal, 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 abr. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/lo2015/lei-orcamentaria-anual-para-2015/loa2015>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/lo2014/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 2.032/MD, de 4 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.798, de 04 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/lei-orcamentaria-anual-para-2013/lei>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 jan. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/ENDPND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/ENDPND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ENDPND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Livro Branco da Defesa Nacional. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 08 jul. 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em: 07 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 29 mai. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 06 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 23, de 02 de setembro de 1999. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 03 set. 1999. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc23.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc23.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_.Lei complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 06 set. de 2016.

\_\_\_\_\_.Lei n. 9.636,de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n<sup>os</sup> 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 16 mai. 1998. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_.Lei n. 9.497, de 11 de setembro de 1997. Dispõe sobre a implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9497.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9497.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_.Lei n. 8.666,de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_.Constituição da República do Brasil:de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 dez. 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7170.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm#art35)>. Acesso em: 03 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 68.527, de 19 de abril de 1971. Cria o Parque Histórico Nacional dos Guararapes e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 abr. 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68527-19-abril-1971-410249-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_.Decreto Lei n. 271:de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 28 fev. 1967.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 58.501, de 25 de maio de 1966. Dispõe sobre a Transferência da responsabilidade do Tráfego da E. F. Madeira-Mamoré, da Rede Ferroviária Federal S.A. para a Diretoria de Vias de Transportes, do Ministério da Guerra. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 mai. 1966. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/116114/decreto-58501-66>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.273, de 16 de novembro de 1965. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os terrenos onde foram travadas as Batalhas dos Guararapes, no Município de Jaboatão, no Estado de Pernambuco. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 nov. 1965. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=170635&norma=188902>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 9760: de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 06 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm)>. Acesso em 15 jun. 2016.

BUTTÓ, Michele. **Mecanismos deliberativos na Assembléia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária**. 2009. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANARIS, Claus Wilhelm. “A influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado na Alemanha”. In: Ingo Wolfgang SARLET (org.) **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente vinculação do legislador**. Lisboa: Almedina, 2001.

CENCI, Ana Righiet *alii*. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 4, jan-jun. p. 77-97, 2011.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino (coord.), **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMPORTI, Marco. Ideologia e norma nel diritto di proprietà. Rivista di Diritto Civile. Antonio Milani, v. XXX. Padova: Casa Editrice Dott, 1984.

COMTE, Auguste. **Catecismo Positivista** -Nona Conferência. In: GIANNOTTI, José Arthur [Org.]. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

*Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

Convenção sobre direitos e deveres dos estados. Assinada em Montevidéu, Uruguai, em 26-12-1933. No Brasil, foi aprovada pelo Dec. Legislativo nº 18, de 28-8-1936 e promulgada pelo Dec. nº 1.570, de 13-4-1937. Disponível em: <<http://www.mortesubitainc.org/miscelania/textos-diversos/crie-seu-proprio-pais/estado-e-direito-internacional-convencao-sobre-direitos-e-deveres-dos-estados>>. Acesso em 21 jul. 2016.

COSTA, Darc. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. In: O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. PINTO, J.R. de Almeida *et alii* (org.). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 37-72. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.2).

COSTA, Judith Martins (org). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: RT, 2002.

\_\_\_\_\_. **A boa-fé no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

COSTA, Wanderley Messias da. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Confins Revista Franco-Brasileira de Geografia**. Paris, v. 22, p. 9839, 2014.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão patrimonial na Administração Pública: Aquisição, alienação ou perda e oneração de bens públicos em espécie, processos de trabalho e modelos de gestão de bens, minutas e modelos de atos, contratos e editais de licitação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CRETELLA JR., José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Bens públicos**. 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1975.

CUNHA, Alexandre dos Santos. *The social function of Propriety in Brazilian Law*, 80 **Fordham Law Review**.1171 (2011). Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol80/iss3/7>>. Acesso em: 12 set. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6 abril/mai/junho, 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 27ª ed. Atlas: São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. A gestão do patrimônio imobiliário do Poder Público. **Cadernos FUNDAP**, n.17, ano 9. São Paulo, p.55-66, dez 1989.

\_\_\_\_\_. **Uso privativo de bens públicos por particulares**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1983.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Direito Administrativo**. Forense: Rio de Janeiro, 1980.

**Doutrina Social da Igreja (DSI)**. Enciclopédia Católica Popular. Disponível em: <<http://www.ecclesia.pt/catolicopedia/>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

DUGUIT, Leon. ***LestransformationsGénérales Du DroitPrivédepuisleCodeNapoléon***. 19ª Ed. Paris: Librairie Félix Alcan, 1920.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Claret, 2008.

\_\_\_\_\_. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **A virtude Soberana: a teoria e prática da igualdade**. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos à sério**. 1ª ed. Martins Fontes: São Paulo, 2002.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de Derecho Administrativo, vol. 2**. Buenos Aires: Depalma, 1990.

ESSER, Josef. **Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado**. Barcelona: Bosch, 1961.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria n. 011-DEC**, de 4 de outubro de 2005. Aprova as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13) Disponível em: <[http://www.sgex.eb.mil.br/be\\_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be43-05.pdf](http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be43-05.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria n. 513**, de 11 de julho de 2005. Aprova as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sgex.eb.mil.br/be\\_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be28-05.pdf](http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be28-05.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. 3ªed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2012.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. **Terras Públicas: alienação e uso**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FELLET, André. **Regras e princípios, valores e normas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERNANDEZ, Vitor Bukvar. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulamentação na ocupação de terras no Brasil e após 1964**. 2014. 155

f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FONSECA, Flávio Netto. Racionalismo e Empirismo. Disponível em: <[http://www.philosophy.pro.br/racionalismo\\_empirismo\\_02htm.htm](http://www.philosophy.pro.br/racionalismo_empirismo_02htm.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

FOURIER, Charles. **Theorie des quatre mouvements**. In: Oeuvres Completes. Paris: Anthropos, 1966-1968 [original : 1808].

FRAGOSO, Heleno. A nova lei de Segurança Nacional. **Revista de Direito Penal de Criminologia**. Rio de Janeiro: Forense, nº 35, p.60-69, jan-jun. 1983.

FRANK, Felipe. **A função social em paralaxe**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). 2014. 238 f. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 1997.

FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 187, p.21-34. 2010.

\_\_\_\_\_. **Intervenção Judicial nos Contratos e Aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: o caso do leasing**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009.

FREITAS, Wesley R.S.; JABBOUR, Charbel J.C. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n.2, p.07-22, 2011.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

GRANGER, G. G. *Modèles qualitatifs, modèles quantitatifs dans La connaissance scientifique*. **Sociologie et Sociétés** (G. Houle, org.), vol. XIV, nº 1, pp. 07-15, Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal, 1982.

GASSEN, Valcir. A natureza histórica da instituição do direito de propriedade. In : WOLKMER, Antônio Carlos (Org.) **Fundamento de história do direito**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONÇALVES, Luís da Cunha. **Da propriedade e da posse**. Lisboa: edições Ática, 1952.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. O Conceito de Governança. In: **XIV Congresso Nacional CONPEDI**. Fortaleza: XIV Conpedi 2005, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 102 p. 371 - 395 jan./dez. 2007.

IHERING, Rudolf Von. **A evolução do Direito**. Lisboa: José Bastos, 1963.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2001.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1943.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Textos filosóficos. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LARENZ, Karl. **Derecho justo. Fundamentos da ética jurídica**. Madri: Civitas, 2001.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA, Getúlio Targino. **Propriedade: Crise e Reconstrução de um Perfil Conceitual**. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais). 2006. 213 f. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. Desafios à Defesa Nacional no mundo contemporâneo. **A Defesa Nacional - Revista de assuntos militares e de estudo de problemas brasileiros**. Rio de Janeiro, Ano XCVI, mai-ago, p.45-55, 2011.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica**. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. In: FIUZA, César *et alii* (coord.). **Direito Civil: Atualidades II**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 197– 217.

LOCKE, John. **Two Treatises on Civil Government**. Londres: R. Butler, 1821.

LOFUTO, Renan. **Código Civil Comentado, Parte geral (art. 1º a 123), vol.1.** Saraiva: São Paulo, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Juízo jurídico e a falsa solução dos princípios e regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n.160, p. 49-64, 2003.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitucion.** 5ª Ed. Madri: Tecnos, 1995.

MAGEE, Bryan. **História da Filosofia.** São Paulo: Edições Loyola, 1999.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 26ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dado.** 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARX, Karl. **Manifesto comunista.** Org. de Osvaldo Coggiola. 4ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico - filosóficos.** Trad. Jesus Raniere. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Capital.** Vol. I. Tomo I. São Paulo: Abril cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. **O Capital.** Vol. I. Tomo II. São Paulo: Abril cultural, 1984.

\_\_\_\_\_. **O Capital.** Vol. II. 3ª edição, São Paulo, Nova Cultural, 1988.

MEDAUR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 7ª Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 31ª ed. Malheiros: São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. Terrenos de Marinha aforados e o podermunicipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo out/dez, n. 88, 1988.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária.** Fórum: Belo Horizonte, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

MENEZES, Olindo Herculano de. **Perfil da propriedade contemporânea (destaque da propriedade fundiária).** Tese (Doutorado em Direito). 2009. f.517. Universidade de Brasília UNB, Brasília.

MINAYO, M. C. S.. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso) JCR, v. 17, p. 621-626, 2012. \_\_\_\_\_;

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral**. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**. Ano 2. Número 5. Abril-Junho 2009.

\_\_\_\_\_. **Militares: pensamento e ação política**. Papirus. Campinas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Raul José de Galaad. O princípio da soberania como paradigma de interpretação constitucional. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília-DF, v. 181, 2004. p. 59 a 63.

PENTEADO, Luciano Camargos de. **Direito das coisas**. São Paulo: RT, 2008.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/ editores, 1971.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. During Pinho da. **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

**Projeto Calha Norte**. Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>>. Acesso em 24 de setembro de 2016.

RAWLS, Jonh. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M R Esteves. 1ªed, 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 2ªed. São Paulo: Martins, 1960.

**REINO Unido decide deixar a União Europeia em referendo. Portal G1. 2016**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/reino-unido-decide-deixar-uniao-europeia-em-referendo.html>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Eryl Cardoso *et alii* (Org.). **As questões agrária e da**

**infraestrutura de transporte para o agronegócio.** 1ª ed. Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 03-48.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar.** 15ª ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

RODOTÀ, Stefano. **Il terribile diritto. Studisullaproprietàprivata.** 2ª ed., Bologna: Il Mulino, 1990.

ROUSSEAU, Jean- Jacques, 1712-1778. **Do contrato social: princípios de direito político.** Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens** / Jean Jacques Rousseau; introdução de João Carlos Brum Torres; tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2008.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s).** Rio de Janeiro: GZ editora, 2011.

SAINT SIMON. **Le nouveau christianisme.** Paris, 1825. (Google Books)

SANCHEZ, O; MINAYO, Maria Cecília de S. Quantitativo & Qualitativo: oposição ou complementaridade?. **Cadernos de Saúde Pública (FIOCRUZ)** JCR, Rio de Janeiro, v. IX, n.3, p. 239-262, 1993.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Crítica à Teoria do Estado: O conceito tradicional de soberania.** Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/2243-critica-a-teoria-do-estado-o-conceito-tradicional-de-soberania>>. Organização Marcus Firmino Santiago. – Brasília: IDP, 2014. Acesso em: 12 nov.2016.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Crítica à teoria do Estado: revisões acerca do conceito tradicional de soberania/1ª edição.** Marcus Firmino Santiago (org.). Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/>>. Brasília: IDP, 2015. Acesso em: 15 nov. 2016.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos.** São Paulo: Editora Fundação Peirópolis Ltda., 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos.** 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/multicultural.html>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SANTOS, Sérgio Roberto Leal dos. Três momentos do Estado de Direito. **JusNavigandi**, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14935/tres-momentos-do-estado-de-direito>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12ª Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre: 2015.

\_\_\_\_\_; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado. Porto Alegre: 2004.

SEGURANÇA Orgânica. <[http://www.segurancaorganica.com.br/Que\\_e.htm](http://www.segurancaorganica.com.br/Que_e.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

SEMINÁRIO “AMAZÔNIA E SOBERANIA NACIONAL”. 1997, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: IAB-Instituto dos Advogados Brasileiros, 1997. P. 235.

SELLTIZ, C. *et alii*. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: EDUSP, 1974.

**Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas**. Brasília: 2004. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. 108 p.

SEN, Armatya. **Desigualdade Reexaminada**. 2ª Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editoras LTDA, 2004.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1968.

STEFANIAK, J. N.. Propriedade Privada e as teorias de justiça. In: XIX Conpedi - Conselho Nacional de Pesquisa em Direito, 2010, Fortaleza - CE. **Direitos fundamentais e transdisciplinariedade**. Florianópolis - SC: Fundação Boiteaux, 2010. v. 1. p. 6331-6341.

STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência política e teoria do estado**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, Ano VI, Nº 6, pag. 101 a 119, jun, 2005.

VALE, André Rufino do. *Drittwirkung* de Direitos Fundamentais e Associações Privadas. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 5, p. 368-385, 2005.

\_\_\_\_\_. **Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atílio A. [Org.]. **Filosofia Política Moderna: de Hobbes a Marx**. Bueno Aires/São Paulo: CLACCSO/DCP-USP-FFLCH, 2006. p. 46 e 77.

VIZENTINI, Paulo Fagundes *et alii*. **Cadernos Adenauer II (2001), nº 5, Segurança e Soberania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2001.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1998.

**Weimar Constitution**. Disponível em: <[http://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 4ª ed. Saraiva: São Paulo, 2002.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 2016.

## ANEXOS

Reportagens sobre o caso Puraquequara:

<http://www.acritica.com/channels/manaus/news/exercito-marca-regularizacao-fundiaria-de-comunidade-situada-na-area-do-cigs-para-julho>

<http://www.pram.mpf.mp.br/news/mpf-am-comunidade-ribeirinha-recebe-concessao-de-uso-coletivo-de-terras-na-area-do-cigs-em-manau>

10

**MANAUS Hoje**

Quinta-feira, 23 de Maio de 2013 **Hoje - C**

**Ribeirinhos regularizados**

# Conflito com Exército chega ao fim

## Famílias que habitam área do CIGS recebem certificado de terras

O conflito por terras que existia há, pelo menos, 30 anos entre o Exército e famílias ribeirinhas de cinco comunidades tradicionais da região do Puraquequara, na Zona Leste, chegou ao fim. Ontem, o Exército entregou a 21 famílias da comunidade União e Progresso, a 50 minutos de voadeira de Manaus, contratos de Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRUR). O documento é a garantia de que os moradores permanecerão na área de forma legalizada e não poderão ser retirados. A comunidade foi a pri-

meira a receber o documento. Até dezembro deste ano, todas as comunidades receberão o CDRUR, segundo afirmou o comandante da 12ª Região Militar, Guilherme Cals Theophilo.

As famílias habitam uma área que está inserida nos limites do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). O conflito ocorria porque uma parte dos moradores tem título definitivo de terra, alguns com 109 anos, e o Exército reclamava a terra e queria que as famílias saíssem.

Outra reclamação das famílias era sobre os treina-

mentos de guerra com tiros que ocorriam na área. A CRÍTICA acompanhou a situação nos últimos anos noticiando os episódios. Há dois anos, o Comandante Militar da Amazônia (CMA), Eduardo Villas Boas determinou que fosse feita a regularização das famílias para acabar com o impasse fundiário.

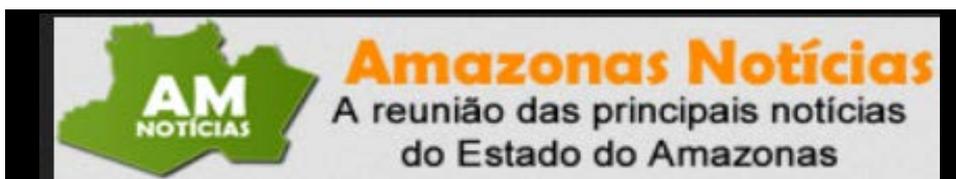
Segundo o general Theophilo, o documento delimita os lotes de cada morador e onde os treinamentos serão realizados. Desta maneira, cada parte saberá onde pode ir a fim de evitar conflito.

A negociação com as comunidades foi acompanhada ao longo de dois anos pela Advocacia Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF) e Procuradoria da República no Amazonas. A entrega do documento foi marcada de emoção.

Euzeldio Queiroz



Há mais de 30 anos famílias de ribeirinhos viviam impasse em áreas



## EXÉRCITO BRASILEIRO ENTREGA CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DE PROPRIEDADE A COMUNIDADE DO PURAQUEQUARA

21 Maio 2013

Posted in [Últimas Notícias](#)



O Exército Brasileiro, por intermédio do Comando da 12ª Região Militar, realizará dia 22 de maio (quarta-feira), às 10:00 h, a entrega de contratos de Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRUR) à Comunidade União e Progresso, localizada na região do Puraquequara. Este instrumento possibilita a manutenção das famílias que moram no interior do Campo de Instrução do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) de forma regularizada. A formalização da CDRUR ocorrerá após ter recebido aceitação imediata das Comunidades União e Progresso e São Pedro da Costa do Tabocal.

No interior do CIGS existem mais 3 (três) comunidades que, à luz da Legislação vigente, se caracterizam como ocupações irregulares, a seguir elencadas: Jatuarana, São Francisco do Mainã e Santa Luzia do Tiririca. A convivência entre as comunidades e o Exército sempre foi pacífica, entretanto, nos últimos anos, ocorreram contestações por parte de alguns integrantes dessas comunidades que alegam ter direito de propriedade sobre a terra ocupada.

A negociação com essas comunidades vem sendo conduzida em conjunto com a Advocacia Geral da União e o Ministério [Público](#) Federal, mediante a realização de reuniões na Procuradoria da República no Estado do Amazonas.

# acrítica

DE MÃOS DADAS  
COM O POVO



FUNDADOR:  
**UMBERTO CALDERA**  
DIRETORA PRESIDENTE:  
**FRANCISCA DE ARAÚJO CA**

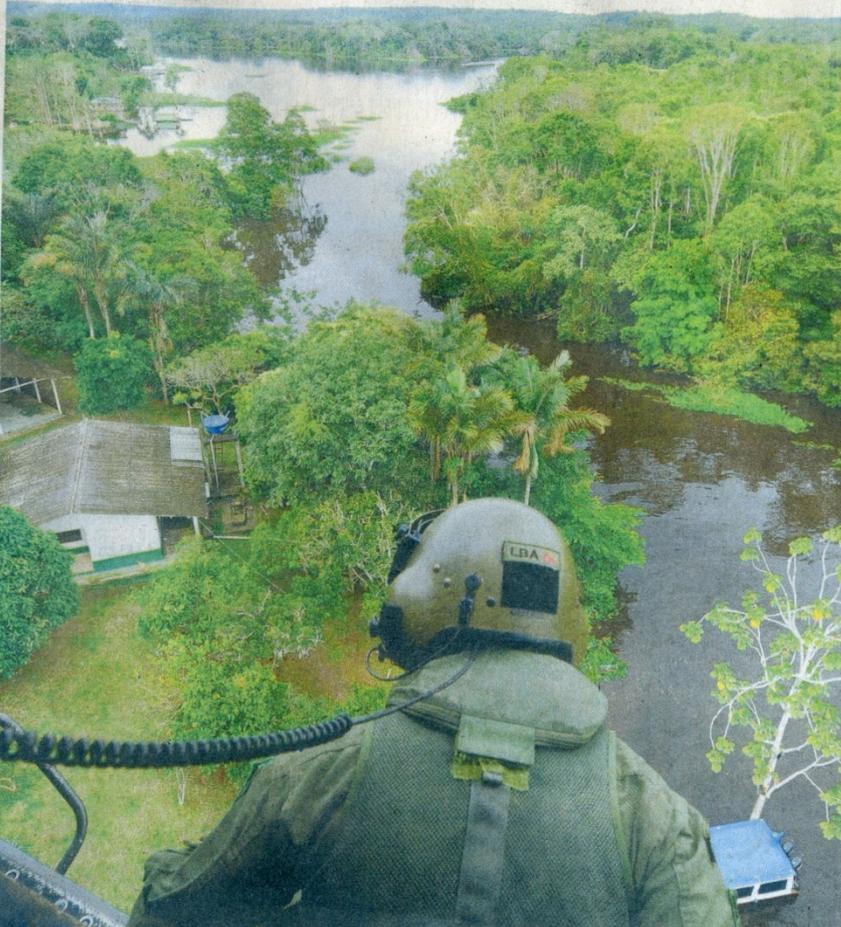
## Cidades

### Exército e comunidades selam a paz

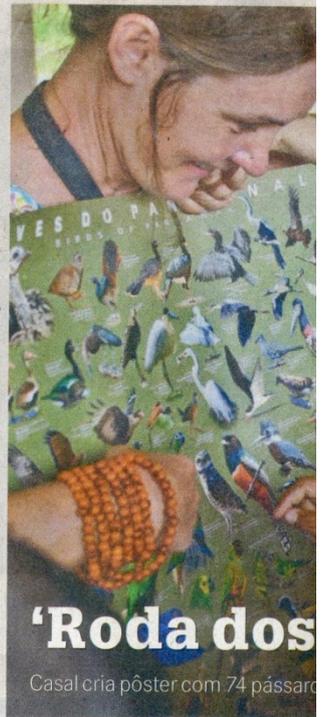
Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel acaba antigo conflito por terras. **PÁGINA 3**



Fotos: Flávio de Oliveira



## Bem viver



### 'Roda dos

Casal cria pôster com 74 pássaros

## POLÊMICA DO IC

### Muito ba

Medida Provisória que trata da comp

## SÃO GABRIEL PÁGINA C

EXÉRCITO X COMUNIDADES

## Fim de conflito no Puraquequara

Comando Militar da Amazônia entrega, até o fim do ano, o documento Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel a cinco comunidades

**FLORÊNCIO MESQUITA**  
florencio.mesquita@acritica.com.br

O conflito por terras que existia há, pelo menos, 30 anos entre o Exército e famílias ribeirinhas de cinco comunidades tradicionais da região do Puraquequara, na Zona Leste, chegou ao fim. Ontem, o Exército entregou a 21 famílias da comunidade União e Progresso, a 50 minutos de voadeira de Manaus, contratos de Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRUR). O documento é a garantia de que os moradores permanecerão na área de forma legalizada e não poderão ser retirados.

A comunidade foi a primeira a receber o documento. Até dezembro deste ano, todas as comunidades receberão o CDRUR, segundo afirmou o comandante da 12ª Re-

gião Militar, Guilherme Cals Theophilo. Além da União e Progresso a área de 1,5 mil quilômetros quadrados abriga as comunidades Jatuarina, São Francisco do Mainí, São Pedro da Costa do Tabocal e Santa Luzia do Tiririca.

As famílias habitam uma área que está inserida nos limites do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). O conflito ocorria porque a parte dos moradores tem título definitivo de terra, alguns com 109 anos, e o Exército reclamava a terra e queria que as famílias saíssem.

Outra reclamação das famílias era sobre os treinamentos de guerra com tiros que ocorriam na área. A CRITICA acompanhou a situação nos últimos anos noticiando os episódios. Há dois anos, o Comandante Militar da Amazônia



Morador mais antigo da comunidade União e Progresso, Raimundo Rodrigues se emocionou ao receber documento

nia (CMA), Eduardo Villas determinou que fosse feita a partilha das famílias para o com o impasse fundiário.

O maior conflito ocorreu na comunidade Jatuarina, em sucessivos militares eram realizados com maior frequência. tanto, todos os moradores iram a proposta de posse de Segundo o general Theophilo, o documento delimita os lotes da morador e onde os treinos serão realizados. Destreza cada parte saberá onde ir a fim de evitar conflito.

A negociação com as orçades foi acompanhada ac de dois anos pela Advocacia da União (AGU), Ministério do Federal (MEF) e Procuradoria da República no Amazonas.

A entrega do documento marcada por choro dos irres. A maioria nasceu e vive na comunidade. São famílias que da agricultura, pesca e pro de pé de moleque que são criados na feira da Agh Desenvolvimento Sustentável Amazonas realizada no 1º quarte do CIGS.

## Documento trará benefícios

Energia elétrica é o principal avanço que se tornou possível com o CDRUR entregue aos moradores

Para a presidente da comunidade de União e Progresso, Elaine Cristina Oliveira, 38, o documento entregue pelo Exército possibilitará, além de segurança na terra, vários benefícios para os moradores. Entre eles, acesso ao crédito da agricultura

ção da propriedade do terreno e permitirá que o programa Luz para Todos, do Governo Federal chegue a todas as comunidades. Atualmente, apenas a União e Progresso tem luz elétrica. "Tudo mudou para nós. É uma conquista muito grande

Há dois anos todos nós seríamos expulsos, mas desde que o general Villas Boas assumiu isso mudou. Todo está satisfeito com o Cdrur. No próximo dia 20 de junho vai fazer um anos que Luz Para Todos chegou. Agora em diante a tendência é todo

drigues Leite tem 80 anos, nasceu e vive na comunidade União e Progresso. Ele foi um dos que mais se emocionaram com a entrega do documento. Prestes a completar 81 anos, Raimundo disse que o Cdrur é o reconhecimento que os moradores cui-



Apresentação sobre o caso Purquequara realizada no II Seminário Governança de Terras:

<https://governancadeteras.com.br/2016/2017/01/16/anais-seminario-governanca-de-terras-2016/>

Contrato individual de CDRUR (padrão):

	
<b>MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO</b> <b>SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO</b> Superintendência do Patrimônio da União no Amazonas	<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b> <b>EXÉRCITO BRASILEIRO</b> <b>COMANDO DA 12ª REGIÃO MILITAR</b> (Comando de Elementos de Fronteira/1948) <b>REGIÃO MENDONÇA FURTADO</b>

CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL GRATUITO, nº 85/2013, do imóvel rural da União de 7,0543 hectares, localizado no município de Manaus, Estado do Amazonas, que entre si fazem, como OUTORGANTE Concedente, a UNIÃO, por intermédio da SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, como OUTORGANTE Concessionária o Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA, e com interveniência do COMANDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO a quem o imóvel está jurisdicionado, conforme Processo nº 11133/68, na forma abaixo:

Aos oito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e treze, no aquartelamento do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), compareceram de um lado como Concedente a Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, neste ato representada pela **SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO AMAZONAS**, de acordo com o art. 18, parágrafo primeiro, da Lei 9.636 de 15 de maio de 1998, Portaria/SPU/MP nº 200, de 29 de julho de 2010 e Portaria SPU nº 217 de 16 de agosto de 2013, pelo Sr. SILAS GARCIA AQUINO DE SOUSA, Superintendente da SPU-AM, nomeado pela Portaria SPU/MP nº 572, de 28 de maio de 2012, doravante designado como **CONCEDENTE** e de outro lado, o Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA, brasileiro, casado, agricultor, residente e domiciliado na comunidade do Jatuarana, Município de Manaus/AM, portador do RG nº 0942391-5, SSP/AM, CPF nº 983.363.202-53, doravante designado como **CONCESSIONÁRIO**, bem como o Exército Brasileiro, por intermédio do **COMANDO DA 12ª REGIÃO MILITAR**, de acordo com as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), aprovadas pela Portaria nº 011, de 04 de outubro de 2005 do Departamento de Engenharia e Construção, representado pelo General de Divisão GUILHERME CALS THEOPHILO GASPARD DE OLIVEIRA, Comandante da 12ª Região Militar, doravante designado como **INTERVENIENTE**, perante as testemunhas adiante nomeadas, celebram o presente **CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL GRATUITO**



– **CDRUR**, pertencente ao Patrimônio Imobiliário da União, integrante de áreas maior registrada no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet de nº **0255003855007** e jurisdicionado ao Comando do Exército, que se regerá pelas Cláusulas e Condições seguintes:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

Neste ato, a Concedente SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO AMAZONAS formaliza CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL GRATUITO – CDRUR, de fração do imóvel da União, de uma área de 7,0543 hectares, contínua, conforme memorial descritivo, denominada Jatuarana, Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), ao Concessionário Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA, que se incumbirá da administração, uso e conservação do imóvel da União.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA – DA FINALIDADE**

O presente CDRUR tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social da família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha da área adjacente a comunidade do Puraquequara, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA – DA DESCRIÇÃO DO IMÓVEL**

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Que a UNIÃO é senhora e legítima proprietária do imóvel de 7,0543 (sete virgula zero mil duzentos e setenta e dois) hectares, no Puraquequara, localizado no Município de Manaus, Estado do Amazonas, integrante de área maior registrada no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet de nº **0255003855007** e registrado sob matrícula de nº **310217** do Livro **02** Folha **001**, do Cartório de Registro de Imóveis de Manaus.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** O mencionado imóvel da União sob o qual recai o Contrato de CDRUR compreende uma poligonal com área de 7,0543 hectares, conceituada como áreas de várzeas indubitavelmente da União, igarapés do Rio Amazonas e áreas alodiais federais que assim se descrevem e se caracterizam:



**Imóvel:** COMUNIDADE JATUARANA – Lote XXII de MANOEL PEREIRA DA SILVA  
**Proprietário:** CIGS - AM 12-0031 **Município:** Manaus-AM  
**Comarca:** Manaus-AM **UF:** Amazonas  
**Área:** 7,0543 ha **Perímetro:** 1.212,54 m

### DESCRIÇÃO

Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice **M0012**, de coordenadas **N 9.664.210,322m** e **E 202.825,123m**, deste segue confrontando com o **Lote XX-Martinho da Silva Munhoz**, com o seguinte azimute e distância; **67°22'50"** e **130,13m** até o vértice **M0035**, de coordenadas **N 9.664.260,370m** e **E 202.945,240m**; deste, segue confrontando com o **Lote XXI-Alexandre Vieira Freitas**, com os seguintes azimutes planos e distância: **145°56'55"** e **274,91m** até o vértice **M0029**, de coordenadas **N 9.664.032,597m** e **E 203.099,172m**; deste, segue confrontando com o **Lago do Jatuarana**, com os seguintes azimutes planos e distância: **210°24'38"** e **196,20m** até o vértice **M0028**, de coordenadas **N 9.663.863,389m** e **E 202.999,856m**; **217°58'07"** e **113,46m** até o vértice **V0020**, de coordenadas **N 9.663.773,940m** e **E 202.930,050m**; **342°34'33"** e **38,58m** até o vértice **M0069**, de coordenadas **N 9.663.810,747m** e **E 202.918,498m**; deste, segue confrontando com o **Lote XXIX-Igreja Deus é Amor**, com os seguintes azimutes planos e distância: **36°48'44"** e **22,68m** até o vértice **M0070**, de coordenadas **N 9.663.828,902m** e **E 202.932,085m**; **305°22'10"** e **12,41m** até o vértice **M0024**, de coordenadas **N 9.663.836,087m** e **E 202.921,963m**; **214°32'28"** e **22,45m** até o vértice **M0023**, de coordenadas **N 9.663.817,596m** e **E 202.909,235m**; deste, segue confrontando com o **Igarapé do Inferno**, com os seguintes azimutes planos e distância: **348°42'31"** e **277,08m** até o vértice **M0027**, de coordenadas **N 9.664.089,311m** e **E 202.854,983m**; **346°08'20"** e **124,64m** até o vértice **M0012**, de coordenadas **N 9.664.210,322m** e **E 202.825,123m**; ponto inicial da descrição deste perímetro. Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir da estação **M0001**, na comunidade Jatuarana dentro do Lote-IX na parte posterior da casa, de coordenadas **E 203.364,478m** e **N 9.662.860,781m**, e os vértices encontram-se representados no sistema UTM, referenciadas ao **Meridiano Central 57° WGr**, tendo como Datum o **SIRGAS 2000**. Todos os azimutes, distâncias, área e perímetro foram calculados no plano de projeção UTM.

### CLÁUSULA QUARTA DA MODALIDADE DE CDRUR

O presente CDRUR é gratuita e individual por ser de interesse social, vez que visa garantir a segurança da posse do território tradicionalmente utilizado por família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha.



**CLÁUSULA QUINTA – DO PRAZO**

O prazo da presente CDRUR é **indeterminado** e **resolúvel** face o descumprimento das cláusulas do presente contrato.

**CLÁUSULA SEXTA – DA TRANSFERÊNCIA**

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Não é admitida a transmissão por ato *inter vivos*, entendida como qualquer tipo de alienação (compra e venda, permuta e doação) do direito real de uso da área da União de que trata este contrato.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Não é admitida também a sucessão testamentária da referida área.

**PARÁGRAFO TERCEIRO.** A transferência do direito real de uso da área da União de que trata este contrato se dará pelo instituto da sucessão, de forma a assegurar o direito dos descendentes e futuras gerações das comunidades tradicionais ribeirinhas do entorno da comunidade do Puraquequara.

**CLÁUSULA SÉTIMA – DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DO CONCESSIONÁRIO – Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA:**

- I - administrar, guardar, zelar, fiscalizar e controlar o imóvel cedido, devendo conservá-lo, tomando as providências administrativas e judiciais para tal fim, assegurando que as intervenções que serão realizadas na área sejam aprovadas pelas autoridades competentes, respeitados os licenciamentos ambiental e urbanístico;
- II – assegurar que a utilização do imóvel seja compatível com a finalidade social que motiva o Contrato de CDRUR, nos termos da cláusula primeira e segunda;
- III - dar condições para que a União realize fiscalização periódica, por meio da SPU/AM e do Comando da 12ª Região Militar, por intermédio do Centro de Instrução de Guerra na Selva - CIGS;
- IV – manter no imóvel, em local visível, placa de publicidade, da área do Contrato de CDRUR, de acordo com os termos da Portaria SPU nº 122, de 13 de junho de 2000, observado o inciso VI, alínea b, art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
- V - Utilizar o presente contrato como comprovação de regularização fundiária para os financiamentos necessários aos fins a que se destina, garantido o uso sustentável da área;



**CLÁUSULA OITAVA – DAS REGRAS DE CONVIVÊNCIA ENTRE O INTERVENIENTE (Comando da 12ª Região Militar, por intermédio do Centro de Instrução de Guerra na Selva – CIGS) E O CONCESSIONÁRIO (Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA):**

a) Os sepultamentos e visitas ao cemitério situado próximo a Base de Instrução nº 07 (BI-07) deverão ser informados com a antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, salvo, quanto aos sepultamentos, em situações excepcionais que demandem a sua utilização em prazo menor;

b) Ficam proibidas as seguintes atividades na área em questão:

b1) A pesca, a caça e a extração vegetal em desconformidade da legislação ambiental vigente;

b2) A prática de crimes ambientais, não especificados nestas normas.

c) O CIGS dispõe-se a prestar o apoio médico básico em casos excepcionais de saúde, desde que não comprometa as atividades de instrução programadas ou que a urgência assim determine, quando da realização de operações militares na área;

d) Por ocasião de cessão para outra Organização Militar ou outra Força Armada (Marinha e Força Aérea), para realização de instrução nas cercanias da área, estes deverão ser instruídos pelo CIGS acerca das presentes normas de convivência;

e) O Lago do Jatuarana, o Igarapé do Peua, o Igarapé Cabeceira Grande e o Igarapé do Inferno, estarão livres para trânsito e atividades de pesca de subsistência, nas ocasiões em que não houver treinamento ou atividades de risco por parte do Exército. Caso haja essas atividades, a comunidade deverá ser informada com antecedência mínima de 48 horas, oportunidade em que se aterá aos limites de exploração da área que será utilizada durante as operações militares;

f) A proibição de entrada em determinadas áreas será sinalizada por meio de bandeirola vermelha, a qual será colocada tão somente durante o período em que estiver proibido o acesso, mediante acompanhamento e controle rígido por integrante do Exército;

g) A execução de instruções em áreas adjacentes à comunidade dependerá de aviso, por parte do Exército, com antecedência mínima de 48 horas, a Presidente da Associação dos Moradores da Comunidade, oportunidade em que serão apresentadas as cautelas que serão adotadas com vistas a respeitar a continuidade das atividades da comunidade;



h) Em caso de omissão nas presentes regras de convivência, o Comando do CIGS e a diretoria da associação dos moradores, bem como qualquer outro “Ente Público” (AGU, MPF, SPU) que se fizer necessário, realizarão reunião, com lavratura de ata, para sanar eventuais dúvidas, podendo levar a questão à comunidade sempre que for necessário;

i) O Exército Brasileiro não se oporá a políticas publicas que tragam benefício ao CONCESSIONÁRIO e que estejam em conformidade com a lei vigente.

#### **CLÁUSULA NONA – DA RECISÃO**

Considerar-se-á rescindido o presente Contrato CDRUR, independente de ato especial ou requerimento judicial, retornando o imóvel ao uso da OUTORGANTE Concedente sob a jurisdição do Exército Brasileiro, nos seguintes casos:

- I - se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi destinada;
- II – se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser transferidos a terceiros, salvo por direito sucessório, que não sucessão testamentária;
- III - na hipótese de não cumprimento de cláusula contratual do presente contrato;
- IV – se constatado por auto de infração do órgão ambiental competente a ocorrência de crime ambiental.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** A responsabilização pelo descumprimento do contrato recairá sobre a família e/ou pessoa no caso de conduta individualizada, que implicará no acionamento judicial e consequente cancelamento do Contrato de CDRUR.

#### **CLÁUSULA DECIMA - PUBLICIDADE**

O extrato deste contrato será publicado no Diário Oficial da União pela SPU/MP.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - FORO**

Para dirimir o descumprimento de quaisquer das cláusulas deste contrato, serão fixadas as responsabilidades decorrentes dos fatos apurados, mediante ação judicial cabível, ficando eleito o foro da Justiça Federal da Comarca de Manaus/AM.

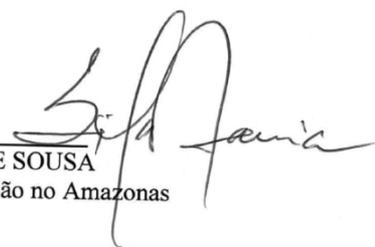
E, por assim se acharem ajustados e contratados, assinam a **UNIÃO**, como OUTORGANTE Concedente, o Sr MANOEL PEREIRA DA SILVA, como OUTORGADO Concessionário, e o COMANDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO como INTERVENIENTE, juntamente com as testemunhas abaixo assinadas e identificadas, presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente



instrumento o qual é lavrado na Superintendência do Patrimônio da União no Amazonas, valendo como Escritura Pública de acordo com o art. 13, inciso VI, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, alterado pelo art. 10 da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968.

Manaus, 8 de Dezembro de 2013

**CONCEDENTE:**

   
 \_\_\_\_\_  
 SILAS GARCIA ASSINO DE SOUSA  
 Superintendente do Patrimônio da União no Amazonas

**CONCESSIONÁRIO:**

\_\_\_\_\_  
 MANOEL PEREIRA DA SILVA  
 Idt: 0942391-5 / SSP/AM  
 CPF: 983.363.202-53

**INTERVENIENTE:**

   
 \_\_\_\_\_  
 GUILHERME CALS THEOPHILO GASPARETTE DE OLIVEIRA  
 General de Divisão  
 Comandante da 12ª Região Militar

**TESTEMUNHA:**

  
 \_\_\_\_\_  
 ENILSON CALDAS GOMES – Major  
 Chefe do Escalão Patrimonial da 12ª Região Militar  
 Idt: 011.154.434-2  
 CPF: 201.719.838-23

Contrato coletivo de CDRUR (padrão):

	
<b>MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO</b> <b>SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO</b> Superintendência do Patrimônio da União no Amazonas	<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b> <b>EXÉRCITO BRASILEIRO</b> <b>COMANDO DA 12ª REGIÃO MILITAR</b> (Comando de Elementos de Fronteira/1948) <b>REGIÃO MENDONÇA FURTADO</b>

CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL GRATUITO COLETIVO, nº 27/2013, do imóvel rural da União de 387,4143 hectares, localizado no município de Manaus, Estado do Amazonas, que entre si fazem, como OUTORGANTE Concedente, a UNIÃO, por intermédio da SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, como OUTORGANTE Concessionária a ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA MAINÃ, e com intervenção do COMANDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO a quem o imóvel está jurisdicionado, conforme Processo nº 11133/68, na forma abaixo:

Aos quatro dias do mês de agosto do ano de dois mil e treze, na Sede da Comunidade São Francisco de Mainã em Puraquequara, compareceram, de um lado como Concedente a Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, neste ato representada pela **SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO AMAZONAS**, de acordo com o art. 18, parágrafo primeiro, da Lei 9.636 de 15 de maio de 1998, Portaria SPU nº 40 de 18 de março de 2009 e Portaria/SPU/MP nº 200, de 29 de julho de 2010, pelo Sr. SILAS GARCIA AQUINO DE SOUSA, Superintendente da SPU-AM, nomeado pela Portaria SPU/MP nº 572, de 28 de maio de 2012, doravante designado como CONCEDENTE e de outro lado, a **ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MAINÃ**, organização civil sem fins lucrativos, de interesse público, inscrita no CNPJ sob nº 07.323.973/0001-00 neste ato representada por seu Presidente Sr. FRANCISCO MATEUS DA SILVA, brasileiro, casado, agricultor, residente e domiciliado na comunidade São Francisco de Mainã, Puraquequara, Município de Manaus/AM, portador do RG nº 1.474.686-7, SSP/AM, CPF nº 721.730.412-15, doravante designado como CONCESSIONÁRIA, bem como o Exército Brasileiro, por intermédio do **COMANDO DA 12ª REGIÃO MILITAR**, de acordo com as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), aprovadas pela Portaria nº 011, de 04 de outubro de 2005 do Departamento de Engenharia e Construção, representado pelo General de Divisão GUILHERME CALS THEOPHILO GASPAR DE OLIVEIRA, Comandante da 12ª Região Militar, doravante designado como INTERVENIENTE, perante as testemunhas adiante nomeadas, celebram o presente **CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL COLETIVO**





– **CDRUR/COLETIVO**, pertencente ao Patrimônio Imobiliário da União, integrante da maior área registrada no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet de nº **0255003855007** e jurisdicionado ao Comando do Exército, que se regerá pelas Cláusulas e Condições seguintes:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

Neste ato, a Concedente SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO AMAZONAS formaliza CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO RESOLÚVEL COLETIVO E GRATUITO – CDRUR/COLETIVO, de fração do imóvel da União, de uma área de 387,4143 hectares, contínua, conforme memorial descritivo, denominada de São Francisco de Mainã, jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), à Concessionária ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MAINÃ, que se incumbirá da administração, uso e conservação do imóvel da União.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA – DA FINALIDADE**

O presente CDRU/COLETIVO tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social das 41 famílias de baixa renda que integram a comunidade tradicional ribeirinha de São Francisco do Mainã, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA – DA DESCRIÇÃO DO IMÓVEL**

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Que a UNIÃO é senhora e legítima proprietária do imóvel de 387,4143 hectares, em Puraquequara, localizado no Município de Manaus, Estado do Amazonas, integrante de área maior registrada no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet de nº **0255003855007** e registrado sob matrícula de nº **310217** do Livro **02** Folha **001**, do Cartório de Registro de Imóveis de Manaus.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** O mencionado imóvel da União sob o qual recai o Contrato de CDRUR/COLETIVO compreende uma poligonal com área de 387,4143 hectares, conceituada como áreas de várzeas indubitavelmente da União, igarapés do Rio Amazonas e áreas alodiais federais que se estendem da sede da Comunidade São Francisco do Mainã até a área da Missão Novas Tribos do Brasil, que assim se descrevem e se caracterizam:







Imóvel: **COMUNIDADE SÃO FRANCISCO DO MAINÃ - LOTE VIII**

Proprietário: CIGS - AM 12 0031

Município: Manaus-AM

Comarca: Manaus-AM

UF: Amazonas

Área ( ha): 387,4173 ha

Perímetro: 9.530,83m

#### DESCRIÇÃO

Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-0004, de coordenadas N 9.665.154,086 m e E 191.126,312 m, situado no limite com Terras da Missão Americana, deste, segue com azimute de  $172^{\circ}14'14''$  e distância de 1.807,03 m, confrontando neste trecho com Terras da Missão Americana, até o vértice M-0014, de coordenadas N 9.663.363,614 m e E 191.370,391 m; deste, segue com azimute de  $298^{\circ}14'38''$  e distância de 216,28 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0034, de coordenadas N 9.663.465,964 m e E 191.179,860 m; deste, segue com azimute de  $272^{\circ}26'11''$  e distância de 402,54 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0035, de coordenadas N 9.663.483,076 m e E 190.777,679 m; deste, segue com azimute de  $283^{\circ}00'18''$  e distância de 524,45 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0036, de coordenadas N 9.663.601,095 m e E 190.266,681 m; deste, segue com azimute de  $292^{\circ}39'18''$  e distância de 197,95 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0037, de coordenadas N 9.663.677,343 m e E 190.084,001 m; deste, segue com azimute de  $278^{\circ}59'23''$  e distância de 553,86 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0038, de coordenadas N 9.663.763,888 m e E 189.536,943 m; deste, segue com azimute de  $249^{\circ}20'14''$  e distância de 172,67 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0039, de coordenadas N 9.663.702,958 m e E 189.375,379 m; deste, segue com azimute de  $268^{\circ}39'58''$  e distância de 614,80 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0040, de coordenadas N 9.663.688,645 m e E 188.760,744 m; deste, segue com azimute de  $254^{\circ}48'15''$  e distância de 410,42 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0041, de coordenadas N 9.663.581,068 m e E 188.364,678 m; deste, segue com azimute de  $284^{\circ}22'27''$  e distância de 340,23 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0042, de coordenadas N 9.663.665,531 m e E 188.035,100 m; deste, segue com azimute de  $280^{\circ}30'00''$  e distância de 147,16 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0043, de coordenadas N 9.663.692,350 m e E 187.890,400 m; deste, segue com azimute de  $313^{\circ}49'53''$  e distância de 112,41 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0044, de coordenadas N 9.663.770,199 m e E 187.809,309 m; deste, segue com azimute de  $47^{\circ}15'47''$  e distância de 305,21 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0045, de coordenadas N 9.663.977,324 m e E 188.033,478 m; deste, segue com azimute de  $354^{\circ}41'22''$  e distância de 230,48 m, confrontando neste trecho com Rio Puraquequara, até o vértice P-0046, de coordenadas N 9.664.206,811 m e E 188.012,146 m; deste, segue com azimute de  $52^{\circ}57'56''$  e distância de 1.200,58 m, confrontando neste trecho com Igarapé Mainãzinho, até o vértice V-0047, de coordenadas N 9.664.929,912 m e E 188.970,534 m; deste, segue com azimute de  $81^{\circ}02'26''$  e distância de 344,16 m, confrontando neste trecho com Igarapé Mainãzinho, até o vértice V-0048, de coordenadas N 9.664.983,509 m e E 189.310,494 m; deste, segue com azimute de  $106^{\circ}46'16''$  e distância de 626,03 m, confrontando neste trecho com Igarapé Mainãzinho, até o vértice V-0049, de coordenadas N 9.664.802,870 m e E 189.909,893 m; deste, segue com azimute de  $82^{\circ}11'07''$  e distância

de 1.056,27 m, confrontando neste trecho com Igarapé Mainãozinho, até o vértice V-0050, de coordenadas N 9.664.946,490 m e E 190.956,352 m; deste, segue com azimute de 39°18'27" e distância de 268,30 m, confrontando neste trecho com Terras da União - CIGS, até o vértice M-0004, de coordenadas N 9.665.154,086 m e E 191.126,312 m; ponto inicial da descrição deste perímetro. Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, a partir do marco SFM M-0002, de coordenadas E 188.015,8090 m e N 9.663.986,6780 m, e encontram-se representadas no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 57° WGr, tendo como o Datum o SIRGAS2000. Todos os azimutes e distâncias, áreas e perímetros foram calculados no plano de projeção UTM.

#### **CLÁUSULA QUARTA- DA MODALIDADE DE CDRUR**

O presente CDRUR/COLETIVO é gratuita e coletiva por ser de interesse social, vez que visa garantir a segurança da posse do território tradicionalmente utilizado por famílias de baixa renda que integram a comunidade tradicional ribeirinha de São Francisco do Mainã.

#### **CLÁUSULA QUINTA – DO PRAZO**

O prazo da presente CDRUR/COLETIVO é **indeterminado e resolúvel** em face do descumprimento das cláusulas do presente contrato.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA TRANSFERÊNCIA**

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Não é admitida a transmissão por ato *inter vivos*, entendida como qualquer tipo de alienação (compra e venda, permuta e doação) do direito real de uso da área da União de que trata este contrato.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Não é admitida também a sucessão testamentária da referida área.

**PARÁGRAFO TERCEIRO.** A transferência do direito real de uso da área da União de que trata este contrato se dará pelo instituto da sucessão, de forma a assegurar o direito dos descendentes e futuras gerações das comunidades tradicionais ribeirinhas de São Francisco do Mainã.

**CLÁUSULA SÉTIMA – DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA – ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MAINÃ:**

I - administrar, guardar, zelar, fiscalizar e controlar o imóvel cedido, devendo conservá-lo, tomando as providências administrativas e judiciais para tal fim, assegurando que as intervenções que serão realizadas na área sejam aprovadas pelas autoridades competentes, respeitados os licenciamentos ambientais e normas do município.

II - assegurar que a utilização do imóvel seja compatível com a finalidade social que motiva o Contrato de CDRU/Coletivo, nos termos da cláusula primeira e segunda;

III - dar condições para que a União realize fiscalização periódica, por meio da SPU/AM e o Comando da 12ª Região Militar, por intermédio do Centro de Instrução de Guerra na Selva – CIGS, podendo um representante da comunidade acompanhar a referida fiscalização.

IV - manter no imóvel, em local visível, placa de publicidade, da área do Contrato de CDRUR/COLETIVO, de acordo com os termos da Portaria SPU nº 122, de 13 de junho de 2000, observado o inciso VI, alínea b, art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

V - informar à Concedente alterações de cargo e nomes de diretores (gestores) da Associação, estatuto ou regimento interno da Associação, devidamente aprovados.

VI - utilizar o presente contrato como comprovação de regularização fundiária para os financiamentos necessários aos fins a que se destina, garantido o uso sustentável da área;

**CLÁUSULA OITAVA – DAS REGRAS DE CONVIVÊNCIA ENTRE O INTERVENIENTE (Comando da 12ª Região Militar, por intermédio do Centro de Instrução de Guerra na Selva - CIGS) E A CONCESSIONÁRIA (Associação Comunitária Mainã):**

I – Sobre os lotes demarcados e a área do Campo de Instrução do CIGS, a Comunidade São Francisco do Mainã e o CIGS deverão observar as seguintes regras, conforme ata de reunião realizada em 26 de abril de 2013 com o Ministério Público Federal (Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001253/2004-29):

a) O igarapé do Mainãzinho está livre para trânsito e atividade de pesca por parte da comunidade;

b) Quanto ao igarapé do Mainã Grande, este estará livre para trânsito e atividade de pesca nas ocasiões em que não houver treinamento ou atividades de risco por parte do Exército. Caso haja essas atividades, a comunidade deverá ser informada com a antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, oportunidade em que se aterá aos limites de exploração da área concedida;

- c) A proibição de entrada em determinadas áreas será sinalizada por meio de bandeirola vermelha, a qual será hasteada tão somente durante o período em que estiver proibido o acesso, mediante acompanhamento e controle rígido por integrante do Exército;
- d) Os sepultamentos e visitas ao cemitério situado na Base de Instrução nº 04 (BI-04) deverão ser informados com a antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, salvo, quanto aos sepultamentos em situações excepcionais que demandem a sua utilização em prazo menor;
- e) A execução de instruções em áreas adjacentes à comunidade dependerá de aviso, por parte do integrante da equipe do CIGS, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, ao Presidente da Associação dos Moradores da comunidade, oportunidade em que serão apresentadas as cautelas que serão adotadas com vistas a respeitar a continuidade das atividades da comunidade;
- f) Ficam proibidas as seguintes atividades na área em questão:
- f1) A pesca, caça e a extração vegetal em desconformidade da legislação ambiental vigente;
- f2) A prática de crimes ambientais, não especificados nestas normas.
- g) Será consentida a pesca de subsistência para os moradores da Comunidade São Francisco do Mainã, nos igarapés Mainã e Mainãzinho, durante o dia e à noite. No que concerne ao igarapé Mainã Grande, a realização da pesca só ocorrerá se não estiverem sendo realizadas atividades militares de risco, na forma dos itens anteriores, devendo ser solicitada autorização ao Comandante da Guarda do Setor Fluvial antes da entrada no igarapé para a prática da pesca;
- h) Será consentida a prática da agricultura familiar e da aquicultura dentro dos limites da área concedida a comunidade.
- II – O CIGS dispõe-se a prestar o apoio médico básico em casos excepcionais de saúde, desde que não comprometa as atividades de instrução programadas ou que a urgência assim determine;
- III – Por ocasião de cessão para outra Organização Militar ou outra Força Armada (Marinha e Força Aérea), para realização de instrução nas cercanias da área da comunidade, estes deverão ser instruídos pelo CIGS acerca das presentes normas de convivência;



IV – Em caso de omissão nas presentes regras de convivência, o Comando do CIGS e a diretoria da associação dos comunitários bem como qualquer “Ente Público” (AGU, MPF-AM, SPU, etc) que se fizer necessário, realizarão reunião, com a lavratura de ata, para sanar eventuais dúvidas, podendo levar a questão à comunidade sempre que for necessário.

V – O Exército Brasileiro não se oporá a políticas públicas que tragam benefício a comunidade e que estejam em conformidade com a lei vigente, como o Programa “Luz para Todos”.

#### **CLÁUSULA NONA – DA RECISÃO**

Considerar-se-á rescindido o presente Contrato CDRUR/COLETIVO, independente de ato especial ou requerimento judicial, retornando o imóvel ao uso da OUTORGANTE Concedente, nos seguintes casos:

- I - se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi destinada;
- II - se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser transferido a terceiros, salvo por direito sucessório que não a sucessão testamentária;
- III - na hipótese de não cumprimento de cláusula contratual do presente contrato;
- IV - se constatado em processo administrativo com decisão definitiva pelo órgão competente a ocorrência de infração ambiental, equiparada a crime cujo relatório final será analisado nos moldes da cláusula oitava, inciso IV, no entanto deverá ser considerado o princípio da insignificância.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** No caso de conduta individualizada, não haverá o cancelamento da CDRUR Coletiva, no entanto o autor da conduta poderá ser excluído do rol dos beneficiários, sem prejuízo da medida judicial cabível.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** A responsabilização e o cancelamento do Contrato de CDRUR/Coletivo recairá sobre a comunidade no caso de conduta coletiva.

#### **CLÁUSULA DECIMA - PUBLICIDADE**

O extrato deste contrato será publicado no Diário Oficial da União pela SPU/MP.



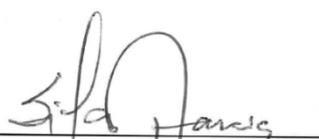
**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - FORO**

Para dirimir o descumprimento de quaisquer das cláusulas deste contrato, serão fixadas as responsabilidades decorrentes dos fatos apurados, mediante ação judicial cabível, ficando eleito o foro da Justiça Federal da Comarca de Manaus/AM.

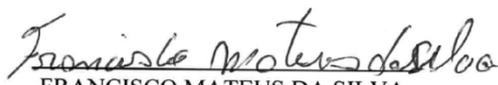
E, por assim se acharem ajustados e contratados, assinam a **UNIÃO**, como OUTORGANTE Concedente e a **ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MAINÃ**, como OUTORGADA Concessionária, o **COMANDO DO EXÉRCITO BRASILEIRO** como intervenientes, através do seu representante, juntamente com as testemunhas abaixo assinadas e identificadas, presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento o qual é lavrado na Superintendência do Patrimônio da União no Amazonas, valendo como Escritura Pública de acordo com o art. 13, inciso VI, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, alterado pelo art. 10 da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968.

Manaus, 04 de Agosto de 2013

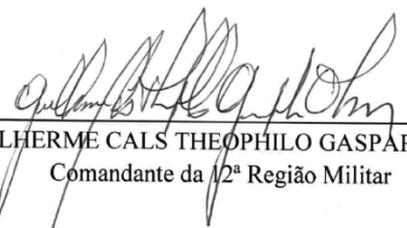
**CONCEDENTE:**

  
\_\_\_\_\_  
SILAS GARCIA AQUINO DE SOUSA  
Superintendente do Patrimônio da União no Amazonas

**CONCESSIONÁRIA:**

  
\_\_\_\_\_  
FRANCISCO MATEUS DA SILVA  
Presidente da Associação Comunitária Mainã

**INTERVENIENTE:**

  
\_\_\_\_\_  
Gen Div GUILHERME CALS THEOPHILO GASPARD DE OLIVEIRA  
Comandante da 12ª Região Militar


**TESTEMUNHAS:**

MARCOS JOSÉ BATISTA – Coronel  
Chefe do Escalão Patrimonial da 12ª Região Militar  
Idt: 023.134.653-7  
CPF: 075.436.288-48



ADONIS AURÉLIO MONTEIRO DA SILVA – Major  
Chefe da Seção de Patrimônio da 12ª Região Militar  
Idt: 076.102.263-1  
CPF: 756.287.324-00

## Acordo de Cooperação Técnica Nr 06071-00 EME:



**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE  
ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DAS  
CIDADES, COMANDO DO EXÉRCITO, E  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO.**

Nº 06071-00/EME

O **MINISTÉRIO DAS CIDADES**, inscrito no CNPJ/MF nº 05.465.986/0003-50, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Brasília, DF, doravante denominado neste instrumento **MCIDADES**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado **MARCIO FORTES DE ALMEIDA**, portador da Cédula de Identidade nº 1193 - MRE e do CPF nº 027.147.367 - 34, o **COMANDO DO EXÉRCITO**, inscrito no CNPJ/MF nº 075213150001-23, com sede no Quartel General do Exército, no Setor Militar Urbano, Brasília, DF, doravante denominado **CMDO EX**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Chefe do Departamento de Engenharia e Construção, General de Exército **ENZO MARTINS PERI**, portador da Cédula de Identidade nº 019.485.520-1 - CMDOEX e do CPF nº 018.130.057 - 53, e o **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, inscrito no CNPJ/MF nº 00.489.820/0002-36, com sede na Esplanada dos Ministérios Bloco K, Brasília, DF, doravante denominado neste instrumento **MP**, neste ato representado pela Senhora Secretária do Patrimônio da União Adjunta, **ELIANE FERNANDES DA SILVA**, nomeada pela Portaria nº 85, de 2 de fevereiro de 2004, nos termos da delegação de competência que lhe foi atribuída pela Portaria MP nº 30, de 16 de março de 2000, portadora da Cédula de Identidade nº 824.830 SSP/DF e do CPF nº 366.759.3718 - 34, resolvem celebrar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, de conformidade com o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e, no que couber, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada, pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, pela Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, pela Resolução nº 19, de 28 de junho de 2002, do Conselho Nacional de Desestatização, pelo constante do processo nº 80000.045508/2005-99, e com base nas Cláusulas seguintes, que mutuamente outorgam e aceitam.

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

Constitui objeto do presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA** a regularização fundiária, dominial e levantamentos topográficos e sócio-econômicos e projetos decorrentes, sobre imóveis da União, jurisdicionados ao Comando do Exército, em todo

Território Nacional, de conformidade com os Planos de Trabalho, a serem elaborados pelo Comando do Exército e submetidos à aprovação do Grupo de Trabalho, tendo como finalidades:

a) o desmembramento não só das áreas ocupadas irregularmente como também de outras consideradas úteis e necessárias à implantação de projetos sociais, assim consideradas de comum acordo entre os partícipes, com posterior e conseqüente redefinição das áreas que continuarão sob a jurisdição do Comando do Exército.

b) a garantia da concretização dos direitos sociais de moradores nos assentamentos informais de baixa renda, em áreas públicas jurisdicionadas ao Comando do Exército, nos termos da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e legislação aplicável.

## CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTÍCIPES

Para a consecução do objeto pactuado neste instrumento os partícipes obrigam-se a:

### I – MCIDADES:

a) definir as áreas objeto de regularização, juntamente com o **MP**, representado pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU e por suas Gerências Regionais, e o Comando do Exército;

b) disponibilizar os meios para realização dos levantamentos, projetos e ações decorrentes do presente instrumento;

c) exercer a autoridade normativa, bem como o controle e a fiscalização sobre a execução do presente Acordo;

d) coordenar as ações junto à Secretaria do Patrimônio da União e ao Comando do Exército;

e) convocar representantes dos partícipes para reuniões do Grupo de Trabalho;

f) aprovar, juntamente com os demais partícipes do Grupo de Trabalho, os respectivos Planos de Trabalho.

### II – CMDO EX:

a) iniciar o trabalho de regularização fundiária nas áreas definidas de comum acordo com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do **MCIDADES**;

b) elaborar e submeter à aprovação dos demais partícipes os Planos de Trabalho;

c) controlar e supervisionar a execução das atividades e obras decorrentes dos Planos de Trabalhos;

d) aprovar e supervisionar qualquer construção a ser instalada na área, objeto da intervenção, respeitadas as posturas municipais e normas técnicas vigentes;

e) realizar os levantamentos topográficos, sócio-econômicos e outros serviços e obras definidas em Planos de Trabalho, em coordenação com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos e a Secretaria do Patrimônio da União;

f) participar da realização de projetos decorrentes deste acordo;

g) colaborar com a atuação da Secretaria do Patrimônio da União, por meio da respectiva Gerência Regional, nos levantamentos e outros procedimentos necessários junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, responsáveis por licenças e autorizações de serviços e obras, bem como, participar das ações de regularização fundiária.

### **III – MP, por intermédio da SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU:**

- a) definir, juntamente com o **MCIDADES** e o **CMDO EX** as áreas a serem objeto de regularização;
- b) aprovar, juntamente com os demais partícipes do Grupo de Trabalho, os respectivos Planos de Trabalho;
- c) oferecer a necessária colaboração para os levantamentos e estudos das áreas objeto de desmembramento e regularização fundiária e outras providências decorrentes;
- d) propor a aplicação dos instrumentos jurídicos aptos à regularização fundiária, visando à implantação de programas de interesse social, nos termos da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998;
- e) apoiar, no que couber, as ações implementadas nas áreas de propriedade da União;
- f) providenciar as autorizações e licenças necessárias aos serviços e obras que visem à regularização fundiária das áreas definidas;
- g) realizar, por meio da respectiva Gerência Regional e em coordenação com o **CMDO EX**, levantamentos e outros procedimentos necessários junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, responsáveis por licenças e autorizações de serviços e obras, bem como, executar, em coordenação com o **MCidades**, as ações de regularização fundiária.

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO GRUPO DE TRABALHO**

Para a implementação e o acompanhamento das ações previstas no âmbito do presente Acordo de Cooperação Técnica, será constituído um Grupo de Trabalho, responsável pela aprovação dos Planos de Trabalho, para execução das ações decorrentes deste instrumento, composto de 2 (dois) representantes de cada partícipe, ficando, ainda, facultada a indicação de representantes de outros órgãos ou entidades, desde que por mútuo acordo entre os partícipes.

**SUBCLÁUSULA ÚNICA** - Cada partícipe indicará e designará os seus integrantes para o Grupo de Trabalho, mediante portaria publicada no Diário Oficial da União ou em Boletim Interno, do Departamento de Engenharia e Construção - DEC, conforme o caso, informando ao Ministro das Cidades, em até 5(cinco) dias úteis, após a data de assinatura deste Acordo.

### **CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS**

A execução do presente Acordo de Cooperação Técnica não gerará nenhum ônus financeiro e orçamentário para os partícipes.

SUBCLÁUSULA ÚNICA - A operacionalização das obrigações decorrentes deste instrumento, serão objeto de posteriores Planos de Trabalho, a serem elaborados pelos seus partícipes e implementados por destaques do Orçamento da União, por parte do MCIDADES, sendo regidos pelas disposições contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada, no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; e na Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

#### **CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA**

O presente instrumento terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, mediante termos aditivos, conforme disposto no inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA ALTERAÇÃO**

Este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser alterado, mediante a celebração de termo aditivo, desde que de comum acordo entre os partícipes, e desde que não altere o seu objeto.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA - DA DENÚNCIA**

Durante sua vigência, este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser denunciado por qualquer um dos partícipes pelo descumprimento das obrigações pactuadas e pela superveniência de norma legal ou fato que o torne unilateralmente inexecutável, observado o aviso prévio de 60 (sessenta) dias, para sua rescisão.

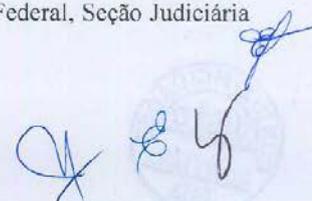
#### **CLÁUSULA OITAVA – DA PUBLICAÇÃO e DIVULGAÇÃO**

O presente Acordo de Cooperação Técnica será publicado no Diário Oficial da União, de acordo com o Parágrafo único do art. 61, da Lei nº 8.666/93, a expensas do **MCidades**.

SUBCLÁUSULA ÚNICA - Toda e qualquer ação promocional decorrente deste Acordo de Cooperação Técnica deverá, obrigatoriamente, destacar cada um dos partícipes uniformemente, sendo vedada a utilização pelos partícipes de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, bem como a observância às determinações da Legislação Eleitoral, contidas nos artigos 73,75 e 77 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, destacadamente para as Orientações de Publicidade da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República, para o período eleitoral.

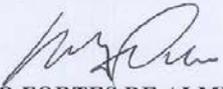
#### **CLÁUSULA NONA - DO FORO**

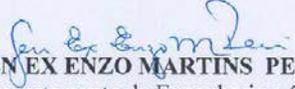
O Foro para solucionar os litígios que eventualmente decorrerem da execução deste Acordo, não resolvidos administrativamente, será o da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal.

Handwritten signatures in blue ink are visible at the bottom right of the page. There is a circular stamp, likely an official seal, partially obscured by the signatures.

E por estarem de pleno acordo, assinam os partícipes o presente instrumento, em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, que também o subscrevem, a fim de que produzam os efeitos jurídicos e legais.

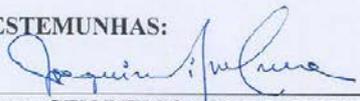
Brasília, DF, de de 2006.

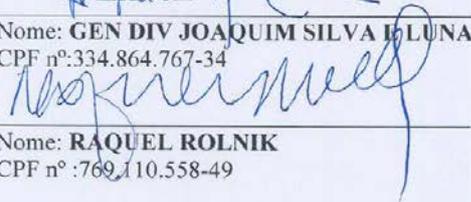
  
**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**  
Ministro das Cidades

  
**GEN EX ENZO MARTINS PERI**  
Chefe do Departamento de Engenharia e Construção  
Comando do Exército

  
**ELIANE FERNANDES DA SILVA**  
Secretária do Patrimônio da União Adjunta  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**TESTEMUNHAS:**

  
Nome: **GEN DIV JOAQUIM SILVA DE LUNA**  
CPF nº: 334.864.767-34

  
Nome: **RAQUEL ROLNIK**  
CPF nº: 769.110.558-49

Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica Nr 06071-00 EME:



**TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA nº 06071-00/EME QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DAS CIDADES, O COMANDO DO EXÉRCITO E O MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.**

Nº 06071-01/EME

O **MINISTÉRIO DAS CIDADES**, inscrito no CNPJ/MF nº 05.465.986/0003-50, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Brasília, DF, doravante denominado neste instrumento **MCIDADES**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado **MARCIO FORTES DE ALMEIDA**, portador da Cédula de Identidade nº 1193 - MRE e do CPF nº 027.147.367 - 34, o **COMANDO DO EXÉRCITO** por intermédio do **DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO - DEC**, inscrito no CNPJ/MF nº 075213150001-23, com sede no Quartel General do Exército, no Setor Militar Urbano, Brasília, DF, doravante denominado **CMDO EX**, neste ato representado pelo Chefe do **DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO - DEC**, General-de-Exército **MARIUS LUIZ CARVALHO TEIXEIRA NETO**, portador da cédula de identidade nº 012117851-1 e do CPF nº 059.906.700-44; e o **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, inscrito no CNPJ/MF nº 00.489.820/0002-36, com sede na Esplanada dos Ministérios Bloco K, Brasília, DF, doravante denominado neste instrumento **MP**, neste ato representado pela Senhora Secretária do Patrimônio da União, **ALEXANDRA RESCHKE**, portadora da cédula de identidade nº 15.458.443 - SSP/SP e do CPF nº 066.195.378 - 55, nos termos da delegação de competência que lhe foi atribuída pela Portaria MP nº 30, de 16 de março de 2000, resolvem celebrar o presente **TERMO ADITIVO AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA nº 06071-00/EME**, de conformidade com o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e, no que couber, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada, pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, pela Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, pela Resolução nº 19, de 28 de junho de 2002, do Conselho Nacional de Desestatização, pelo constante do processo nº 80000.045508/2005-99, que mutuamente outorgam e aceitam.

*Gen M* *Alexandra Reschke*

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

Constitui objeto deste Termo Aditivo a prorrogação por 24 meses do prazo de vigência a que se reporta a Cláusula Quinta do ACT nº 06071-00/EME, com início em 20 de julho de 2007 e término em 20 de julho de 2009.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA RATIFICAÇÃO**

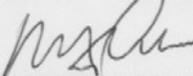
Ficam ratificadas as demais Cláusulas e condições do Acordo de Cooperação Técnica original.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DA PUBLICAÇÃO**

Este ADITIVO será publicado, por extrato, no Diário Oficial da União, nos termos do Parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993, às expensas do **MCidades**.

E por estarem de pleno acordo com todas as cláusulas e condições então pactuadas, firmam o presente ADITIVO, em 3 (três) vias, de igual teor e forma, para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

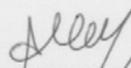
Brasília/DF, 18 de JULHO de 2007.



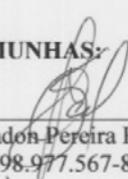
**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**  
Ministro das Cidades



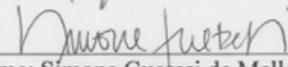
**GEN Ex MARIUS LUIZ CARVALHO TEIXEIRA NETO**  
Chefe do Departamento de Engenharia e Construção  
Comando do Exército



**ALEXANDRA RESCHKE**  
Secretária do Patrimônio da União  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**TESTEMUNHAS:**


Nome: Sadon Pereira Pinto – Cel Eng.  
CPF nº: 498.977.567-87



Nome: Simone Guerresi de Mello  
CPF nº: 590.483.360-15