



AS NORMAS UTILIZADAS PELO ESTADO NA CONCESSÃO DO USO DE TERRAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA NO MEIO JURISDICIONAL

Viviane dos Anjos Pinheiro¹
Caio Fernando Giannini Leite²

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho serão elencados quais os instrumentos São utilizados pelo estado, na concessão do uso de terras públicas sabe-se, de sua grande importância no meio jurisdicional, assim podemos criar um questionamento diante dos possíveis meios de concessão, a questão é até onde a ascensão de uso de bens públicos podem ser regularizadas, até onde o estado tem poder para regularizar esses bens e quais os meios utilizados para que haja essa ascensão, buscaremos em um primeiro momento, através da história relatos, que atribuam uma ênfase, baseado nas leis criadas, e através das fases históricas, com o avanço das cidades, reurbanização e o controle urbano referido em cada tempo através das normas e assim sucintamente até que se chegue a uma fase atual, depois conceituando os bens públicos, a jurisprudência destes mecanismos e vasta dentre os doutrinadores, sendo que a divisão do uso de terras, abrange uma complexidade de leis em torno do assunto, usaremos todo embasamento jurídico usando a metodologia indutiva, através de fontes bibliográficas e estudos das leis, para que possa elucidar da melhor maneira este estudo.

O artigo 99, da Lei 10406/02 do nosso Código Civil, ressalta, que bem público, sendo os de uso comum, os de uso especial e os dominicais. Transferindo do poder do estado

¹ **PINHEIRO, Viviane dos Anjos.** Acadêmica do oitavo Termo do Curso de Direito da AJES – Faculdade do Vale do Juruena (Juína – MT): vivi.anjos.pinheiro@gmail.com

² **LEITE, Caio Fernando Gianinni Leite,** Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto/SP - Faculdade Laudo de Camargo - (1999); Especialização (Pós Graduação Lato Sensu) em Direito Processual Civil pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru/SP - (2002); Especialização (Pós Graduação Lato Sensu) em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Anhanguera - Núcleo Campinas/SP - (2011); Mestre em Direito Constitucional - Área de Concentração'Sistema Constitucional de Garantia e Direitos'; - pela Instituição Toledo de Ensino, Núcleo Bauru/SP (Turma 2011/2013). E-mail: caiogianini@bol.com.br.

o bem a outro. Parágrafo único. Não dispondo 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.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 26, relata que os bens do estado às águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, com a ressalva daquelas que se originem de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; as terras devolutas não compreendidas entre as da União. Determinando as áreas de maneira com formação sui generis, o que abrange um ramo, que consiste na determinação de bens públicos, sendo do estado, município e de reserva federal, englobando tudo que possa estar relacionado sendo assim os bens públicos são de uso de toda população.

Para Venosa:

tem-se como interesse a coisa, algo que pode ser adquirido sobre várias hipóteses, sempre seguindo os princípios jurídicos as quais poderão valorizar a coisa, Ascensão, A questão jurídica igualmente tem em mira uma coisa principal. Pelo princípio, passa a pertencer ao dono da coisa principal o que se adere a ela. Obedece-se à regra geral segundo a qual o acessório segue o principal³

Segundo cartilha da secretária do estado do patrimônio da união sobre os Benefícios esperados: manter em propriedade da União os imóveis nos quais predomine o interesse público e a preservação de áreas de importância ambiental e urbana. Além de conservar também em propriedade da União as áreas necessárias à segurança nacional.

Para o doutrinador, Silvio Rodrigues relata que:

ascensão, é o aumento de volume ou do valor da coisa principal, em virtude de um elemento externo. Quando uma coisa se une ou se incorpora a outra, aumentando-lhe o volume temos a ascensão.⁴

Para o doutrinador dessa forma, a uma valorização da coisa, se dá através de uma transferência o possuidor passa à coisa à outra pessoa que será o proprietário, o que gera um aumento de bens.

Para a autora Maria Helena Diniz,

Os bens de uso comum do povo, embora pertencentes à pessoa jurídica de direito público interno, podem ser utilizados, sem restrição e gratuita ou onerosamente, por todos, sem necessidade de qualquer permissão especial, desde que cumpridas às condições impostas por regulamentos administrativos.⁵

³ Venosa, Silvio de Savio, 10ª edição, Direitos Reais, pg. 206 – Editora Atlas.

⁴ Rodrigues, Silvio, 5ª edição, Direitos Reais, pag.97 – Editora Saraiva.

⁵ DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. São Paulo. Saraiva. 2003 p. 113

Sendo assim a autora relaciona as questões de uso público, em benefício das comunidades, que podem fazer uso dos mesmos, permitindo assim que desfrutem desses benefícios, de uma maneira que garanta a utilização destes bens a sociedade.

Assim, pode-se dizer, que todo bem público poderá ser usado, por qualquer cidadão, desde que atenda os interesses da administração pública no sentido de favorecimento as demandas da população, sobre este contexto chamamos de cessão, se faz por meio de procedimentos administrativos, decretos, leis, comodato juntamente com o setor jurídico responsável por estas demandas dentro destes órgãos, com os avanços das cidades houve uma linha de tempo em relação à regularização dos imóveis, que se seguia primeiramente a Constituição Federal de 1988, cumprindo um valor social na organização das cidades, enumerou as nos seus artigos garantindo assim a organização da área urbana e rural, no artigo 182, especifica a relevância dos bens público, 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.

No artigo 183 da Constituição Federal, especifica eminentemente o controle de como serão feitos estes ordenamentos.

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Neste contexto, houve então um Projeto de Lei do Senado N°53, de 2001, sugerindo a reforma onde fixassem regras e logo, transformada em projeto de lei 5.788 de 1990, porém não se estabeleceu um redirecionamento que alavancasse uma certeza daquela reforma, sendo proibida, se consolidando apenas no decorrer do tempo mais exatos em 2001, sendo a lei 10.257 de 2001, do Código Civil Brasileiro, após a implementação da lei dispuseram de um mecanismo de cobrança de imposto hoje conhecido como IPTU(imposto predial territorial urbano), sendo que esses recursos poderiam ser usados na melhoria das cidades, o que gerou uma condição melhor para desenvolver as cidades.

Em relação a estes avanços vieram também a Medida Provisória de nº2220 de 2001, que disporá uma importante relação nas concessões de uso especial, relacionado ao artigo 183 da Constituição Federal, com a criação do conselho nacional de desenvolvimento urbano,

referidas ao artigo 10 da Medida Provisória, essa medida elucidou a legalidade do uso de terras na área urbana do que estavam de acordo com as leis.

Em seguida a lei do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, A Lei 11.124 de 2005, do Código Civil Brasileiro, a partir da criação desta lei e de um planejamento social, foram criados os conselhos que garantiram uma melhora na vida das pessoas de baixa renda. Sucessivamente criou-se a Lei nº11.481, de 31 de maio de 2007, do Código Civil trazendo nos seus dispositivos “Art. 1. É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.” Nesta fase específica a jurisdição dos órgãos, a disponibilização de garantias sociais e a criação destas leis, buscou projetar licitações que garantem a transparência e das relações de licitação. No artigo 7º para efeito de regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006 nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio.”

Laudêmio é uma taxa sobre o valor venal ou da transação do imóvel a ser paga quando ocorre uma transação onerosa com escritura definitiva dos direitos de ocupação, ou aforamento de terrenos, como terrenos da Marinha, ou da família imperial, não sendo, portanto, em termos jurídicos, um imposto, ou tributo.ⁱ

Depois deste estudo sobre os dispositivos, é importante que a reflexão sobre o tema proceda a uma característica positiva sobre as regras de regularização fundiária, A Lei nº. 11.977/2009, do Código Civil Brasileiro, também conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, com um impacto abrangente muitas famílias se beneficiaram e conquistaram seu imóvel.

Para o doutrinador Carlos Roberto Gonçalves: Acesso é modo de aquisição da propriedade, criado por lei, em virtude do qual tudo o que se incorpora a um bem fica pertencendo ao seu proprietário.ⁱⁱ

em relação à aquisição de propriedade o autor relata que tudo que pode ser aplicado dentro das formas da lei poderá passar ao proprietário, desde que este comprove a existência do direito através de características ou evidências.

A Regularização fiduciária, para efeito da Lei 13.465 de 2017 do Código Civil Brasileiro, atribuiu um núcleo urbano com pessoas de baixa renda, que assim poderão ter condições dignas as suas famílias abrangendo uma sociedade mais justa, o que ainda causa uma notável importância na atualidade, com proporções notáveis. Art. 9º, da Lei nº13. 465 de 2017 do Código Civil Brasileiro assim especificam que, ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. As famílias beneficiadas com a lei cumpriram um significado importante, estabelecendo assim uma qualidade de vida, as pessoas de baixa renda, também se estabeleceu as áreas de urbanísticas e ambientais onde dispuseram de espaços que se destinassem a lazer, esportes, praças. A lei também voltou seus objetos garantindo que a propriedade ficasse em nome das mulheres, dando uma eficácia e pleno direito a uso das mesmas. As normas para se enquadrar, aderiram a Medida Provisória de nº 759, de 22 de dezembro de 1996.

Da Legitimação Fundiária – Imóveis Públicos e Particulares segundo artigo 21 da Lei nº13. 465 de 2017 do Código Civil Brasileiro, e pôr fim a REURB(é um instrumento jurídico de política urbana, um conjunto de normas gerais e procedimentos, que abrange medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, com vistas a tirar da informalidade determinados núcleos urbanos e seus ocupantes.), nosso estudo irá buscar uma vigência clara sobre os dispositivos, que são empregados até que se esclareça através dos dispositivos os métodos abrangentes.

Dessa forma, pode-se considerar a hipótese de que existem hoje vários instrumentos a serem utilizados na concessão de terras de bens públicos, sobre o discorrer deste relato, se entendeu que o avanço, percorreu uma linha do tempo, as doutrinas que destacamos seguem o entendimento de que é possível fazer a regularização destes terrenos, desde que se enquadrem nos dispositivos jurisdicionais, seguindo a Lei nº 13.425 de 2017 do Código Civil Brasileiro, Para os doutrinadores, Silvio Rodrigues e Carlos Roberto Gonçalves, os bens de uso público poderão ser usados e usufruídos pelo povo de maneira gratuita.

Porém o doutrinador Barroso, menciona de forma crítica as normas de organização social para o autor, a hierarquia que está à frente das regulamentações de terras, vem de

poderes que buscam seus interesses onde assim o povo deveria se utilizar dessas normas onde a democracia pudesse prevalecer;

Em cujo âmbito se situa a regra majoritária. Assim sendo, sempre que se impede a prevalência da vontade da maioria, produz-se automaticamente uma tensão, como o princípio democrático.⁶

A uma discordância no ponto de vista de cada autor, em meio a este confronto de ideias projetaremos uma discussão para chegar a legitimidade e o interesse de contribuir de maneira democrática a discussão a qual se contrapôs.

As duas correntes que vão se contrapor são: a corrente dos doutrinadores que defendem a sanção das leis como contribuição para reorganização das cidades e as dos estudiosos que defendem a desigualdade nas divisões de terras e meios de favorecimento por parte dos aplicadores das leis, a corrente que apregoa que as leis e medidas aplicáveis contribuem para reorganização das cidades destacam que com a cobrança e aplicação de imposto gera recursos que contribuem para a melhoria das cidades, qual a importância da regulamentação das leis de regularização, até que ponto elas contribuem para a sociedade.

A pesquisa se desenvolve por estudos bibliográficos, nas normas jurisdicionais e segundo método dedutivo.

A ênfase maior e encontrar nas ferramentas legais, a busca de esclarecimento, que possam contribuir com a elaboração de dúvidas, que possam chegar a uma fonte de pesquisa que se propõe realizar.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA A SER REALIZADA

Ao longo dos anos as áreas de terras foram discutidas de muitas disputas, com o avanço das cidades e a vinda dos fazendeiros para as áreas urbanas, algumas medidas foram sendo criadas, para que as pessoas de baixa renda não ficassem de fora dos programas, porém a uma discussão entre os doutrinadores que discutem a criação dessas leis, a Constituição Federal do Brasil de 1988, nos seus respectivos artigos elaboram um contexto que limita algumas regras, garantindo assim que os brasileiros possam ter garantias de sobrevivência, o confronto de ideias está viabilizado pelos doutrinadores que discutem a criação dessas medidas por quem tem interesse nas terras, e a do problema a pesquisa buscará, demonstrar, com a pesquisa ora exposta, obter um panorama que elucide, com fundamento doutrinário e jurídico, a plena

⁶ BARROSO, Luiz Roberto, Curso de direito constitucional contemporâneo, editora Saraiva, pag.89

viabilidade de se argumentar, a grande discussão acerca da concessão do uso de terras, sua objeção e buscar uma resposta até onde a concessão do uso de terras e a criação de suas leis e atribuída de forma igualitária aos recorrentes deste dispositivos jurisdicionais, até onde a concessão de uso das leis e benéfica e transparente.

Através das justificativas elencadas no Código Civil Brasileiro, na Constituição Federal e nas jurisprudências veremos a distinção de um lado que se empodera de benefícios ao seu favor os criadores de leis e a população de baixa renda que necessita dessas leis para garantir moradia.

Ressaltando que este entendimento é uma base majoritária tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Os tribunais brasileiros já discorrem em seus acordos interpretações que vão além do que estão prescritos nos dispositivos legais, sobre tal assunto.

Porém, há outras doutrinas que ainda não concordam com esse entendimento. Alegam que são dispositivos que não impliquem em interpretação extensiva e aplicações analógicas.

A pesquisa tende a seguir a linha que melhor contribuir para a sociedade e para os estudantes das leis, sem descuidar da necessidade de adotar sempre um cuidado na metodologia que melhor possa ser compreendido através de método indutivo.

A pesquisa será desenvolvida por meio de estudos da bibliografia, na doutrina e nas normas legais. Não se buscará o estudo de caso e nem a pesquisa de campo, mas, sim, o entendimento do referencial teórico e legal que, no Brasil, que discorrem em um campo vasto até a atualidade uma discussão que será prolongada.

E a ênfase maior será dada à possibilidade de se explorar todos os métodos utilizando a jurisprudência, de modo a se aproveitar de todo embasamento legal, que melhor entender a lei para que o cumprimento do mesmo se faça presente à voluntariedade do mesmo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Concessão de terras caracterizada através das leis, medidas e decretos, é um entendimento que vai além, implicará em uma interpretação das normas que buscará em todos os dispositivos do Código Civil Brasileiro e nas doutrinas superiora.

A interpretação extensiva baseou-se em uma linha do tempo de todas as medidas cabíveis a qual se fez chegar a um entendimento da necessidade de ser estudada afim de disseminar um teor legal, de um capítulo inteiro sobre o assunto nos artigos 98 aos 103 do

Código de Civil Brasileiro os conceitos também serão encontrados na Constituição Federal de 1988, a qual garante que as pessoas de baixa renda sejam beneficiados através de normas criadas pelo governo e aplicadas pelo estado.

Dessa forma nossa hipótese é entender e reconhecer através dos artigos os questionamentos que é diversificado pelos doutrinadores como também as medidas que surgem ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luiz Roberto, CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO, editora Saraiva, pag.89.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Artigo 26 e 182, disponível em: <<

https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_182_.asp#:~:text=Art.,bem%2Destar%20de%20seus%20habitantes.>> acesso em 06/05/2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Artigo26 Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03/05/2020.

BRASIL CÓDIGO CIVIL. Artigo 98 ao 103 Disponível em: <<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 03/05/2020.

BRASIL -LEI Nº10.406 de 10 de JANEIRO DE 2002 DO CÓDIGO CIVIL: disponível em <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91577/codigo-civil-lei-10406-02>>> às 04/05/2020.

BRASIL LEI Nº 10.257 de 10 de julho de 200, disponível em: <<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.>> acesso em 18/05/2020 às 10:40 horas.

BRASIL, CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, LEI Nº 11.124 de 16 de julho2005, disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004>> acesso em 18/05/2020 às 19 horas.

BRASIL, CÓDIGO CIVIL LEI Nº11. 481, de 31 de maio de 2007, artigo 7º disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm>> acesso em 19/05/2020.às 20 horas.

BRASIL CÓDIGO CIVIL LEI Nº. 11.977 de 7 de julho de 2009, disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.>> acesso em 19/05/2020 às 20 horas.

BRASIL CÓDIGO CIVIL LEI Nº13.465 de 11 de julho de 2017, disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>> acesso em 20/05/2020 às 21 horas.

DINIZ, Maria Helena. CÓDIGO CIVIL ANOTADO. São Paulo. Saraiva. 2003 p. 113.

MEDIDA PROVISÓRIA de nº2220, de 4 de setembro de 2001 disponível em: << <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2220-4-setembro-2001-396074.>>> acesso em 10/06/2020.

MEDIDA PROVISÓRIA de Nº 759, de 22 de dezembro de 1996, disponível em << [lanalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mov./mpv759.htm#>>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mov./mpv759.htm#>>) acesso em 22/05/2020 às 22 horas.

PROJETO DE LEI Nº 50 de 1990, disponível em << <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/25861.>>>

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº53 DE 2001, disponível em << <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/46849>>> acesso em 15/05/2020 às 10:45 horas.

PROJETO DE LEI 5.788 de 1990, disponível em << <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>.acesso em 017/05/2020.

RODRIGUES, Silvio. 5ª edição, **DIREITOS REAIS**, pag.97 – Editora Saraiva.

VENOSA, Silvio de Savio, 10ª edição, **DIREITOS REAIS**, pg. 206 – Editora Atlas.

ⁱ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Laud%C3%A0Amio>>> Acesso em 26 de maio de 2020 às 08h21min hs

ⁱⁱ GONÇALVES. Carlos Roberto. DIREITO CIVIL BRASILEIRO – DIREITO DAS COISAS. 3ª ed. Saraiva. São Paulo. 2012. P.G.290.