



## **ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO: OPORTUNIDADES DESPERDIÇADAS?**

### **Autores:**

Flavia Pedrosa Pereira - UnB - [flaviapereira09@gmail.com](mailto:flaviapereira09@gmail.com)

Benny Schvarsberg - UnB - [benny@unb.br](mailto:benny@unb.br)

### **Resumo:**

Os normativos e iniciativas da Administração Pública Federal que estimulam a alienação de bens imóveis da União estão na pauta do dia. O artigo propõe uma abordagem que inicia com a caracterização dos bens que compõem esse universo, procurando compreender como se deu a formação do patrimônio da União. Destaca-se que há um conjunto heterogêneo desses bens, parte conhecida e parte ignorada, o que configura uma imprecisão fundiária. São destacadas as possibilidades de destinação e a função social dos bens públicos. Dedicar-se especial atenção aos bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados, ou seja, podem ser transacionados, inclusive alienados, pela União. Na sequência aborda-se o Plano de Alienação de Imóveis da União, posto em prática pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em março de 2017. Apresentam-se os resultados das pretendidas vendas até meados de 2018, quando iniciou o período de vedações devido às eleições no país. Conclui-se que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas. A prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. Caracteriza-se a referida prática como oportunidades desperdiçadas e demonstra-se o porquê.

# ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO: OPORTUNIDADES DESPERDIÇADAS?

## RESUMO

Os normativos e iniciativas da Administração Pública Federal que estimulam a alienação de bens imóveis da União estão na pauta do dia. O artigo propõe uma abordagem que inicia com a caracterização dos bens que compõem esse universo, procurando compreender como se deu a formação do patrimônio da União. Destaca-se que há um conjunto heterogêneo desses bens, parte conhecida e parte ignorada, o que configura uma imprecisão fundiária. São destacadas as possibilidades de destinação e a função social dos bens públicos. Dedicam-se especial atenção aos bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados, ou seja, podem ser transacionados, inclusive alienados, pela União. Na sequência aborda-se o Plano de Alienação de Imóveis da União, posto em prática pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em março de 2017. Apresentam-se os resultados das pretendidas vendas até meados de 2018, quando iniciou o período de vedações devido às eleições no país. Conclui-se que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas. A prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. Caracteriza-se a referida prática como oportunidades desperdiçadas e demonstra-se o porquê.

**Palavras-chave:** Bens imóveis da União, alienação de bens públicos, função social da propriedade.

## 1. INTRODUÇÃO

Uma pergunta aparentemente simples não possui resposta. Quais e quantos são os bens imóveis da União no Brasil? Para compreender a complexidade do emaranhado que compõe os bens públicos da União é necessário tecer um breve retrospecto.

Durante o período colonial, quando todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa, instituiu-se o regime das sesmarias. Era uma concessão de domínio condicionada à utilização produtiva da terra. A propriedade permanecia do Rei. Foi o início das terras públicas no Brasil. Iniciou-se a constituição dos latifúndios, na maior parte improdutivos e servindo apenas à dinâmica do capitalismo mercantilista da época. Não era a terra que possuía valor na época, mas sim a propriedade de escravos. Distribuíam-se as terras conforme interesses do governante, em uma relação no mínimo duvidosa com os particulares. As estruturas, tanto determinantes quanto resultantes deste processo, se constituíram do latifúndio, da monocultura voltada ao mercado externo e da utilização da mão-de-obra escrava.

Apesar do sistema de sesmarias ter sido a principal forma de concessão de terras no Brasil colônia, não foi a única. A concessão de datas de terras<sup>1</sup> e a legitimação de posse se fizeram presentes ao longo dos quase trezentos anos de período colonial, além dos apossamentos de terras ilegais.

A partir de 1850, com a Lei de Terras<sup>2</sup>, o regime de sesmarias foi extinto e houve uma mudança integral sobre o sistema de apropriação de terras. O direito à terra deixou de ser condicionado à efetiva ocupação e aproveitamento. As sesmarias foram reconhecidas e legitimadas com títulos, e as demais terras, sem destinação, foram caracterizadas como devolutas.

Como afirma Whitaker (2005)<sup>3</sup>, a Lei de Terras fez com que o indicativo de poder e riqueza das elites de então deixasse de ser o número de escravos, e passasse a ser medido pela terra que possuíam. Foi a efetiva transformação da terra em mercadoria:

(...) nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (...) os imigrantes, em vez de colonos de pequenas plantações, serviram de fato como mão-de-obra nos grandes latifúndios, substituindo a mão-de-obra escrava. Pois o processo político de aprovação da Lei das Terras tem muito a ver com o fim do tráfico de escravos. (WHITAKER, 2005).

Dessa maneira, a propriedade de terras no Brasil já surgiu a partir de um marco jurídico excludente, que limitou o acesso à propriedade mediante compra e venda. Não havia espaço para pequenos proprietários, para a população pobre, adquirir seu quinhão de terras. Quando colonos pobres ocupavam as terras com produções de subsistência e sem títulos formais, como menciona Moreira (2018), eram submetidas à constantes constrangimentos e ameaças de expulsão, vivendo em situação de vulnerabilidade, insegurança e violência.

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcados por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade – caracterizadas pelas terras doadas em sesmarias muitas vezes não cultivadas, não demarcadas, não registradas, ou então, pelas posses de terras sem títulos – criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de estado-nação,

---

<sup>1</sup> “Distinguem-se as sesmarias das datas de terras, sendo estas as concessões feitas pelos comandantes militares, em geral não maiores do que meia quadra, enquanto que as primeiras eram concedidas pelos governadores de capitânicas e vice-reis do Brasil, aos candidatos à latifúndio” (Varela, 2005: 74).

<sup>2</sup> Lei nº 601 de 10 de setembro de 1850.

<sup>3</sup> Whitaker, João Sette. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/artigos.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html). Acesso em: 09/10/2018.

necessário para a consolidação do processo de independência e inserção do Brasil na economia capitalista internacional. (MOREIRA, 2017).

Para Saule Jr. (2009)<sup>4</sup>, houve uma prevalência dos valores enraizados no modelo do Estado Liberal da proteção privilegiada da propriedade individual pelo Estado em detrimento do interesse público ou social, com base principalmente no tratamento das legislações civis sobre o direito de propriedade. Havia necessidade de transformar propriedades em ativos financeiros, para que pudessem servir de garantia aos empréstimos. Assim a colônia cumpriria bem seu papel, criando um mercado consumidor para dar vazão aos bens produzidos na Coroa.

A lógica das propriedades particulares era a mesma no que se refere ao patrimônio público, com o Estado administrando suas propriedades sob a perspectiva prioritária das transações onerosas. Esta lógica afetou, desde então, a própria forma do Estado Brasileiro promover a gestão de suas propriedades ao dar preferência para os interesses econômicos e políticos na cessão de seus bens imóveis para os particulares. Os reflexos da Lei de Terras também resvalaram nas cidades, nas dinâmicas de apropriação da terra urbana.

Como diz Moreira (2017), o esforço de constituição da propriedade privada no Brasil, foi marcado por um longo processo de passagem de domínio de bens públicos régios para mãos de particulares, ainda no período colonial, e, posteriormente, pelo esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição do que era público. Foi o Código Civil de 1916 que determinou os bens públicos de domínio da União, dos Estados e dos Municípios, distinguindo-os das propriedades privadas, que gozavam de um conceito abstrato, unitário e absoluto, com o proprietário dispondo de direitos exclusivos sobre a coisa. Assim foi se constituindo a propriedade privada e a pública no país.

Nesse contexto, e como proprietário de um sem número de imóveis urbanos e rurais pertencentes à União, o Estado brasileiro vem lhes dando destino, com avanços e retrocessos nesse sentido. Não há um número que aponte o quantitativo de bens imóveis de propriedade da União. Também não são conhecidos todos os limites físicos desses bens. A Constituição da República de 1891, por exemplo, como parte da política de descentralização, transferiu terras devolutas, improdutivas e não apropriadas por particulares para os estados da federação, que passaram a deter cerca de 80% do território nacional.

Hoje, os bens pertencentes à União são definidos no art. 20 da Constituição Federal<sup>5</sup> e, de acordo com a destinação que lhes pode ser atribuída, o Código Civil (2002) os classifica

---

<sup>4</sup> Saule Júnior, Nelson. Instrumentos de destinação social dos imóveis da União. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, 2009.

<sup>5</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;

em três tipos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais.

Ressalte-se que os imóveis públicos federais podem ser classificados em três tipos, em razão da destinação que lhes pode ser dada: (a) bens de uso comum do povo, afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos; (b) bens de uso especial, que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes etc.; e (c) bens dominiais, que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso. (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2017)<sup>6</sup>.

A classificação de acordo com a destinação do bem apresenta certa flexibilidade, principalmente no que se refere aos bens de uso especial e aos bens dominiais. Por exemplo: um imóvel que hoje se encontra ocupado por um órgão público, ao ser desocupado pela mudança de sede deste órgão, passando a estar vazio por um certo período de tempo, deixa de ser classificado como bem de uso especial e passa a ser um bem dominial nos cadastros da SPU. Ao contrário, um imóvel caracterizado como bem dominial, ao ser destinado a um órgão ou entidade pública, passa a ser caracterizado como bem de uso especial.

Os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis, ou seja, não podem ser objeto de usucapião; e não graváveis, pois não podem servir de garantia a credor, como no caso de hipoteca. Os bens dominiais, conforme já exposto, podem ser destinados a vários fins ou alienados, observadas as exigências legais.

---

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

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>6</sup> Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017. Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano\\_nacional\\_caracterizacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano_nacional_caracterizacao.pdf). Acesso em: 31/10/2017.

Apesar da definição na Constituição e classificação pelo Código Civil, as áreas correspondentes às terras públicas não se encontram totalmente discriminadas e demarcadas pela Administração Pública. Moreira (2017) menciona ainda que, além dos subconjuntos citados, pertencem à União diversos imóveis frutos de adjudicações em pagamento de dívidas de terceiros com a União, recebidos de outras instituições e incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da Administração Federal<sup>7</sup>, ou mesmo, decorrentes de sanções judiciais do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), entre outros.

“Estima-se que aproximadamente 70% das áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais” (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2017).

Na configuração dessa imprecisão fundiária, soma-se ainda processos de desapropriação inacabados, podendo-se citar como emblemático nesse sentido as desapropriações de antigas fazendas anteriormente pertencentes ao estado de Goiás, para a formação do Distrito Federal no Planalto Central<sup>8</sup>. Até os dias atuais há litígios que envolvem a definição de limites das áreas públicas e seus confrontantes com particulares, e processos de desapropriação nunca finalizados. Isso contribui para o emaranhado jurídico e de irregularidades em relação aos bens em questão.

Apesar das falhas cadastrais, litígios judiciais, ausência ou incompletude de demarcações, há dois sistemas gerenciais da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) com milhares de imóveis cadastrados e características distintas. O Sistema Integrado de Administração patrimonial – SIAPA, com cerca de 600 mil imóveis cadastrados, e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, com cerca de 45 mil imóveis cadastrados.

A origem desses registros está no livro público da Repartição Geral das Terras Públicas, instituída em 1854 para realizar a gestão das terras públicas nacionais. Na virada do século XX, esses registros cadastrais de imóveis da União foram incorporados a um sistema gerencial informatizado, e posteriormente, fragmentado nos dois sistemas gerenciais mencionados. O SPIUnet é utilizado para realizar a gestão dos imóveis de uso especial da União. Já o SIAPA contempla os cadastros de imóveis definidos como bens dominiais da União. (MOREIRA, 2017).

Percebe-se, pelo exposto, a ausência de informações precisas ao tentar quantificar e qualificar o universo dos bens imóveis pertencentes à União em todo o território nacional. São

---

<sup>7</sup> Por exemplo, dos imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), da Extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outros.

<sup>8</sup> A origem dessa história está no artigo 3º da Constituição de 1891, que pela primeira vez fez menção sobre a delimitação de uma área no planalto central brasileiro para estabelecer a futura Capital do país: “Fica pertencendo à União, no planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”.

cadastros e sistemas incompletos e que não conversam entre si, problemas de demarcação e de documentação, o que dificulta um efetivo controle sobre os bens públicos, dificulta ações de fiscalização e favorece práticas indevidas. Além disso, há os imóveis não utilizados, subutilizados e precários inseridos nesse universo.

De acordo com dados fornecidos pela SPU e divulgados em uma reportagem da Pública<sup>9</sup>, a União possui cerca de 10 mil imóveis desocupados, incluindo residências, terrenos, galpões e imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Nesse universo, os prédios comerciais desocupados, espalhados pelas 27 unidades da Federação, totalizam 91 unidades<sup>10</sup>. Não há informações mais precisas sobre esses imóveis, como vocação, estado de conservação, localização, condicionantes de zoneamento e legislação ambiental. Os estados com o maior número de imóveis desocupados e que podem ser negociados pela administração pública federal são Rio de Janeiro, com 1.507 imóveis disponíveis, seguido pelo Pará, com 1.506, Bahia e Santa Catarina, com 1.012 e 884, respectivamente. Os quatro estados representam 60% do total de imóveis desocupados pertencentes à União no País. No caso do RJ, a concentração é compreensível em razão do histórico de capital e seu papel político nacional. Em relação ao Pará, Bahia e Santa Catarina, cabe realizar estudos com o objetivo de esclarecer os motivos da grande quantidade de imóveis vazios.

## 2. IMÓVEIS DA UNIÃO: POSSIBILIDADES DE DESTINAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL

Os bens públicos da União são geridos por órgão do Poder Executivo, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A estrutura da SPU é composta por uma unidade central, localizada na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, e por 27 Superintendências do Patrimônio da União, localizadas nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. A SPU é legalmente imbuída de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em Lei, dos imóveis da União. Como missão institucional tem-se: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação<sup>11</sup>”. Percebe-se que a missão vai além da perspectiva de um Estado que priorize as transações onerosas de suas propriedades frente aos demais usos possíveis, ou seja, a função arrecadadora deve caminhar em consonância com a função socioambiental.

Na presente abordagem interessam, sobretudo, os bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados e podem ser transacionados, inclusive alienados, pela União. Os direitos de utilização dos bens imóveis dominiais da União podem ser destinados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a agentes públicos ou privados. Há diferentes

<sup>9</sup> Fonte: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08/10/2018.

<sup>10</sup> Fonte: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-18-mil-imoveis-desocupados,70001706339>. Acesso em: 08/10/2018.

<sup>11</sup> FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. **Manual de Regularização Fundiária em Terras da União**. Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 28/10/2017.

instrumentos<sup>12</sup> para a referida transferência de direitos, e sua aplicação depende das características do imóvel e do interesse público na utilização proposta. Quando partimos para o tema específico da alienação dos imóveis da União, as Leis nº 9.637/1998 e nº 13.240/2015 são os principais dispositivos legais que dispõe sobre a matéria e, conseqüentemente, foram os que mais sofreram modificações com a edição da Lei nº 13.465/2017<sup>13</sup>.

A alienação é o instrumento a ser utilizado para os imóveis que ao longo do tempo perderam a capacidade de atender às necessidades da União, levando-se em consideração, também, a previsão de intervenções por parte do Governo Federal. É aplicável quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União. Pode ser realizada mediante a venda, permuta ou doação do domínio pleno e deve ser respeitada a Lei 8.666/93. Ressalta-se a manutenção dessa definição dada pela Lei nº 9.636/1998, mesmo com a edição da nova lei 13.465/2017.

Nas destinações de áreas rurais de domínio da União é obrigatório consulta ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) quanto à vocação do imóvel para fins de reforma agrária, por força do disposto no art. 188 da Constituição Federal, no art. 13 da Lei 8.629, de 1993, e nos arts. 9º e 10º da Lei 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura,

---

<sup>12</sup> Os principais instrumentos de destinação do patrimônio da União são: aforamento, alienação, autorização de uso, cessão de uso gratuita, cessão de uso onerosa, cessão em condições especiais, cessão provisória, concessão de direito real de uso – CDRU, concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, declaração de interesse do serviço público, entrega, entrega provisória, guarda provisória, inscrição de ocupação, permissão de uso, termo de autorização de uso sustentável – TAUS, e transferência (gratuita). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonioda-uniao/gestaopatrimoniodauniao>. Acesso em: 10/06/2017.

<sup>13</sup> Em meados do ano de 2016, durante o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o Ministro de Estado das Cidades, Bruno Araújo, formalizou grupo de trabalho denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária (GTRPNRF). Através da Portaria nº 326, de 18/06/2016, indicaram-se os componentes do GT, em um total de 16 (dezesesseis) representantes, com a finalidade de debater propostas de alteração do marco legal da regularização fundiária e definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária. Apesar de abordar assuntos relacionados à regularização fundiária e a alienação de imóveis da União, o Grupo de Trabalho não contou com representante (s) da Secretaria do Patrimônio da União. As atividades coordenadas pelo GT culminaram com a outorga, pelo Presidente Michel Temer, da Medida Provisória (MP) 759, de 22 de dezembro de 2016. A MP tramitou pela Comissão Mista do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal. No processo foram apresentadas 732 (setecentas e trinta e duas) emendas por Deputados e Senadores. Destas, 122 (cento e vinte e duas) foram acatadas pelo relator, o Senador Romero Jucá. Destaca-se que, do total das emendas apresentadas, 82 (oitenta e duas) foram propostas pela SPU, sendo que 25 (vinte e cinco) foram acolhidas. De maneira preliminar, tem-se que a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016 alterou, entre outras, leis que disciplinavam a regularização fundiária e os procedimentos para alienação de imóveis da União. A Medida Provisória 759/2016 foi convertida na Lei nº 13.465/2017.



pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional. (LEI 8.629, DE 1993).

Além do disposto, é importante mencionar o princípio da função social do uso do solo urbano proposto no âmbito da Constituição Federal de 1988. Sob este princípio, o conceito de interesse social é constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para os setores de população de baixa renda (Bonduki, 2003). Uma importante contribuição para a consolidação do princípio da função social do solo urbano se dá também a partir das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II, 1996), que elegeu os temas “Moradia adequada para todos” e “Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização”, como os maiores desafios a serem enfrentados em nível global.

A função social da propriedade é princípio constitucional, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e que deve ser detalhada nos planos diretores municipais. Não faz distinção entre propriedades públicas e privadas, até porque a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência municipal no ordenamento territorial, no uso e ocupação do solo, logo com atribuição de definição das destinações de propriedades públicas e privadas, urbanas e rurais, em seus limites territoriais. Di Pietro (2010), por exemplo, defende a plena aplicabilidade do princípio da função social às propriedades públicas. Após destacar a tradicional classificação dos bens públicos em bens de uso comum, de uso especial e dominicais, afirma que "a destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo e de uso especial, porque eles estão afetados a fins de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal".

Os bens imóveis da União, a partir dessa perspectiva, são compreendidos como recurso estratégico para execução das políticas públicas voltadas para o modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial, com o fomento à produção de Habitação de Interesse Social e de solo urbanizado, por exemplo. O que se percebe, entretanto, apesar do conteúdo inclusivo trazido pelo conceito de função social, é a prevalência, ao longo da história, da tradição privatista sobre a utilização das terras públicas dominiais.

### **3. PLANO DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO**

Com o argumento de reduzir gastos e ampliar a arrecadação para os cofres públicos, a política de alienação de imóveis da União tem tomado fôlego desde o início da gestão do Presidente Michel Temer, com orientações claras nesse sentido. Tal incentivo acontece como reflexo de novos normativos, como a Lei nº 13. 465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018 e Decreto nº 9.310/2018), e da recente Medida Provisória nº 852/2018, que por sua vez são o espelho da diretriz atual de privatização. A Lei nº 13. 465/2017, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016, ao dedicar um título inteiro sobre os

imóveis da União<sup>14</sup> detalhou os procedimentos e ampliou as possibilidades de alienação desses imóveis, num claro incentivo sob o pretexto de “desburocratização”.

Conforme texto publicado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico<sup>15</sup>:

Ao apreciar a Exposição de Motivos das duas Medidas Provisórias (nº 759/2016 e nº 852/2018) encontramos pontuada a necessidade de “aprimoramento e a modernização da gestão em virtude de identificação de possibilidades de melhoria nos processos, sempre no escopo de agregar mecanismos que contribuam para o gerenciamento dos bens de propriedade da União”. Contudo, é interessante notar que essa melhoria nos processos de gestão, a tão aclamada modernização, redundava sempre em mecanismos para facilitar a venda dos imóveis e a transferência desse rico e importante patrimônio de todo o povo brasileiro para as mãos da iniciativa privada. (IBDU, 2018).

A Medida Provisória nº 852/2018, entre outras definições, ampliou as facilidades para alienar ou destinar para fundos de investimentos os imóveis da extinta RFFSA, para incorporar mediante compensação financeira os imóveis do antigo INSS, regularizando-os em nome dos ocupantes independentemente da faixa de renda; além de incentivar a utilização dos imóveis da União no jogo da especulação imobiliária através de fundos de investimentos.

Entre as justificativas utilizadas para as vendas está a de que se tratam de imóveis desocupados e que não servem ao uso público. Ademais, é fato notório o gasto anual de quantias bilionárias com aluguéis de imóveis para abrigar órgãos do Governo Federal<sup>16</sup>. O quantitativo de prédios alugados não é conhecido em sua totalidade. O que se sabe é que inclui uma diversidade de imóveis, que sediam de órgãos públicos, e até a embaixadas no exterior<sup>17</sup>. O Ministério do Planejamento menciona que tal fato decorre da autonomia administrativa das pastas para gerir seus contratos, o que inviabilizaria um controle do quantitativo de imóveis alugados.

A despeito da indisponibilidade de informações públicas precisas sobre a quantidade de imóveis alugados, há dados públicos sobre as despesas dos ministérios. Entre 2011 e 2016, por exemplo, a União desembolsou R\$ 7,397 bilhões com aluguéis de prédios para abrigar serviços públicos. O valor é mais do que o triplo do subsídio repassado no ano de 2016 para o

---

<sup>14</sup> Título III: dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União. Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 08/10/2018.

<sup>15</sup> Posicionamento do IBDU sobre a Medida Provisória 852/2018. Tudo que é solido desmancha no ar ou tudo que é imóvel da União vira negócio. Fonte: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=162>. Acesso em: 08/10/2018.

<sup>16</sup> No site da Associação Contas Abertas, por exemplo, há publicações que retratam os referidos gastos. Fonte: <http://www.agenciacontasabertas.com.br/categorias/?criterio=alugueis>. Acesso em: 14/10/2018.

<sup>17</sup> O Brasil possui 138 embaixadas, 13 missões diplomáticas, três escritórios e 72 repartições consulares fora do país. O Ministério das Relações Exteriores destinou R\$ 91,7 milhões para a locação de imóveis somente em 2013. Fonte: <http://www.agenciacontasabertas.com.br/noticia/uniao-paga-em-locacao-de-imoveis-quase-o-triplo-do-arrecadado-em-alugueis>. Acesso em: 14/10/2018.

Programa Minha Casa Minha Vida, que foi R\$ 2 bilhões. O maior gasto com aluguel de imóveis registrado nesse período foi no ano de 2014, totalizando R\$ 1,348 bilhão.

A grande despesa do executivo com alugueis, em época de déficit crônico nas contas públicas, ao tempo em que existem imóveis em desuso, como já exposto, é justamente um dos argumentos utilizados pelo governo para justificar iniciativas como alienação e permuta de imóveis. Uma consulta ao site da Associação Contas Abertas revela que a escalada dos gastos do governo federal com locação de imóveis começou a partir de 2003, com o início do governo do ex-presidente Lula, quando apenas dados por ministério estavam disponíveis. Quando os primeiros dados conjunturais foram divulgados, em 2008, o Executivo revelou ter gasto R\$ 510 milhões em locações naquele ano. Em 2010 a quantia já passava para R\$ 756 milhões, valor que se multiplicou até 2014 quando chegou a R\$ 1,4 bilhão.

Durante a gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2015, o Ministério do Planejamento anunciou um plano para a redução desses custos. Pretendia-se vender imóveis da União desocupados e, com a verba obtida, reformar parte dos prédios abandonados e construir novas unidades. Estimava-se arrecadar, em 2016, R\$ 1,7 bilhão com as vendas. O resultado, entretanto, ficou bastante aquém do esperado, e as vendas, até agosto de 2016, totalizaram aproximadamente R\$ 26 milhões, com 16 unidades alienadas. A Caixa Econômica Federal conduziu esses primeiros processos de alienação em razão de sua expertise em avaliação imobiliária. Neste mesmo mês houve o desfecho do processo de impeachment movido contra a ex-presidenta, que culminou com a perda de mandato. A partir de então as ações de vendas foram temporariamente suspensas.

Em março de 2017, o Secretário do Patrimônio da União apresentou o Plano Nacional de Alienação da SPU, informando que seria colocado em prática a partir do mês de abril. O referido plano prevê a venda de imóveis da União (funcionais e sem destinação específica), a remição de foro – com a alienação de 17% do valor do terreno ao atual ocupante, resultando na aquisição do domínio pleno – e a venda de imóveis em regime de ocupação. Como principais ações do plano foram apontadas: lançamento de novos editais, oferta de parcelamento diferenciado – incluindo a regulamentação do parcelamento direto via SPU -, a capacitação de servidores para a realização de avaliações e estratégias de divulgação na venda dos imóveis. Os procedimentos para alienação, assim, passaram a ser conduzidos pela própria SPU.

No mês de junho de 2017, como pode ser observado no portal criado e destinado à divulgação e ao acompanhamento dos procedimentos para alienação dos imóveis públicos da União<sup>18</sup>, foi lançado o Edital de Licitação correspondente à Concorrência Pública nº 01/2017. Os imóveis colocados à venda nesse primeiro certame correspondiam a 25 apartamentos funcionais no Distrito Federal. Desde então foram lançados mais 3 Editais de Concorrência Pública, durante o ano de 2018; um Edital, antes do período das vedações em decorrência do período eleitoral, esse “para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros”; e um Edital de Notificação, para que detentores do domínio útil requeram a remição do aforamento por meio de aquisição do domínio direto. Dos 6 Editais lançados até o momento, quatro se referem a imóveis localizados no Distrito Federal, um a

<sup>18</sup> <http://imoveis.planejamento.gov.br/index.php/editais>. Acesso em: 04/10/2018.

imóveis localizados no Paraná, e um a imóveis em São Paulo. Desses Editais, os 4 primeiros tratam da alienação de imóveis.

| Edital                              | UF | Total de imóveis colocados à venda |                    |        | Total de imóveis vendidos |                    |        | Valor estimado para venda | Valor apurado com a venda |
|-------------------------------------|----|------------------------------------|--------------------|--------|---------------------------|--------------------|--------|---------------------------|---------------------------|
|                                     |    | Apartamentos                       | Terrenos/Projeções | Outros | Apartamentos              | Terrenos/Projeções | Outros |                           |                           |
| CONCORRÊNCIA PÚBLICA 01/2017 SPU/MP | DF | 24                                 |                    | 1      | 6                         |                    | 1      | 28.086.580,00             | 15.763.003,00             |
| CONCORRÊNCIA 01/2018 SPU/MP         | DF | 21                                 | 7                  |        | 7                         | 5                  |        | 39.490.000,00             | 22.456.992,42             |
| CONCORRÊNCIA SPU/MP nº 002/2018     | PR |                                    |                    | 2      |                           |                    | 1      | 14.870.000,00             | 2.890.010,00              |
| CONCORRÊNCIA PÚBLICA 03/2018 SPU/MP | DF |                                    | 7                  |        |                           | 3                  |        | 95.882.692,58             | 67.065.012,00             |
| <b>TOTAL</b>                        |    |                                    |                    |        |                           |                    |        | <b>178.329.272,58</b>     | <b>108.175.017,42</b>     |

Tabela 01 – Resumo das informações dos 4 Editais que tratam da alienação de imóveis da União.

Percebe-se, pela Tabela 01, que de meados de 2017 a meados de 2018, dos 62 imóveis postos à venda, 23 foram alienados, o que corresponde a 37% do previsto. Alguns fatos chamam a atenção nesse universo: a venda de apartamentos ficou bastante aquém do previsto, e os terrenos ofertados, principalmente quando se referem a lotes ou projeções bem localizadas no Plano Piloto de Brasília, foram vendidos em sua maioria. O valor previsto a ser arrecadado com as vendas foi de R\$ 178.329,57, sendo que, no total, as vendas resultaram em R\$ 108.175,42, o que corresponde a 60,7% do total. Se considerarmos que apenas 37% dos imóveis foram vendidos, mas que o valor atingiu 60,6% do previsto, podemos dizer que, como os valores das alienações foram em geral bem próximos daqueles previstos nas avaliações, que os imóveis de maior valor foram os que obtiveram sucesso nas vendas. Os imóveis mais caros corresponderam justamente às 3 projeções na Asa Norte, totalizando R\$ 67.065.012,00<sup>19</sup>.

| Item         | Localidade    | Endereço  | Área do Terreno (m <sup>2</sup> ) | Descrição | Valor de Avaliação (R\$) |
|--------------|---------------|---|-----------------------------------|-----------|--------------------------|
| 1            | Brasília - DF | SAUN, Quadra 01 - lote C, Asa Norte - Brasília/DF | 1.280,00                          | TERRENO   | 11.500.000,00            |
| 2            | Brasília - DF | SAUN, Quadra 01 - lote F, Asa Norte - Brasília/DF | 1.280,00                          | TERRENO   | 11.500.000,00            |
| 3            | Brasília - DF | SAUN, Quadra 04 - lote D, Asa Norte - Brasília/DF | 9.000,00                          | TERRENO   | 163.000.000,00           |
| 4            | Brasília -DF  | SAUN, Quadra 05 - lote A, Asa Norte - Brasília/DF | 9.600,00                          | TERRENO   | 174.000.000,00           |
| 5            | Brasília -DF  | SHIS QL 26 CJ 1 LT 16                             | 633,30                            | TERRENO   | 1.555.000,00             |
| 6            | Brasília -DF  | SHIS QL 26 CJ 6 LT 13                             | 666,70                            | TERRENO   | 1.630.000,00             |
| 7            | Brasília -DF  | SHIS QL 12 CONJUNTO 13 LOTE 07                    | 1.600,00                          | TERRENO   | 10.104.160,72            |
| 8            | Brasília -DF  | SGO QUADRA 04 LOTE 12                             | 3.600,00                          | TERRENO   | 16.671.846,89            |
| <b>TOTAL</b> |               |   |                                   |           | <b>389.961.007,61</b>    |

Tabela 02 – Imóveis do Edital de chamamento público para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros.

<sup>19</sup> São raras as projeções ainda disponíveis no Plano Piloto, onde pesam limitações do tombamento, o que ajuda a explicar a valorização destes imóveis.



| <b>Endereço do imóvel</b>  | <b>Detentor do domínio útil (foreiro)</b>             |
|--|---|
| AVENIDA ALDEINHA, JUBRAN EMPRESARIAL, 200. L 02 GLEBA B JUBRAN, BARUERI/SP                                 | ARACA PARTICIPACOES E EMPREENDIMENTOS S A             |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N. L 08 GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP  | SGPROPERTIES EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO LTDA          |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N- Quadra B , Lote 05 . LOTE 05 GLEBA B - EMP JUBRAN, BARUERI/SP                      | SGPROPERTIES EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO LTDA          |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N. GLEBA B - EMP JUBRAN, JARDIM SANTA CECILIA   | SGPROPERTIES EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO LTDA          |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N. L 07 GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP  | SGPROPERTIES EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO LTDA          |
| AVENIDA ARACUTINGA, S/N. L 12 GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP                                       | CARAVELAS NEGOCIOS IMOBILIARIOS S A                   |
| AVENIDA FERNANDO CERQUEIRA CESAR COIMBRA, S/N REMANESCENTE LOTE 16 GLEBA B, ALPHAV. EMPRESARIAL BARUERI/SP | BREF III EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS I S A           |
| AVENIDA PIRAMBOIA, 3254. L 13 G GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP                                     | BIAPAR BENS IMOVEIS ADMINISTRACAO E PARTICIPACAO LTDA |
| AVENIDA PIRAMBOIA, 2998. L 13 F GLEBA B JUBRAU EMPRESARIAL, BARUERI/SP                                     | HATIHA COMERCIAL IMOBILIARIA LTDA                     |
| AVENIDA FERNANDO CERQ CES COIMBRA ANT ARACUTINGA, 398. L13A E 13B GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP   | INDUSVEST ADMINISTRACAO E INVESTIMENTOS LTDA          |
| AVENIDA FERNANDO C C COIMBRA ANT ARACUTINGA, S/N. L 13 D GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP            | GEGE COMERCIAL IMOBILIARIA LTDA                       |
| AVENIDA FERNANDO CERQUEIRA C COIMBRA ANT ARACUTI, S/N. L 13 E GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP       | GEGE COMERCIAL IMOBILIARIA LTDA                       |
| AVENIDA FERNANDO C CESAR COIMBRA ANT ARACUTINGA, S/N. L13C GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP          | GEGE COMERCIAL IMOBILIARIA LTDA                       |
| AVENIDA ALDEINHA, S/N. LOTE 03 GLEBA B JUBRAN EMPRESARIAL, SITIO TAMBORE                                   | HPS EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA              |
| AVENIDA FERNANDO CERQUEIRA CESAR COIMBRA, 210. GLEBA B CENTRO EMPRESARIAL, ALPHAV. EMPRESARIAL             | CARLISA SA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES            |
| AVENIDA ALDEINHA, S/N. LOTE 1 GLEBA B EMP JUBRAN, ALPHAVILLE   | MACSERV MAQUINAS E SERVICOS S S LTDA ME               |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N. LOTE 10A GLEBA B EMPR JUBRAN, ALPHAVILLE   | MICHELE LUIGI PENNAVARIA                              |
| AVENIDA ARACUTINGA, S/N. LOTE 14 GLEBA B EMPR JUBRAN, ALPHAVILLE   | RS MORIZONO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA      |
| AVENIDA ARACUTINGA, S/N. LOTE 15 GLEBA B EMP JUBRAN, ALPHAVILLE  | BREF III EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS I S A           |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N. LOTE 18 GLEBA B EMP JUBRAN, ALPHAVILLE   | BREF III EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS I S A           |
| AVENIDA PIRAMBOIA, S/N, LOTE 69 GLEBA B EMPR JUBRAN, ALPHAVILLE, BARUERI/SP                                | BREF III EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS I S A           |
| AVENIDA ALDEINHA FRENTE TREVO KM 20, 181. LOTE B QUINHÃO 04 JUBRAN EMPRESARIAL, BARUERI/SP                 | INDUSVEST ADMINISTRACAO E INVESTIMENTOS LTDA          |
| ESTRADA DA ALDEINHA, S/N. LOTE C QUINHÃO 4, ALPHAVILLE EMPRESARIAL   | E N C EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTD                |

|   |   |
|---|---|
| AVENIDA FERNANDO CERQUEIRA CESAR COIMBRA, 100. SÍTIO TAMBORE QUINHÃO 4, ALPHAVILLE EMPRESARIAL                                | COMPANHIA CACIQUE DE CAFÉ SOLUVEL             |
| AVENIDA ALDEINHA FRENTE TREVO KM 20, S/N. PARTE LOTE D QUINHÃO 4 SÍTIO TAMBORE, JUBRAN EMPRESARIAL                            | MINAS LOPES EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA |
| AVENIDA PIRACEMA ME ROD CAST BRANCO, 155. LTS 9 10 11 12 13 14 15 16 17A UNIFICAD, BARUERI/SP. CEP : 06400-000 BARUERI/SP, SP | BREF III EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS I S A   |

Tabela 03 – Imóveis cujos detentores do domínio útil foram notificados para requerer a remição do aforamento, que significa a aquisição dos 17% de domínio desses imóveis que pertencem à União. Assim, os particulares passam a ser os únicos proprietários, por meio de aquisição do domínio direto.

No que se refere as Tabelas 02 e 03, os Editais ainda se encontram com prazos em aberto para propostas, portanto, ainda não há resultados a apresentar no momento, tanto no que diz respeito a permuta de imóveis da União por imóveis de terceiros, quanto aos requerimentos para remição do aforamento por meio de aquisição do domínio direto.

Em relação aos imóveis da Tabela 03, tem-se que a União pretende vender os 17% que detém desses bens e deixar de cobrar as taxas por essa cessão. Ao todo, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) estima que há, hoje, 240 mil terrenos que pertencem à União aforados, em posse de particulares, pelo país. Só no Rio de Janeiro são 68.561, quase um terço do total. No que diz respeito à permuta de imóveis, a ideia é negociar com detentores de imóveis que são alugados para a União, fazendo-se uma permuta: trocar terrenos do governo de interesse desses proprietários pelo imóvel que está hoje ocupado por algum órgão público.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação patrimonial vigente permite a alienação ou concessão gratuita dos imóveis da União diretamente para regularização fundiária, para os ocupantes de baixa renda, para municípios, estados, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a implantação de equipamentos sociais, de saúde, educação, construção de conjuntos habitacionais, projetos de regularização fundiária de interesse social e produção social da moradia no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Percebe-se, no entanto, que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, contribuindo para fazer valer o princípio da função social da propriedade, não tem sido priorizadas de fato. A prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. São iniciativas que dialogam com a perspectiva ideológica neoliberal que orienta as ações do atual governo.

Um exemplo claro é a alienação de projeções, que são os poucos lotes ainda disponíveis nas Superquadras residenciais de Brasília. Na Concorrência Pública nº 03/2018, quando foram postos à venda 7 imóveis, os que foram rapidamente vendidos se referem

justamente as 3 (três) raras e cobiçadas projeções residenciais multifamiliares em áreas nobres, sendo duas localizadas na SQN 113 (projeções 10 e 11), e uma localizada na SQN 114.

Ressalte-se que a própria configuração urbana de Brasília, enquanto cidade planejada, capital do país e que limita as possibilidades de adensamento populacional para fins de preservação do conjunto tombado<sup>20</sup>, favorece a dispersão urbana e os movimentos pendulares entre as regiões administrativas e o plano piloto, local de concentração dos empregos. Por isso se afirma que Brasília e o Distrito Federal apresentam um padrão disperso, ou inverso, de morfologia urbana, com densidades mais baixas no centro e mais altas nas periferias. Tal característica acarreta diversos custos ao poder público para viabilizar equipamentos públicos e infraestrutura urbana. Esse tipo de ocupação gera redes descontínuas, desorganizadas, ineficientes e altamente dependentes de veículos, além de fazer com que a população que reside distante do centro não usufrua da vida urbana ou dos espaços públicos. Ressalte-se que algumas cidades satélites do Distrito Federal surgiram com o intuito de abrigar a população excedente, que não encontrava espaço, que não era desejada ou bem vista no plano piloto. Assim teve origem Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guará e Ceilândia, pois a regularização de assentamentos consolidados não era considerada solução naquele período.

Assim, percebe-se o quão relevantes e cada vez mais raras, por isso supervalorizadas, são as terras públicas bem localizadas e com infraestrutura no meio urbano em Brasília. São joias da coroa quando se pensa em oportunidades para propostas inovadoras de habitação de interesse social e uso misto, por exemplo. O Distrito Federal possui uma amplidão de terras e imóveis públicos<sup>21</sup>, e a venda desses bens sem estudos sobre sua vocação e possibilidades é o que denominamos aqui de “oportunidades desperdiçadas para uma política urbana e fundiária na ótica republicana do Direito à Cidade”, pois o poder público dificilmente disporá de ativos para recomprar esses imóveis para fins de alguma política pública. Certamente, alienar imóveis funcionais não deve ser olhado com os mesmos critérios da alienação de lotes ou projeções escassas e bem localizadas, mas parece estar havendo um tratamento igual para imóveis com características completamente diferentes.

A diretriz tem sido exclusivamente os negócios imobiliários com patrimônio público. Sabe-se que é papel do Estado eliminar entraves para o desenvolvimento econômico, mas os aspectos sociais não podem ser desconsiderados. Os imóveis de União representam uma miríade de oportunidades para se desenvolver políticas públicas de qualidade e de acordo com a normativa coletivamente construída, que tem como expoentes a Constituição e o Estatuto da Cidade. São uma reserva pública para se produzir habitações de interesse social,

---

<sup>20</sup> Brasília foi reconhecida como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO em 1987, tombada como patrimônio histórico federal em 1990 e pelo Governo do Distrito Federal em 1991. O plano urbanístico de Brasília, concebido por Lucio Costa, foi declarado Patrimônio Cultural da Humanidade, com o princípio fundamental de preservar a concepção das quatro escalas urbanas, elementos definidores do seu tombamento como conjunto urbanístico.

<sup>21</sup> Apenas os imóveis rurais sob o domínio União no Distrito Federal e geridos pela SPU/DF, que integram a categoria dos bens públicos dominiais, ocupam cerca de 40.000 (quarenta mil) hectares, ou 400 (quatrocentos) Km<sup>2</sup>, o que representa 7% (sete por cento) do território do DF. Correspondem a Fazenda Sálvia, Fazenda Contagem de São João, Fazenda Palma e Rodeador, Fazenda Brejo ou Torto, remanescente da Fazenda Papuda, Granja Modelo II - Ipê, remanescente da Fazenda Riacho Fundo, Pátio Rodoferroviário e parte da Fazenda Sucupira. Além dos imóveis rurais, há cerca de 1700 imóveis cadastrados no SPIUnet (Sistema de Gestão de Imóveis de Uso Especial da União), entre apartamentos funcionais e outros.

espaços públicos de qualidade, ampliação de áreas ambientalmente protegidas, garantia de direitos para povos e comunidades tradicionais. Enfim, um potencial para toda a população e não para aqueles já historicamente tão beneficiados. O poder público necessita assumir o papel de protagonista na produção do espaço urbano, numa construção coletiva com diversidade de sujeitos e movimentos.

Há exemplos de boas iniciativas que precisam ser retomadas. A partir de 2003, uma série de medidas procurando fazer com que os imóveis públicos de fato atendessem a demandas sociais foram tomadas pela SPU. Grupos de trabalho foram criados nos estados e em Brasília, para identificar e avaliar imóveis vazios e aptos a receberem projetos habitacionais. A proposta foi a de destinar tais imóveis para entidades sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais locais, financiados pelos programas do governo federal, como o Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Após cinco anos de trabalho, em função de diversas dificuldades e resistências o resultado desta ação ficou aquém do esperado. De acordo com dados da SPU, até julho de 2013, 38 imóveis da União nos estados da Bahia, Goiás, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins e no Distrito Federal haviam sido destinados a entidades sem fins lucrativos ou cooperativas habitacionais para a construção de empreendimentos habitacionais pelo programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Um resultado pequeno, mas simbólico para uma iniciativa promissora na perspectiva dos “espaços de esperança” anunciados por Harvey (2004).

No mais, a SPU tem avançado no sentido de modernizar sua gestão e conhecer o universo de seus imóveis. Ações de demarcação, sistematização e unificação de cadastros, territorialização dos imóveis através de instrumentos georreferenciados, aquisição de equipamentos tecnológicos para atividades de fiscalização, tem sido realizadas no órgão. Espera-se que esses mecanismos tragam maior transparência e controle social, para que interesses mais amplos da sociedade, como o atendimento às necessidades habitacionais e de equipamentos públicos possam de fato ser uma prioridade na destinação dos imóveis públicos que ainda sobreviverem.

## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** -1988. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.309**, de 15 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.398**, de 21 de dezembro de 1987.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 5 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.636**, de 15 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009.



\_\_\_\_\_. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.481**, de 31 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 803**, de 25 de abril de 2009.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória Nº 759**, de 22 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 852**, de 24 de setembro de 2018.

**Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Disponível em: <unic.un.org>; Acesso em: novembro de 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Bauru: UNESP, 2005.

FONSECA, Bruno e Caroline Ferrari. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso**. Fonte: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08/10/2018.

FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. **Manual de Regularização Fundiária em Terras da União**. Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 28/10/2017.

FORMENTI, Lígia. **União tem 18 mil imóveis desocupados**. Fonte: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-18-mil-imoveis-desocupados,70001706339>. Acesso em: 08/10/2018.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBDU. **Tudo que é sólido desmancha no ar ou tudo que é imóvel da União vira negócio**. Fonte: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=162>. Acesso em: 08/10/2018.

**Imóveis da União.** Fonte: <http://imoveis.planejamento.gov.br/index.php/editais>. Acesso em: 04/10/2018.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União.** XVII Enanpur. São Paulo, 2017.

**Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União,** 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. Acesso em: 11/10/2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1. Ed., Editora Boitempo: São Paulo, 2015.

SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SAULE Jr., Nelson. **A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares.** São Paulo: Doutorado em Direito/PUC, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos de destinação social dos imóveis da União.** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, 2009.

\_\_\_\_\_. Nelson. **Propriedade ou posse da terra? Os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil.** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.