

# DESDOBRAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PURAQUEQUARA – UTILIZAÇÃO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS DA UNIÃO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS

Flora Regina Camargos Pereira<sup>1</sup>; Leonardo Aragão Craveiro<sup>2</sup>.

**RESUMO:** O presente trabalho tem por escopo apresentar os avanços alcançados no uso compartilhado e harmônico das terras da União a partir do paradigma de sucesso na governança fundiária em terras da União jurisdicionadas ao Comando do Exército. Para tanto, é traçado um rápido panorama sobre a importância das terras vocacionadas aos interesses da defesa nacional. Também, é apresentada a legislação referente às formas de utilização das terras repassadas às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército. Em seu cerne, o presente trabalho apresenta algumas evoluções alcançadas após a resolução de invasão em área militar conhecida como o “caso Puraquequara” (conflito fundiário existente entre Exército e população ribeirinha no Estado do Amazonas e a forma como o mesmo foi levado a termo com solução de interesse das partes envolvidas). Finalmente, buscar-se-á uma conclusão que ratifique a possibilidade de se harmonizar os interesses da defesa nacional aos interesses sociais, com o uso compartilhado das terras públicas, sem prejuízo de sua destinação principal. Esse tipo de solução visa atender parcela da população em condições de vulnerabilidade social. Assim, o presente trabalho visa a evidenciar que o caso Puraquequara tornou-se paradigma dentro do Exército Brasileiro por viabilizar a possibilidade de se garantir a devida proteção aos interesses da soberania nacional sem descurar dos problemas sociais pujantes no Brasil, garantindo condições de vida digna à população de baixa renda, proteção dos interesses militares e até mesmo ambientais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança fundiária; Defesa nacional; Uso compartilhado da terra.

---

<sup>1</sup> Capitão do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro - Especialidade Direito. Assessora de Apoio para Assuntos Jurídicos da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA). Mestre em direito constitucional (Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP), área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais – floracamargos@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Assessor de Apoio para Assuntos Jurídicos da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA). Mestrando em Direito Público pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), pesquisador do grupo de pesquisa em direito e desenvolvimento sustentável do UniCEUB – leocraveiro@gmail.com.

**Summary:** This paper aims to present the advances achieved in the shared and harmonious use of Union lands from the paradigm of successful land governance in Union lands under the jurisdiction of the Army Command. To this end, a brief overview is first drawn of the importance of land that is devoted to the interests of national defense. In the following, the legislation regarding the ways of using the lands transferred to the Armed Forces, more specifically to the Army, is presented. The following are some of the developments reached after the resolution of the invasion of the military area known as the “Puraquequara case” (land conflict between the army and the riverside population in the state of Amazonas) and how it was carried out with a solution of interest. involved). Finally, a conclusion will be sought that ratifies the possibility of harmonizing the interests of national defense with social interests, with the shared use of public lands, without prejudice to their primary destination. This type of solution aims to serve part of the population in conditions of social vulnerability. Thus, this paper aims to show that the Puraquequara case became a paradigm within the Brazilian Army by enabling the possibility of guaranteeing the proper protection of the interests of national sovereignty without neglecting the thriving social problems in Brazil, guaranteeing decent living conditions for the country. low-income population, protection of military and even environmental interests.

**KEYWORDS:** Land governance ; National defense; Shared land use.

## **INTRODUÇÃO**

Há alguns anos nesse mesmo fórum de discussão, foi apresentado o “caso Puraquequara”<sup>3</sup>, caso de sucesso em que possibilitou uma harmonização dos interesses do Exército Brasileiro e vivenciou uma solução pacificadora com um exemplo de governança fundiária no qual foi preconizado o uso compartilhado de áreas militares com ocupantes, a princípio, irregulares de baixa renda.

A solução encontrada pelo Exército Brasileiro considerou e respeitou a garantia da função social da propriedade, instituto que ganhou contornos mais extensos na atual

---

<sup>3</sup> O trabalho citado foi apresentado em 2016 no II Seminário de Governança de Terras e Direito Econômico, vide referências bibliográficas.

constituição. Essa amplitude faz com que abalizada doutrina defenda sua aplicação não somente em relação aos bens privados, mas também aos bens públicos.<sup>4</sup>

Mesmo cientes de que um bem de uso especial destinado aos fins militares já tem sua função social efetivada, na medida em que cumpre a finalidade para a qual foi direcionado, por vezes bens públicos são recrutados a atenderem anseios sociais, sobretudo no que tange ao direito de moradia, que também poderiam ser fundamentados na função social da propriedade. Regra geral esse aparente conflito pode ser identificado em invasões de áreas públicas.

No caso Puraquequara a invasão ocorreu em área do Exército Brasileiro. Ocupações desse tipo, mesmo que tenham cunho social, devem ser vistas com a devida cautela quando se tratar especificamente de bens públicos destinados ao atendimento das necessidades de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União jurisdicionados às Forças Armadas.

Diante desse panorama nasceu a necessidade de se harmonizar as garantias constitucionais do direito à moradia com o devido atendimento das necessidades da Segurança Nacional, sobretudo no seu viés de Defesa Nacional, a qual cabe às Forças Armadas, conforme dispositivo também constitucionalmente previsto, art.142 CF/88.

O objetivo de se operacionalizar um direito fundamental, ajustando-o a outro importante aspecto relativo à defesa nacional, que também é parte integrante do texto

---

<sup>4</sup>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, a propriedade pública, uma vez que pertencente à administração pública, é em sua natureza concebida para atender aos interesses coletivos e com isso não se haveria que falar em função social da propriedade pública. Assim, para esses autores falar em função social da propriedade pública soa, no mínimo, como um pleonasma. Como adepta dessa corrente, cita-se Nilma de Castro Abe (ABE.Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154).

Já outros defendem, com maior razão, que a função social da propriedade foi inserida no texto constitucional de forma aberta, como uma cláusula geral, e assim sendo deve também ser aplicada às propriedades públicas dentro de suas possibilidades. Entre os autores que defendem tal ponto de vista, cita-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (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 na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014) e Sílvia Luís Ferreira da Rocha (ROCHA, Sílvia Luís Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132). Os autores afirmam que 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.

constitucional, é uma das facetas na qual se vislumbra a incontestável importância da governança fundiária.

Conforme já citado no trabalho apresentado em 2016, reconhecer-se a importância dos terrenos repassados às Forças Armadas para fins militares, não significa que os representantes castrenses simplesmente viram as costas aos problemas sociais experimentados pelo Brasil quando tais questões afetam suas áreas.

Nesse contexto apresenta-se o caso Puraquequara, modelo de solução de conflito que pode ser tido como paradigma para resolução de problemas fundiários em áreas da União jurisdicionadas às Forças Armadas.

O caso em tela foi exemplo para resolução de outras questões de mesma envergadura e vem sendo citado como forma exemplar de garantir os interesses das populações economicamente vulneráveis e os interesses da defesa nacional.

O presente trabalho apresentará de modo sucinto os contornos do caso Puraquequara e outros casos posteriores nele inspirados de resolução de invasões em áreas militares por populações em risco social a fim de demonstrar como é realizada a governança e o controle das terras militares destinadas ao Exército Brasileiro. Com o fito de contextualizar o assunto, também serão apresentadas algumas peculiaridades do patrimônio imobiliário militar como instrumento de operacionalização das missões constitucionais das Forças Armadas e suas formas de uso.

## **O CASO PURAQUEQUARA**

O Comando Militar da Amazônia conviveu, nem sempre de modo pacífico, com algumas ocupações na área onde se encontra o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS).

O imóvel, situado na cidade de Manaus, na área conhecida como Puraquequara, foi repassado ao Exército em 1968, por meio do Decreto nº 63.556, de 06 de novembro de 1968, o qual autorizou o então Serviço de Patrimônio da União (hoje SCGPU) a aceitar

a doação do governo do Estado do Amazonas. No imóvel foi alocado o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)<sup>5</sup>.

Desde a doação 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.

A área é usada para treinamentos militares e adestramento da tropa, sobretudo para o curso de Guerra na Selva, principal curso desenvolvido na área destinada ao CIGS.<sup>6</sup>

Diante disso, não haveria como o Exército 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 jurisdicionada ao Comando do Exército, 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, tidos como população ribeirinha e composto na sua maioria por agricultores familiares e pescadores, enquadrados no conceito de baixa renda.<sup>7</sup>

Tendo herdado esse problema, a administração militar iniciou em meados de 2009 um trabalho conjunto com a SPU (Secretaria do Patrimônio da União), 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 levassem à legalização das ocupações sem prejudicar os interesses militares na área.

Dos trabalhos supracitados, nasceu a possibilidade de assinar 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 AGU e, a partir de então foram empreendidos

---

<sup>5</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 combate na selva e forma militares que são empregados no combate aos crimes transfronteiriços, sobretudo na região amazônica.

<sup>6</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>7</sup>Aqui entendidas como baixa renda as famílias com renda mensal até dois salários mínimos.

pelo Exército Brasileiro vários contatos com as comunidades para apresentar a ideia e desenvolver as negociações.

Dentre as ações diretamente realizadas pelo Exército Brasileiro para a consecução das cessões destacaram-se: levantamento cadastral (georeferenciamento e análise social) para celebração de CDRUR para as famílias que assim o desejarem; 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 (MPF), da Superintendência do Patrimônio da União (órgão regional da SPU, atualmente renomeada para SCGPU) 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 três contratos de CDRUR individuais e dois coletivos. As assinaturas ocorreram entre 2013 e 2015. Indispensável frisar que não houve qualquer discriminação de gênero, posto que o direito real de uso foi concedido tanto a homens quanto a mulheres.<sup>8</sup>

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

Os contratos de CDRUR foram assinados 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 do Comando 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>9</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 a 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>10</sup>

---

<sup>8</sup> Dos contratos individuais cerca de 30% (trinta por cento) foram assinados por mulheres.

<sup>9</sup> Exemplo de contrato de CDRUR celebrada em 04 de agosto de 2013 de modo coletivo com a Associação Comunitária Mainã.

<sup>10</sup> Exemplo de CDRUR assinada pelo Sr. Manuel Pereira da Silva em 08 de dezembro de 2013, pertencente a Comunidade Jatuarana.

Interessante ressaltar que constaram nos contratos cláusulas que impedem a transferência das áreas concedidas a terceiros, de forma onerosa ou não. A 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 poderia 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 convivência serena entre os militares e as a população local.

O entendimento que resultou na assinatura dos contratos de CDRUR 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>11</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 militares.

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”, “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 da área não só pelas patrulhas patrimoniais realizadas pelos militares, que evitam novas invasões e um sem número de

---

<sup>11</sup> As diretrizes voluntárias para governança responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional (DVG) foram aprovadas pela 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

ilícitos, sobretudo ambientais, mas também em razão do controle conjunto feito com a ajuda dos moradores legalizados.

Os benefícios da solução consensual ora apresentada ultrapassaram o seu âmbito para se tornar 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.

## **REFLEXOS DO CASO PURAQUEQUARA EM OUTRAS ÁREAS**

Comprovando que o caso Puraquequara é um exemplo a ser seguido, atualmente, alguns integrantes da comunidade Jatuarana, comunidade vizinha ao Puraquequara, que ainda não haviam aquiescido com a proposta de CDRUR, percebendo o sucesso e tranquilidade adquirida pelos moradores que aderiram à sugestão do Exército, se mostraram interessados em seguir o mesmo caminho. Tais ocupantes procuraram representantes da Força Terrestre para assinarem contrato de igual teor aos anteriormente firmados, o que comprova a eficiência da solução encontrada.

Com isso, estão em fase de finalização para assinatura 11 (onze) novos contratos de CDRUR com ocupantes da comunidade Jatuarana, beneficiando várias famílias moradoras da localidade.

Além desse, pode-se citar o caso dos ocupantes irregulares da área de Forte Coimbra, no Município de Corumbá, no Estado do Mato Grosso do Sul. No local há uma comunidade de baixo poder aquisitivo composta de ex militares que deram baixa do serviço ativo há vários anos e permaneceram no local.

Também lá foi adotada a solução do CDRUR com 35 (trinta e cinco) famílias, o que beneficiou um total aproximado de 173 (cento e setenta e três) pessoas.

Para se ter uma ideia da importância dessa fortificação, o Forte Coimbra é um distrito compreendido no Pantanal Sul-Mato-Grossense. As origens do forte remontam o período de disputas territoriais entre a Coroa Portuguesa e Espanhola no século XVII, período de vigência do Tratado de Tordesilhas. Construído às margens do rio Paraguai, na tríplice fronteira (Brasil - Bolívia - Paraguai), a edificação integrou (e ainda faz parte) a rede de fortificações para a defesa das fronteiras nacionais.



O conjunto de construções do Forte Coimbra foi tombado como patrimônio histórico pelo Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) em 1974 e incluído, em 2015, pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) na lista indicativa brasileira do Patrimônio Mundial.

Outro caso de sucesso de teor parecido com Puraquequara e Forte Coimbra é o que vem ocorrendo atualmente no Real Forte Príncipe da Beira, localizado no município de Costa Marques, no Estado de Rondônia, exatamente na divisa entre o Brasil e a Bolívia.

Os ocupantes das áreas militares se autodeclararam como descendentes de remanescentes quilombolas.

Atualmente há um estudo em curso conduzido pelo INCRA para averiguar as informações. Mas, trabalhando paralelamente, o Exército Brasileiro, a AGU e o MPF, têm buscado viabilizar um CDRUR que permita trazer dignidade para aquela população tão sofrida e que reside em um dos lugares mais inóspitos do Brasil, em uma região tradicionalmente carente de políticas públicas. Como a área ocupada é na linha de fronteira a União/Exército Brasileiro não poderia abrir mão de sua propriedade. Assim, mais uma vez o CDRUR se mostra como solução adequada.

Frisa-se que as atividades não se encerram com a assinatura dos contratos de CDRUR, pois o contato e interação entre o Exército e população beneficiada é contínuo e salutar. Um exemplo disso é o trabalho atualmente realizado de conscientização relativa a prevenção de queimadas na região amazônica. Como exemplo, cita-se que no dia 06 de setembro de 2019, o 2º Grupamento de Engenharia (2ºGptE ) e o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) realizaram, no escopo da Operação Verde Brasil, as ações de prevenção à ilícitos ambientais (palestras e distribuição do Guia Prático de Prevenção a Incêndios Florestais em Organizações Militares do Exército Brasileiro, elaborado pela Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro) para ocupantes do imóvel da União, sob jurisdição do Exército Brasileiro em Rio Preto da Eva/AM.

## **ÁREAS MILITARES**

Após conhecer-se os casos de sucesso de governança de terras no âmbito do Exército Brasileiro, se faz necessário delinear, mesmo que de modo *an passant*, os contornos do uso de áreas militares, bens públicos da União jurisdictionados às Forças Armadas.

A Secretaria do Patrimônio da União (SCGPU), órgão gestor do patrimônio imóvel da União e diretamente ligado ao Ministério da Economia, 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. Esses bens públicos de natureza especial destinados às Forças Armadas servem direta ou indiretamente aos fins previstos na Lei Complementar nº 97/99<sup>12</sup>, sobretudo para o preparo e emprego dos militares para o cumprimento de suas missões. São bens especificamente vocacionados ao atendimento dos interesses precípuos da Defesa e Segurança Nacionais.<sup>13</sup>

Consoante já tido, considerando a natureza da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro - de princípio constitucional de direito fundamental que

---

<sup>12</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.

<sup>13</sup> No que se refere à busca da definição de segurança nacional, 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, infere-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 este 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, aprovada pelo Decreto nº 5484/05, define a segurança como sendo “*a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.*”

O viés apresentado remete à segurança nacional, que, segundo PESSOA (1971, p. 118-120) pode ser definida como o grau relativo de garantia proporcionado pelo Estado em um dado momento, o qual é alcançado por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais 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.

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 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.*”

O já citado Decreto nº 5484/05 define a defesa nacional como: “*o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.*”

Tais conceitos, somados ao comando constitucional do art. 142 da constituição de 1988, denotam a importância da participação das Forças Armadas na manutenção da defesa e segurança nacionais para o fim garantir a soberania nacional.

emana efeitos sobre todo o ordenamento - é possível vislumbrar que tal princípio tem em sua gama de atuação também as propriedades públicas e entre essas as militares. Nesse contexto, devido a várias pressões sociais e políticas, os bens públicos, assim como os jurisdicionados às Forças Armadas, têm sido recrutados para atendimento de ocupações de grupos sociais pouco privilegiados, de baixa renda.

Porém, as referidas áreas foram jurisdicionadas às Forças Armadas justamente para promover a Defesa Nacional, a qual poderia ser afetada diretamente se atendidos todos os interesses sociais envolvidos. Assim, cresce de importância a busca de soluções conciliatórias, como as aqui apresentadas.

## **FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS BENS MILITARES**

A despeito de tratar-se de bens públicos de natureza especial<sup>14</sup>, 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.

Regimentos 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>15</sup>

Nesse sentido, a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre os imóveis da União e que se aplica também aos bens imóveis militares, traz em seu artigo 18<sup>16</sup> a possibilidade de

---

<sup>14</sup> Os bens de uso especial são bens voltados a aparelhar o serviço público, isto é, 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 (2004, p.569) 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.

<sup>15</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>16</sup>Lei nº 9.636/98: 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,

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 Decreto-Lei nº 271/67<sup>17</sup> para fins de regularização fundiária. No parágrafo sexto do mesmo artigo 18 consta a dispensa da licitação para cessões no âmbito de programas de regularização fundiária.

---

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>17</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, 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.

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 por particulares de baixa renda em consonância com os interesses militares. Com isso, o domínio da área permanece com a União/Exército Brasileiro e a função social da propriedade pública pode ser plenamente alcançada, sem prejudicar os interesses castrenses. Certamente essa 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 a negociação entre entes governamentais, comunidades envolvidas e sociedade civil interessada e demonstra que é possível promover-se um uso harmônico e pacífico da propriedade pública. Essa forma de resolução de conflito fundiário garante não só o atendimento das necessidades militares, mas também a cidadania a ocupantes irregulares de baixa renda e a efetivação da dignidade humana que lhes é inerente e assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

## **CONCLUSÃO**

Por todo o proposto, conclui-se 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 prestam à consecução das finalidades precípua da segurança/defesa nacional, quando as áreas são jurisdicionadas às Forças Armadas. A destinação de imóveis aos interesses castrenses cria um limite a 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 pode se furtar da realidade social do país onde se insere e, por isso, devem ser buscadas soluções conciliatórias para os casos de invasões em áreas militares.

Os casos aqui apresentados, inspirados pelo caso Puraquequara, conseguiram harmonizar os interesses da população de baixa renda com as necessidades do Exército. Isso foi possível com a efetivação das CDRUR. A solução apresentada além de constituir um exemplo de governança fundiária, também fomenta a convivência pacífica

entre militares e civis, além de promover a defesa conjunta do meio ambiente na área em questão.

O uso harmônico e compartilhado traz benefícios para todos os envolvidos, mas destacadamente para os ocupantes regularizados, os quais pertencem a uma classe social vulnerável e, em vários aspectos, marginalizada. O mérito das regularizações é inegável, uma vez que promoveram não somente a convivência pacífica e equilibrada entre civis e militares, mas também por gerar uma estabilidade social, com a garantia da habitação, o que certamente gerará um desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias que lá vivem.

Por tudo até aqui apresentado, é possível perceber-se a promoção bastante ampla de dois importantes valores constitucionais: a função social da propriedade e a defesa nacional.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154.

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.

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

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: Juvelino Strozake (coord.), **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: RT, 2000.

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 na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 17ª ed. Atlas: São Paulo, 2004.

FERNANDEZ, Vitor Bukvar. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulamentação na ocupação de terras no Brasil e após 1964**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas. 2014.

FORTINI, Cristiana. **A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade**. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, p. 117, abr./jun 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo:Malheiros, 2007.

PEREIRA, Flora Regina Camargos. **Caso Puraquequara: exemplo de uso compartilhado e convivência pacífica em terras da União**. II Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. UNICAMP. 2016. Disponível em: <http://governancadeterras.com.br/2017/artigos-sgtde-2016/>. Acesso em : 07 Set 2019.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/ editores. São Paulo, 1971.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: Eryl Cardoso Teixeira, Leonardo Bornachi de Mattos e Carlos Antônio Moreira Leite. (Org.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. 1ed.Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 03-48

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo:Malheiros, 2005, p. 131-132.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**: de 8 de outubro de 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. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97**: de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 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 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 9636**: 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.. 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 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 8666**: 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.. 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 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 9760**: de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. 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 de jun. de 2016.

BRASIL. **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. 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 de jun. de 2016.

**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

**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.