



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Rafael da Mota Mendonça

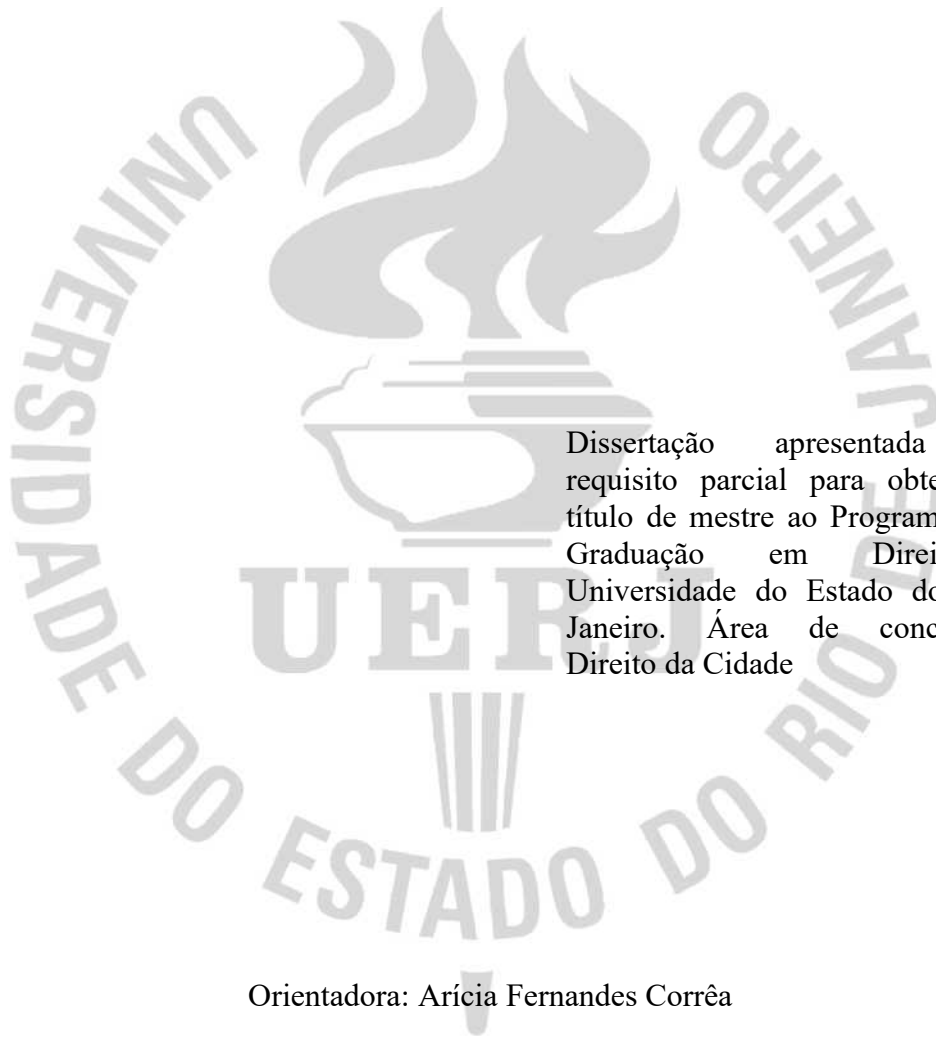
**Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo
unilateral: Avanços e retrocessos na história da ocupação do Horto
Florestal, na cidade do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2016

Rafael da Mota Mendonça

Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo unilateral: Avanços e retrocessos na história da ocupação do Horto Florestal, na cidade do Rio de Janeiro



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade

Orientadora: Arícia Fernandes Corrêa

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M539

Mendonça, Rafael da Mota.

Segurança da posse, consenso democrático e controle externo unilateral: avanços e retrocessos na história da ocupação do horto florestal, na cidade do Rio de Janeiro / Rafael da Mota Mendonça. - 2016.

318 f.

Orientador: Prof. Dr. Arícia Fernandes Corrêa.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Posse (Direito) - Teses. 2. Propriedade –Teses. 3.Direito à moradia – Teses. I.Corrêa, Arícia Fernandes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.23(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rafael da Mota Mendonça

**Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo unilateral: Avanços
e retrocessos na história da ocupação do Horto Florestal, na cidade do Rio de
Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em 31 de março de 2016.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Arícia Fernandes Corrêa (orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Profa. Dra. Angela Moulin S. Penalva Santos
Faculdade de Direito – UERJ

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho aos moradores do Horto Florestal do Rio de Janeiro que durante décadas vem lutando pela sua permanência no ambiente urbano que ajudaram a construir, consagrando no concreto, o direito à moradia plena, digna e adequada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais por todo o incentivo, exemplo de vida, amor incondicional e confiança irrestrita. A minha querida e inesquecível avó (*in memoriam*) por ter preenchido a minha vida de felicidade.

Aos amigos do Escritório Modelo Evandro Lins e Silva (EMELS) da Faculdade de Direito Ibmec que por durante quase uma década tem caminhado comigo no aprendizado do exercício da advocacia, trocando conhecimento, frustrações, inseguranças e muitas alegrias.

Aos amigos do escritório Antunes & Mota Mendonça pelo convívio diário e a alegria de partilharmos um sonho comum.

A Manu por dar sentido a todas as coisas e preencher a minha vida de amor, fazendo com que todos os dias sejam únicos e especiais. Obrigado por fazer parte da minha vida.

A minha querida orientadora, Arícia Fernandes Correa, por todo o carinho e atenção na elaboração da presente dissertação, pelo exemplo de profissional, sensível frente às causas da humanidade e dos conflitos da vida contemporânea. Agradeço também, por ter me ensinado que o papel da pesquisa é mudar a vida das pessoas. Obrigado!

A Miguel Lanzellotti Baldez. Inicialmente pelo simples fato de estar presente na minha vida desde a graduação, sendo uma referência no aprendizado do direito e exemplo de coerência na luta política. Agradeço ainda por ter me apresentado o conflito fundiário do Horto Florestal. Pelas mãos de Baldez, que realiza a assessoria jurídica dos moradores do Horto há mais de duas décadas, ainda estudante, pude presenciar a execução de um mandado de reintegração de posse de um morador da comunidade. Nesse momento fui apresentado ao conflito na região e desde então, tive a honra de poder contribuir com o professor Baldez na assessoria jurídica da comunidade e de sua associação de moradores. Obrigado professor, por me ensinar diariamente às verdadeiras contradições do direito e da vida, sendo a inspiração para o presente trabalho.

“Recebo este título pelo mérito de meus fracassos, fracassei como antropólogo, porque os índios do Brasil continuam condenados à aniquilação. Fracassei como reitor de uma universidade que deveria ser transformadora da realidade. Fracassei como ministro da educação, pois o Brasil continua a multiplicar analfabetos. Fracassei como escritor, pois não consegui fazer com que a história não se repetisse. Estes são os meus fracassos. Estas são as minhas dignidades”.

Discurso de Darcy Ribeiro ao receber o título de Doutor Honoris Causa na Universidade de Sourbonne.

“Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas”.

Roberto Lyra no livro: O que é o Direito?

RESUMO

MENDONÇA. Rafael da Mota. *Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo unilateral: avanços e retrocessos na história da ocupação do Horto Florestal, na cidade do Rio de Janeiro*. 2016. 318 f. Dissertação (Mestrado em pensamento jurídico) – Faculdade de direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

O marco legal de regularização fundiária e urbanística nos obriga a repensar a dinâmica das políticas públicas urbanas. Nesta toada, a presente dissertação pretende apresentar a política de regularização fundiária desenvolvida pela Secretaria de Patrimônio da União na comunidade do Horto Florestal na cidade do Rio de Janeiro. Realizar-se-á uma reflexão sobre as intervenções do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União no desenvolvimento e execução desta política. Verificar-se-á a conformidade das interferências com o marco jurídico-urbanístico inaugurado com a CRFB/88. Entre os seus principais objetivos está o desenvolvimento de uma política urbana que atenda ao princípio da função social da posse, propriedade e da cidade, protegendo o direito à moradia e à cidade dos moradores de baixa renda de áreas ocupadas informalmente. Nesse norte, será apresentada a evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro relacionado ao instituto da posse, com ênfase no instrumento de Concessão de Direito Real de Uso aplicado, especificamente, no assentamento informal do Horto. Posteriormente, na tentativa de definir parâmetros para o desenvolvimento de políticas públicas urbanas, sobretudo no que tange ao seu caráter discricionário, analisar-se-á a atuação do Executivo na elaboração desse projeto. Pretende-se também, nos moldes da legislação em vigor, refletir sobre a participação efetiva dos moradores na conformação dessa política, através da construção de consensos democráticos, a partir de um espaço dialógico. Após a consolidação desses pressupostos teóricos acerca do ordenamento jurídico ligado à posse e dos critérios para desenvolvimento de políticas públicas urbanas, será apresentado um histórico da formação territorial da cidade do Rio de Janeiro, a luz da doutrina de David Harvey. Segundo o autor, o processo de urbanização se prestou à reprodução do capital no ambiente urbano, através, principalmente, da atuação do mercado imobiliário. Essa dinâmica será ratificada a partir da análise da formação da zona sul carioca, especialmente no Horto Florestal. Assim, comprovar-se-á que o modelo de urbanização praticado no Rio de Janeiro tem como uma de suas consequências a consolidação de um território estratificado, em que os cidadãos com maior poder econômico estão fixados perto dos locais de infraestrutura e os de menor poder econômico em locais periféricos. Esta lógica faz com que ocupações informais localizadas próximas às regiões de infraestrutura (zona sul carioca – Horto Florestal) sofram grande assédio por parte do capital imobiliário, balizados pela atuação dos próprios Poderes constituídos, tendo assim, uma maior fluidez no território.

Palavras-Chave: Posse. Propriedade. Regularização Fundiária. Direito a Moradia.

ABSTRACT

MENDONÇA. Rafael da Mota. Security of tenure, democratic consensus and unilateral external control: Advances and setbacks in the history of the occupation of Horto Florestal, in the city of Rio de Janeiro. 2016. 318 f. Dissertação (Mestrado em pensamento jurídico) – Faculdade de direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The legal framework for land and urban regulation forces us to rethink the dynamics of urban public policies. This dissertation intends to present the regularization policy developed by Union Heritage Secretariat in the community of the Horto Florestal in Rio de Janeiro. It'll be a reflection on the intervention of the judiciary and the Court of Auditors of the Union in the development and implementation of this policy. It's important to verify the conformity of interference with the legal-urban mark opened with CRFB/88. Among its main objectives is the development of an urban policy that meets the principle of the social function of ownership, property and the city, protecting the right to housing and the city of low-income residents of areas occupied informally. It'll be presented the historical evolution of the Brazilian legal system related to the possession of the institute, with emphasis on Real Right Concession instrument of Use applied specifically in the informal settlement of the Garden. Later, in attempt to set parameters for the development of urban public policies, especially in terms of their discretionary basis, will be analyze the performance of the Executive in the preparation of this project. It is also intended, along the lines of legislation, reflecting on the effective participation of residents in shaping that policy, by building democratic consensus, from a dialogic space. After the consolidation of these theoretical assumptions about the law connected to possession and the criteria for development of urban public policies will be presented a history of territorial formation of the city of Rio de Janeiro, based on the doctrine of David Harvey. According to him, the process of urbanization is provided with reproduction of capital in the urban environment, primarily through the agency of the real estate market. This dynamic will be ratified by the analysis of the formation of Rio's south zone, especially in the Horto Florestal. So the urbanization model practiced in Rio de Janeiro has consequences in the consolidation of a stratified territory, where the townspeople with greater economic power are fixed close to the infrastructure locals and lower power economic in peripheral locations. This logic makes informal settlements located close to infrastructure regions (Rio South Zone - Horto Florestal) suffer great harassment by the real estate capital, marked by the performance of own powers constituted.

Keywords: Possession. Property. Land regularization. Right to Housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IPJB	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico
BNH	Banco Nacional de Habitação
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
FURNAS	Furnas centrais Elétricas
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
IMPA	Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
SPU	Superintendência de Patrimônio da União
TCU	Tribunal de Contas da União
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE'S	Tribunais de Contas Estaduais
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CC/02	Código Civil de 2002
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
AGU	Advocacia Geral da União
MPF	Ministério Público Federal
ACP	Ação Civil Pública
AMAJB	Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico
AMAHOR	Associação de Moradores e Amigos do Horto Florestal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
REFIS	Regularização Fundiária de Interesse Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SNUC	Sistema Nacional de Sistemas de Conservação
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
MS	Mandado de Segurança

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	DIREITO À MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE	26
1.1	Histórico Fundiário Brasileiro	26
1.1.1	<u>A Cerca Jurídica da Terra</u>	26
1.1.2	<u>A Primitiva Legislação Portuguesa – As Sesmarias de Portugal</u>	27
1.1.3	<u>As Sesmarias brasileiras</u>	31
1.1.4	<u>Os Posseiros brasileiros – A Aquisição do domínio pela posse</u>	35
1.1.5	<u>A Lei de Terras de 1850</u>	37
1.1.6	<u>A concessão de terras – O título da terra</u>	39
1.1.7	<u>O Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931</u>	40
1.2	A posse funcionalizada como forma de cumprimento da função social da propriedade pública	42
1.2.1	<u>A problemática possessória e os conflitos urbanos</u>	42
1.2.2	<u>A posse como instituto autônomo a propriedade</u>	43
1.2.3	<u>As Teorias Possessórias</u>	44
1.2.3.1	A Teoria de Savigny.....	44
1.2.3.2	A Teoria de Ihering.....	46
1.2.3.3	A Teoria de Raymond Saleilles.....	48
1.2.4	<u>A posse no âmbito da consolidação das leis civil brasileiras</u>	50
1.2.4.1	O Projeto de Teixeira de Freitas.....	50
1.2.4.2	Nabuco de Araújo e Felício dos Santos.....	52
1.2.4.3	Coelho Rodrigues.....	53
1.2.4.4	A Nova Consolidação das Leis Civis.....	53
1.2.4.5	O Projeto de Clovis Bevilacqua.....	54
1.2.4.6	O Código Civil de 1916 e de 2002.....	55
1.2.5	<u>A função social da posse</u>	56
1.2.5.1	Considerações iniciais.....	56
1.2.5.2	A função social da posse como princípio constitucional.....	59
1.2.5.3	A posse funcionalizada como uma forma de cumprimento da função social da propriedade. A prevalência da situação possessória em face da situação proprietária: A função social como um método de resolução do conflito.....	63

2	O REGIME JURÍDICO DE SEGURANÇA DA POSSE: A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	68
2.1	O Direito Fundamental à Moradia.....	68
2.2	Da concessão de uso especial para fins de moradia.....	69
2.2.1	<u>Conceito.....</u>	<u>69</u>
2.2.2	<u>Histórico do instituto.....</u>	<u>75</u>
2.3	Dos requisitos para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.....	78
2.3.1	<u>Imóvel público com até 250 m2.....</u>	<u>79</u>
2.3.2	<u>Posse ininterrupta e sem oposição por mais de cinco anos.....</u>	<u>79</u>
2.3.3	<u>Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.....</u>	<u>80</u>
2.3.4	<u>Localização em área urbana e uso para fins de moradia.....</u>	<u>80</u>
2.4	Procedimento de outorga.....	81
2.5	O artigo 5º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e o direito fundamental à moradia.....	82
2.5.1	<u>O Direito Fundamental à moradia adequada.....</u>	<u>84</u>
2.5.2	<u>O artigo 429 da Lei Orgânica do Município do RJ.....</u>	<u>88</u>
2.6	A segurança da posse como uma forma de garantia do Direito à Cidade.....	89
3	POLÍTICA URBANA, DEMOCRACIA E RECONHECIMENTO	91
3.1	Políticas públicas urbanas: Discricionariedade da Administração Pública, enquanto Gestora de Bens Públicos.....	91
3.2	A formação de consensos na formulação de políticas públicas urbanas na Teoria de Habermas.....	96
3.3	A luta pelo reconhecimento: As ocupações irregulares em solo urbano.....	106
4	A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO CARIOCA. CRONOLOGIA DA OCUPAÇÃO DO HORTO FLORESTAL DO RIO DE JANEIRO.....	115
4.1	A Fazenda da Lagoa Rodrigo de Freitas: A formação de um espaço urbano no Rio de Janeiro	115
4.2	Rio de Janeiro: A Cidade capitalista. A dicotomia zona sul x subúrbio.....	120
4.3	A Questão Fundiária do Horto Florestal.....	128
4.4	A historicidade da ocupação e a década de 1980: As ações de reintegração de posse e a visão patrimonialista do bem público.....	132
4.5	Novo contexto jurídico-político (Avanço): O Plano de Regularização Fundiária Dialógico.....	134

5	AGENTES DESLEGITIMADORES DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO CASO DO HORTO FLORESTAL	139
5.1	O Poder Judiciário	139
5.1.1	<u>O ativismo judicial negativo: Intervenção do judiciário na política pública de regularização fundiária. Análise das decisões judiciais</u>	139
5.1.2	<u>Novo consenso: Da Concessão de Direito Real de Uso</u>	144
5.1.3	<u>Natureza Jurídica da ocupação por particular de bem público</u>	157
5.1.3.1	A posse dos bens públicos.....	157
5.1.3.2	A posse (ou detenção) dos moradores do Horto Florestal: Decisões judiciais.....	166
5.1.3.2.1	Gracinda Santos da Silva.....	166
5.1.3.2.2	Alice Fonseca Dias.....	168
5.1.3.2.3	Gerson Roque Anacleto Ferreira.....	170
5.1.3.2.4	Delton Luiz dos Santos.....	172
5.1.4	<u>Considerações Finais</u>	173
5.2	O Tribunal de Contas da União	174
5.2.1	<u>O papel do Tribunal de Contas</u>	174
5.2.2	<u>O acórdão do TCU e as (des) razões da intervenção</u>	175
5.2.3	<u>Tribunal de Contas da União: Histórico e Competência</u>	181
5.2.4	<u>Dos Princípios do Planejamento e Legalidade</u>	187
5.2.5	<u>Da CDRU em área edificada</u>	188
5.2.6	<u>Do Tombamento. Da Área de Preservação Ambiental e das Áreas de Risco</u>	188
5.2.7	<u>Da Disponibilização de Bem Indisponível</u>	190
5.2.8	<u>O consenso democrático: Perfis dos atores do espaço público do Horto e seus papeis. Participação de todos os órgãos competentes e da comunidade do Horto Florestal nas negociações referentes à proposta de regularização fundiária</u>	192
5.2.9	<u>O Mandado de Segurança nº 31707 e o Supremo Tribunal Federal</u>	194
5.2.10	<u>A Comissão Interministerial e o requerimento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia</u>	199
	CONCLUSÃO	203
	REFERÊNCIAS	209
	ILUSTRAÇÕES	215
	ANEXOS	235

INTRODUÇÃO

A história do Brasil pode ser contada a partir dos movimentos de luta pelo acesso à terra. Desde a chegada portuguesa em solo brasileiro, no Brasil colônia, sede da coroa, na velha república, nos governos totalitários e na nova democracia, a luta pela terra sempre foi parte integrante do processo de formação territorial do país, contribuindo como um contraponto à divisão sócioespacial, orientada pelo modo de produção capitalista, especialmente a partir da segunda metade do século XIX.

No início do século XIX, após as revoluções burguesas, o positivismo jurídico, com suas codificações se apropriou do direito natural, domesticando liberdades inerentes à própria existência humana e exaltando o monopólio da produção normativa nas mãos do Estado, cultuando o processo legislativo, dando início à era legiferante. Nesse momento histórico o direito se apropriou do principal modo de produção, a terra, e da força de trabalho da classe proletária.

O direito criado no seio das revoluções liberais foi à base do modelo capitalista de produção, pautado em relações abstratas e universais, baseadas no conceito de contrato, propriedade e sujeito de direito. Os trabalhadores, antes o próprio objeto de apropriação, sob a forma de escravos ou servos, são captados pelo processo jurídico-burguês de subjetivação, no qual lhes é imposta uma estrutura ideológica que garante a hegemonia da classe proprietária¹. As revoluções modernas consagraram a dominação através das formas jurídicas, que supostamente são compatíveis com as contradições sociais.

Nas relações econômicas pré-capitalistas, o escravo ou o servo eram subordinados ao seu senhor, sem a necessidade de uma construção jurídica para que houvesse o controle social. Com o aparecimento do trabalhador livre e assalariado, supostamente dono de sua força de trabalho, surgiram abstrações jurídicas com o objetivo de dar continuidade às relações históricas de dominação.

Com a consolidação do Estado Liberal e do modelo de produção capitalista pautando o sistema econômico mundial, é notório o forte papel do direito na formação das bases dessas novas relações sociais. O caso concreto, o fato em si, é cada vez mais individualizado pelo ordenamento jurídico, universalizando as relações humanas que agora estão tipificadas, sendo, portanto, o Estado, sujeito garantidor da ordem social. A lógica de que todo indivíduo é titular

¹ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – Ocupações Coletivas: Direito Insurgente*. Ed. CDDH, 1989, Petrópolis – RJ.

de direitos e obrigações na sociedade civil tenta criar a máxima abstrata de que todos são iguais perante a lei.

Esta abstração jurídica com *status* constitucional ignora as profundas desigualdades econômicas, culturais e sociais. A falsa noção burguesa de igualdade e liberdade cumpre seu papel de cada vez mais individualizar as latentes contradições sociais. O Direito Positivo consagrado nas revoluções do século XIX criou em torno da terra, urbana e rural, uma verdadeira cerca jurídica, que no caso brasileiro se perpetua até os dias de hoje, como será demonstrado no presente trabalho².

Quando os trabalhadores eram submetidos ao regime da escravidão, a terra não tinha valor algum, pois o monopólio do capital era exercido sobre o próprio trabalhador, no qual o escravo era tratado como renda capitalizada. A fonte de riqueza neste dado momento era sem dúvida o próprio ser humano. A partir de 1850, no Brasil, com o advento da Lei Euzébio de Queiroz, uma das primeiras leis abolicionistas, que extingue o tráfico negreiro o trabalhador agora assalariado está prestes a entrar no mercado de trabalho na ótica desta nova organização social. Assim, rapidamente a cerca é ampliada com a Lei nº 601 de 1850³.

A terra deveria assumir o lugar do escravo como renda capitalizada. Esta lógica toma a frente do nosso processo histórico no momento em que é promulgada a Lei nº 1237, de 24 de setembro de 1864, no qual a terra, devidamente titulada, poderia servir como objeto das hipotecas, garantindo os financiamentos exigidos pelas empresas do café⁴.

A construção deste aparato jurídico de proteção à terra teve início com a chegada dos portugueses em solo brasileiro e seu fortalecimento no ano de 1850, com forte ampliação com a promulgação de diversas leis específicas posteriores, culminando, na Constituição Federal de 1988, com a consagração da propriedade privada como direito fundamental, muito embora já incorporado o atributo da função social.

Sem dúvida a sistemática apontada anteriormente trouxe inúmeros reflexos no processo de urbanização e divisão social do espaço. Nessa linha, a construção do espaço urbano brasileiro sempre foi pautada pelos investimentos realizados pelo capital nacional e internacional. Essa lógica fez com que a formação do espaço urbano no Brasil, para o presente estudo, especialmente o do Rio de Janeiro, se desenvolvesse de forma desigual e atendendo

² BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *A Questão Agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça*. Revista “Discursos Sediciosos”, nº 3. Instituto Carioca de Criminologia, 1º semestre 1997.

³ A Lei de Terras de 1850 teve como principal finalidade determinar a compra e venda como a única forma de aquisição entre vivos das terras, superando o antigo sistema de concessões públicas pelo regime das sesmarias.

⁴ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Ob. Cit. P. 11. A importância da indústria do café na formação do território da cidade do Rio de Janeiro será observada no capítulo 04, a partir da análise do capital investido na aquisição de propriedades nas áreas que transitavam os bondes.

aos interesses dos titulares dos meios de produção. Assim, o que se pode presenciar atualmente é um ambiente urbano extremamente segregado, consolidando uma divisão socioespacial excludente.

Um retrato do que foi apontado é o déficit de moradia no Brasil e o grande número de ocupações irregulares nas áreas urbanas (que não estão inseridas na lógica do direito formal de propriedade). Essa lógica é consequência do processo de urbanização adotado pelas cidades brasileiras que privilegiou o escoamento dos excedentes da produção capitalista, ao invés do planejamento na ocupação do solo urbano. Diante dessa sistemática, o cidadão é completamente alijado do processo de formação do espaço e a expansão urbana fica a cargo do mercado imobiliário que absorve uma parcela significativa desses excedentes de capital, canalizado para novas construções.

O acesso à terra urbana é extremamente dificultado, em razão da proteção jurídica e social apontada anteriormente. Esse fato faz com que o número de ocupações irregulares nas áreas urbanas tenha uma presença significativa na realidade brasileira. Esse modelo de urbanização excludente garante que locais com infraestrutura sejam destinados às pessoas com maior poder econômico e os locais periféricos às de menor potencial econômico, intensificando ocupações que fogem à lógica formal instituída pelo ordenamento jurídico.

A informalidade aumenta o grau de fluidez das pessoas no território, uma vez que na visão dos poderes constituídos falta a esses ocupantes os requisitos legais necessários à outorga de qualquer proteção. Com isso, sua presença em áreas valorizadas das cidades se torna cada vez mais rara. A retirada desses ocupantes informais das áreas com infraestrutura é facilitada pela visão que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm da divisão socioeconômica do espaço urbano.

De acordo com dados do Ministério das Cidades com base no censo realizado em 2010, o déficit habitacional no Município do RJ é de 220.774 domicílios, no Estado do RJ de 515.067 domicílios (9,8% da população) e no Brasil de 6,940 milhões de unidades (85% na

área urbana)⁵. Os dados apontados não representam efetivamente pessoas sem moradia, mas também pessoas que vivem em moradias precárias, informais ou sem estrutura urbana básica.

O presente trabalho parte da premissa de que as ocupações irregulares em áreas urbanas são consequência da lógica do processo de urbanização adotado pelas cidades brasileiras e do tratamento que os poderes constituídos (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) oferecem a tais ocupações urbanas.

A situação de informalidade de algumas ocupações em áreas urbanas potencializa e facilita o deslocamento de seus moradores, viabilizando um processo de urbanização livre (sem participação do cidadão), criando na cidade uma divisão sócioespacial excludente. De acordo com o pensamento de David Harvey, reivindicar o direito à cidade é reivindicar uma participação efetiva do cidadão no processo de urbanização, garantindo, assim, uma divisão sócioespacial democrática⁶.

Segundo Harvey, o processo de urbanização sempre foi destinado a atender a dinâmica capitalista com o objetivo de escoar os excedentes de produção, confirmando a ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de urbanização, com influência direta na formação sócio espacial das cidades⁷.

⁵ Dados divulgados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro e pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 19 de dezembro de 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>. Acesso em 10 de dezembro de 2015. A metodologia utilizada considera como integrante do déficit habitacional qualquer domicílio amostrado em que ocorre uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos - A carência de infraestrutura urbana foi o componente de inadequação que mais afetou os domicílios urbanos brasileiros. No total, 13 milhões de habitações (26,4%) careciam de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo.), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de construir um domicílio exclusivo), ônus excessivo de aluguel (superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório)

⁶ HARVEY, David. *Cidades Rebeldes. Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, P. 30. Segundo o autor: “Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

⁷ Ibid. P. 92 – 93. O autor analisando a relação do processo de urbanização com a dinâmica capitalista e a proximidade entre o capital financeiro e o engajamento estatal, afirma: “A urbanização, como venho argumentando há tempos, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Tem uma função muito particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído. Também tem uma especificidade geográfica tal que a produção de espaço e dos monopólios espaciais tornam-se parte integrante da dinâmica da acumulação, não apenas em virtude da natureza dos padrões mutáveis do fluxo de mercadorias no espaço, mas em virtude da natureza mesma dos espaços e lugares criados e produzidos em que esses movimentos ocorrem. Contudo, exatamente por toda essa atividade – que, a propósito, é um campo de enorme importância em que se dá a produção de valor e mais-valia – ocorrer em tão longo prazo, alguma combinação de capital financeiro e engajamento estatal são absolutamente fundamentais para seu funcionamento. Essa atividade é claramente especulativa no longo prazo, e sempre corre o risco de replicar, muito mais tarde e em maior escala, as mesmas condições de sobreacumulação que, de início, tenta atenuar”.

A participação dos cidadãos no processo de urbanização pode alterar a lógica mercantilista formando um espaço urbano democrático, em que o ser humano possa promover os seus atributos essenciais, tendo acesso à moradia, trabalho, alimentação, saúde e lazer. Nas palavras de David Harvey: “*a urbanização desempenha um papel particularmente ativo ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca de mais-valia*”⁸. O mercado imobiliário absorve uma parcela significativa desse excedente de capital canalizado para novas construções, viabilizando, assim, a expansão urbana.

O processo de urbanização é delimitado a partir da lógica capitalista de alocação dos seus excedentes na busca por lucro. A explosão imobiliária favorece a quem detêm esse capital e de acordo com Harvey:

*“Esse “boom imobiliário” que definiu e ainda define a lógica do processo de urbanização e a divisão sócio espacial das cidades dependia, como todos os outros que o precederam, da criação de novas instituições e mecanismos financeiros que permitissem organizar o crédito necessário para mantê-la. As inovações financeiras introduzidas na década de 1980, particularmente a securitização e as grandes campanhas promocionais de hipotecas locais para vendê-las a investidores de todo o mundo, bem como a criação de novas instituições financeiras que possam fomentar o surgimento de um mercado hipotecário secundário e a emissão e venda de obrigações de assunção de dívida, desempenharam um papel crucial. Havia uma profusão de vantagens: dispersava o risco e conferia aos recursos de superávits de poupança maior facilidade de acesso à demanda imobiliária excedente, além de permitir, devido as suas coordenações, uma redução das taxas de juros agregadas (ao mesmo tempo em que gerava imensas fortunas para os intermediários financeiros que produziam aquelas maravilhas)”*⁹.

A consequência dessa dinâmica é uma construção do espaço público a partir da busca pela mais-valia, formando cidades fragmentadas e divididas. Com isso, a proteção aos direitos de propriedade e todos os seus elementos e atributos é essencial para consolidação desse projeto, tornando-se uma forma hegemônica de política, mesmo para a classe média baixa¹⁰.

Os empreiteiros apoiados pelo capital financeiro ditam as regras do rumo de crescimento e formação das cidades. Qualquer dinâmica que se oponha à lógica da cidade-negócio encontra entraves para se consolidar. A ocupação de uma comunidade carente em

⁸ HARVEY, David, Ob. Cit. 2014, P. 33 - 40.

⁹ Ibid. P. 43 - 44.

¹⁰ Ibid. P. 48.

uma área nobre da cidade do Rio de Janeiro é simbólica dentro desse contexto da cidade neoliberal.

A dificuldade de alterar a lógica da divisão sócioespacial imposta, em que os cidadãos sem capacidade econômica relevante são alijados dos centros de infraestrutura urbana, é perceptível a partir da análise do processo de formação da comunidade do Horto Florestal no Rio de Janeiro, localizada no bairro do Jardim Botânico e no tratamento dado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na relação com o bem público ocupado.

Nessa toada, o presente trabalho pretende analisar o processo de urbanização do Município do Rio de Janeiro e a sua influência na formação da divisão sócioespacial carioca. Essa compreensão será pautada na formação da comunidade do Horto Florestal localizada no bairro do Jardim Botânico. A referida comunidade tem a sua construção com ampla convergência ao processo de urbanização da cidade, especialmente no que diz respeito à dinâmica da industrialização e desindustrialização. Além disso, a história da comunidade está relacionada com a formação do próprio Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, uma vez que muitos dos seus moradores são funcionários ou ex-funcionários do parque.

Nos termos da sistemática urbana apresentada, a comunidade do Horto não tem sua ocupação regulamentada e reconhecida nos moldes formais do direito posto. Assim, o mercado imobiliário, na tentativa de escoar os excedentes da produção capitalista, pratica grande assédio, através do poder público, para saída desses moradores. No intuito de inserir as ocupações na lógica do direito formal, contendo esse assédio e consagrando o novo marco jurídico instituído pela CRFB/88, foi elaborado pelo Executivo Federal um projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto.

O projeto não foi implementado, em razão de uma atuação dos próprios poderes constituídos (Judiciário e Legislativo). Desta forma, dever-se-á ponderar e refletir se mesmo com a consolidação de um marco legal de regularização fundiária e urbanística, a lógica e as práticas historicamente instituída para ocupação do solo urbano se mantêm.

Assim, o presente trabalho apresentará a política pública de regularização fundiária desenvolvida pela Secretaria de Patrimônio da União na comunidade do Horto Florestal na cidade do Rio de Janeiro e as condutas do Judiciário e do Tribunal de Contas da União (Legislativo) que atuaram impondo barreiras ao reconhecimento da posse histórica dos moradores através da regularização fundiária plena da comunidade. Portanto, verificar-se-á a conformidade destas interferências ao novo marco jurídico-urbanístico inaugurado com a CRFB/88, que tem por objetivo o desenvolvimento de uma política urbana que atenda ao

princípio da função socioambiental da posse, propriedade e da cidade, protegendo o direito à moradia e à cidade dos moradores de áreas ocupadas informalmente pela população de baixa renda.

A ocupação do Horto Florestal tem início em 1596, quando foi construído o Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, por Diogo de Amorim Soares, que passou a abrigar escravos na localidade. Ao longo dos séculos XVII e XVIII esta região constituía uma área rural, distante e de difícil acesso do núcleo urbano da cidade, ou seja, sem nenhum atrativo econômico, o que perdurou até meados do século XIX.

No início do século XIX, em 1808, dom João VI, recém-chegado à Colônia, desapropriou uma extensa porção de terras pertencentes ao Capitão Rodrigo de Freitas localizadas as margens da Lagoa, onde determinou a construção de uma fábrica de pólvora, que entrou em funcionamento em 1810. Diante da necessidade de permanência de trabalhadores nas proximidades da fábrica, em 1811, dom João VI, desapropriou inúmeras moradias de chácaras existentes na área e construiu novas unidades habitacionais para abrigar os operários da fábrica e suas famílias.

Em 1811 é criado por meio de Alvará o Real Horto, posteriormente chamado de Real Jardim Botânico, que até 1819 era de uso privativo da família real e membros da corte. Em 1831 fica pronta a nova fábrica de pólvora localizada na Raiz da Serra da Estrela (próxima a Baía da Guanabara) e por determinação de dom Pedro I a fábrica de pólvora localizada na região do Horto é desativada. As residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica agora (1831) seriam destinadas aos trabalhadores do Real Jardim Botânico.

A partir da década de 1860, do século XIX iniciou na região um processo de industrialização, essencialmente ligada à produção têxtil. Tal processo ampliou as obras de mobilidade urbana na área, permitindo que as famílias com maior poder aquisitivo estabelecessem suas residências no local, o tornando um bairro aristocrático. Mesmo diante da elitização da região, o Governo em parceria com a indústria incentivou a criação de casas populares no local, para abrigar os trabalhadores de baixa renda dessa indústria nascente (vilas operárias).

No decorrer dos anos, com a transferência da indústria para outras localidades do Rio de Janeiro, as casas permaneceram abrigando as famílias dos ex-operários da indústria têxtil e funcionários do Parque Jardim Botânico.

Atualmente a comunidade do Horto Florestal é formada por 621 famílias, em que 70% delas têm renda de zero a cinco salários mínimos¹¹. A ocupação dessas famílias em uma área nobre da cidade do Rio de Janeiro se contrapõe à lógica da urbanização imposta pelo processo de produção capitalista que beneficia o mercado imobiliário na absorção de uma parcela significativa do excedente de capital.

A explosão imobiliária favorece a quem detêm o capital e de acordo com Harvey:

“A implementação de projetos de regularização fundiária e urbanística com base na legislação em vigor é estritamente casuística. A grande concentração urbana, especificamente na cidade do Rio de Janeiro, faz com que o assédio do capital especulativo recaia sobre as áreas centrais que não estejam regularizadas a partir da dinâmica formal do direito de propriedade. Assim, as ocupações informais tem maior fluidez no território, pois podem ser deslocadas com grande facilidade se submetendo a vontade do capital imobiliário, que encontram respaldo no próprio Estado¹²”.
(Grifo nosso)

O pano de fundo para o deslocamento das comunidades que ocupam informalmente o solo urbano seguem as mais variadas ficções, como questões ambientais, sociais, de saúde ou segurança. A vontade do capital é viabilizada pelas atuações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹¹ Os dados foram obtidos do cadastro socioeconômico realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro na comunidade no período em que desenvolveu o projeto de regularização fundiária e urbanística para a região.

¹² Usha Ramanathan, “Illegality and Poor”, *Economic and Political Weekly*, 22 jul. 2006. Rakesh Shukla, “Rights of the Poor: An Overview of Supreme Court”, *Economic and Political Weekly*, 2 set. 2006 apud HARVEY, David, Ob. Cit. 2014, P. 53. O autor apresenta situação semelhante ao objeto de estudo do presente trabalho na cidade chinesa de Mumbai. Afirma o autor: “Em resumo, o processo de deslocamento e desapropriação também se encontra no cerne do processo urbano sob o capitalismo. Essa é a imagem especular da absorção do capital por meio do redesenvolvimento urbano. Consideremos o caso de Mumbai, onde há 06 milhões de pessoas consideradas oficialmente faveladas que, em sua maior parte, vivem em terrenos, sem título de propriedade (os lugares onde elas vivem aparecem em branco em todos os mapas da cidade). Com a tentativa de transformar Mumbai em um centro financeiro global capaz de rivalizar com Xangai, o boom imobiliário entra em processo de frenética aceleração, e a terra ocupada pelos favelados torna-se cada vez mais valiosa. O valor das terras ocupadas por Dharavi, uma das favelas mais conhecidas de Mumbai, chega a 02 bilhões de dólares, e as pressões para destruir suas moradias (por razões ambientais e sociais que apenas mascaram a avarícia pela posse da terra) aumentam dia após dia. Respaldados pelo Estado, os poderes financeiros, pressionam pela remoção dos moradores pela força, e muitas vezes tomam posse violentamente de um terreno ocupado há gerações pelas famílias que ali vivem. O acúmulo do capital imobiliário por meio da atividade imobiliária explode, tendo em vista que a terra é comprada por preços irrisórios. As pessoas forçadas a abandonar as suas moradias sofrem alguma compensação? Alguns felizardos conseguem alguns trocados. Contudo, embora a constituição indiana determine que o Estado é obrigado a proteger a vida e o bem-estar de toda a população, independentemente das questões de casta e classe, e a assegurar seu direito à subsistência e moradia, o Supremo Tribunal da Índia promulgou leis que reescrevem essa exigência constitucional. Tendo em vista que os favelados são moradores ilegais, e muitos não conseguem demonstrar, de fato, sua permanência há muito tempo na terra em que vivem, eles não tem direito a nenhuma indenização. Admitir esse direito, afirma o Supremo Tribunal, seria o mesmo que recompensar os batedores de carteiras por suas ações. Portanto, os favelados tem duas opções: ou resistir e lutar, mudar com seus poucos pertences e construir barracos nas imediações das autoestradas ou onde quer que encontrem algum minúsculo espaço”.

As ideias de Harvey ilustram de alguma forma o contexto da comunidade do Horto Florestal, uma vez que a dinâmica da ocupação e sua historicidade permitem que alguns instrumentos de regularização fundiária sejam utilizados para legitimar as posses dos moradores. Ocorre que em razão da ocupação estar localizada em uma área central na cidade do Rio de Janeiro e ainda não estar formalizada dentro da lógica do direito de propriedade, o assédio do capital especulativo é muito grande.

O conflito fundiário do Horto teve início com as ações de reintegração de posse propostas pela União Federal a partir de 1985 (total de 215 ações) com o objetivo de ampliar a área do parque Jardim Botânico. O fundamento legal das ações de reintegração de posse foram o Código Civil de 1916 e o DL n° 9760/46, adotando uma visão patrimonialista do bem público.

Uma média de 90% das ações de reintegração de posse transitou em julgado na década de 1990, com a procedência dos pedidos formulados pela União Federal. As sentenças não mencionam a CRFB/88, Código Civil de 2002 e Estatuto da Cidade, sob o argumento de que todas as ações foram propostas antes da vigência desses diplomas. A maioria das sentenças negou aos moradores o direito à indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis realizadas no bem, pois consideraram que a ocupação tem natureza de detenção, com base no atual artigo 1208 do CC/02.

Com o novo contexto jurídico político instituído pela CRFB/88; Estatuto da Cidade; MP n° 2220/2001; CC/2002; Lei n° 11.481/2007 e Lei n° 11/977.2009 a União Federal mudou sua postura em relação à ocupação da comunidade e teve a iniciativa da elaboração de um projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, com a manutenção das famílias no local.

O plano de regularização fundiária foi elaborado a partir de convênio realizado entre a União Federal e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – FAU/UFRJ. Enquanto o projeto de regularização fundiária era elaborado, a União Federal requereu a suspensão de todas as ações de reintegração de posse que ainda tramitavam, inclusive, as que já haviam transitado em julgado. Alguns juízos do Tribunal Regional Federal da 2ª Região negaram o pedido de suspensão e de ofício determinaram a execução das sentenças de reintegração de posse, o que demonstra a postura do Judiciário frente à decisão do Poder Executivo em regularizar as posses da comunidade de baixa renda em uma região central da cidade do Rio de Janeiro.

Diante do término do projeto de regularização fundiária, a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB (formada pelos moradores de maior capacidade

econômica do bairro e contrária à ocupação das famílias do Horto) realizou denúncia no Tribunal de Contas da União – TCU, informando que a União Federal através de sua Secretaria de Patrimônio estaria fazendo mau uso do bem público ao legitimar a ocupação dos moradores do Horto.

Em razão da denúncia, o TCU inaugura procedimento administrativo e publica decisão no Relatório TC 032.772.2010-6 e Acórdão 2380.2012 – TCU – Plenário que anulou a proposta de regularização fundiária que foi elaborada e determinou a criação de uma comissão formada pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento e Ministério da Cultura, além de suas respectivas autarquias, Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, Secretaria de Patrimônio da União de Brasília e IPHAN.

A referida comissão deveria analisar a área de interesse do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico e todas as famílias que estivessem nessa área deveriam ser retiradas. As que já tivessem ação proposta, as decisões deveriam ser executadas. As famílias que ainda não tem ação, a União Federal, através de sua advocacia pública, deve iniciar as referidas demandas.

O relatório final da comissão interministerial recomendou a saída de 80% da comunidade (total de 520 famílias) e a inserção de todas elas no programa Minha Casa Minha Vida.

A postura do Poder Judiciário e do TCU demonstrou que os poderes estatais constituídos, quando impedem a regularização fundiária, podem estar viabilizando o projeto do capital imobiliário, pois em razão da informalidade da ocupação, comunidades como a do Horto Florestal podem ser facilmente deslocadas dos grandes centros para a periferia.

Um processo de urbanização que cria um ambiente urbano segregado, em que a divisão sócioespacial é definida a partir do processo de escoamento dos excedentes de capital nega o direito à cidade a grande maioria dos cidadãos urbanos, como será analisado no presente trabalho no caso da comunidade do Horto Florestal. Ocupações históricas de pessoas pobres sem direito de propriedade formalmente reconhecido em áreas nobres não resistem ao processo de urbanização imposto por quem detém o poder econômico. Essa dinâmica define de forma excludente a divisão sócioespacial da cidade e tem o apoio do Estado, essencialmente no trato dos poderes Executivo e Legislativo no desenvolvimento das políticas urbanas (privilegiando a dinâmica capitalista) e na forma como o Poder Judiciário trata os institutos da posse e da propriedade, além da natureza jurídica da relação do ocupante com o bem público.

De acordo com a linha de pensamento de Harvey, o direito à cidade dos moradores pobres de ocupações irregulares será garantido quando participarem efetivamente do processo de urbanização. No estudo de caso proposto no presente trabalho será analisada a participação dos moradores da comunidade do Horto Florestal na implementação da política pública de regularização fundiária e urbanística, mediante formação de consenso, e os óbices encontrados para sua efetivação, que demonstram como dito no ideário de David Harvey, que o próprio Estado pode ser o agente garantidor da dinâmica capitalista, favorecendo a formação de uma cidade segregada.

Será demonstrado como a formação de uma divisão sócioespacial democrática depende da participação do cidadão no processo de urbanização e na conformação das políticas de desenvolvimento urbano. Nessa linha, de acordo com David Harvey:

“uma vez que o processo de urbanização é um dos principais canais de uso, o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização”...”O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos¹³”.

O presente trabalho propõe analisar de que forma a atuação do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União negam o direito à cidade aos moradores de ocupações tradicionais em bens públicos; o Judiciário a partir do seu entendimento acerca dos institutos da posse e da propriedade pública e da relação jurídica do particular com o bem público; a corte de contas, a partir de sua ilegitimidade para realizar intervenção em políticas públicas urbanas de regularização fundiária e urbanística desenvolvidas pelo Poder Executivo.

Será questionado se a concepção de posse adotada pelo CC/2002 e capitaneada pelo Superior Tribunal de Justiça inviabilizam a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária que surgem a partir do novo contexto político jurídico instituído pela Constituição Federal, em especial, no que tange a funcionalização do bem público. Será questionada ainda a legitimidade do TCU para intervir nas políticas de regularização fundiária e urbanísticas realizadas em bens públicos, a partir da análise de sua atuação no caso do Horto Florestal no Rio de Janeiro.

¹³ HARVEY, David. Ob. Cit. 2014, P. 61 - 63.

Será analisado, à luz da doutrina de David Harvey, se a atuação desse Poderes, no caso do Horto Florestal, é ou não um óbice à garantia do direito à cidade, uma vez que os moradores participaram efetivamente da construção do projeto urbanístico e fundiário para a região. Assim, deve-se observar se negar o produto final desse consenso democrático é negar à comunidade do Horto o seu legítimo direito à cidade, bem como à participação democrática.

Para tanto, utilizar-se-á o método *jurídico-teórico* a partir de uma análise histórica comparativa da formação dos institutos da posse e propriedade na legislação brasileira até o marco legal contemporâneo, levantamento doutrinário e revisão de literatura especializada sobre a formação histórica da posse, propriedade e organização fundiária e urbanística no Brasil a partir de doutrina de diversos ramos do Direito (civil, constitucional, administrativo e urbanístico) e, também, o *estudo de caso*, através da experiência concreta de tentativa de implementação de projeto de regularização fundiária e urbanística na comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro e a posterior intervenção dos Poderes Judiciário e Legislativo.

O referencial teórico base partirá do pensamento de David Harvey sobre a ligação direta entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de urbanização, a dinâmica da urbanização “livre” (sem participação do cidadão) como um processo que nega o direito à cidade, interferindo diretamente na formação socioespacial excludente e a atuação dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) no desenvolvimento de políticas públicas de regularização fundiária.

Como referenciais teóricos também serão analisados os pensamentos de Jürgen Habermas e Axel Honneth. O primeiro a partir do seu ideário procedimentalista (teoria do discurso), em que a participação do cidadão na formulação das políticas públicas outorga legitimidade à atuação estatal (formação de consensos). O segundo, a partir da dinâmica de sua teoria do reconhecimento, em que o reconhecimento da comunidade do Horto, tanto pela coletividade, quanto pelos órgãos estatais, como parte integrante daquela localidade, é imprescindível para dar concretude à implementação de políticas públicas urbanas de regularização fundiária e urbanística (reconhecimento recíproco).

Desta forma, a criação de consensos na formulação de políticas públicas urbanas (Habermas) permite uma participação concreta do cidadão no processo de urbanização, garantindo uma urbanização democrática e, conseqüentemente, o direito à cidade (Harvey). Essa lógica altera o projeto mercantilista de cidade, em que o escoamento e a reprodução do capital determinam o norte da urbanização. Assim, é possível garantir aos moradores de ocupações urbanas irregulares o pleno reconhecimento, tanto do ponto vista material, com o

acesso ao mínimo para uma vida digna, quanto do ponto de vista social, como parte integrante daquela determinada localidade (Honneth).

Para tanto, imprescindível também o estudo do regime jurídico de proteção da posse a partir do seu aspecto dinâmico e funcional (Baldez, Marés, Hernandez Gil); a competência, requisitos e objetivos das políticas públicas de desenvolvimento urbano a partir do marco legal instituído pela CRFB/88 e Estatuto da Cidade, com objetivo de atender aos aspectos da função social das cidades (Fernandes, Alfonsin, Saule); e a intervenção do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União em políticas públicas desenvolvidas pela Poder Executivo (Dallari Bucci, Dal Bosco, Garcia).

A partir dos referenciais teóricos apresentados, ao final do trabalho, buscar-se-á encontrar respostas aos seguintes questionamentos: (i) A comunidade do Horto Florestal preenche os requisitos exigidos pela legislação em vigor para ser destinatária de uma política de regularização fundiária e urbanística, sob a ótica da função social da posse, da propriedade pública e das cidades? (ii) As interferências dos Poderes Judiciário (a partir do tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro aos institutos da posse e da propriedade pública e da aplicação desses institutos no caso concreto) e Legislativo (Tribunal de Contas da União) no projeto de regularização fundiária desenvolvido no Horto Florestal são legítimas ou são um óbice à efetividade do novo marco jurídico-urbanístico inaugurado com a CRFB/88, que tem por objetivo proteger o direito à moradia e à cidade dos moradores de áreas ocupadas informalmente pela população de baixa renda? (iii) A impossibilidade de implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, viola a discricionariedade do Poder Executivo na formulação de políticas públicas urbanas? (iv) A impossibilidade de implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, viola o consenso construído pelos atores diretamente interessados, na formulação dessa política pública urbana? e (v) A impossibilidade de implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, impede o reconhecimento social dos seus moradores como parte integrante daquela localidade?

Para tanto, no capítulo 01 do presente trabalho realizar-se-á uma análise do direito à moradia e da função social da posse, com a apresentação do histórico fundiário brasileiro, pautado na construção teórica sobre o instituto da posse e o seu fundamento legal no Brasil. No capítulo 02 será apresentada a função social da posse a partir da possibilidade de implementação da concessão de uso especial para fins de moradia em favor dos moradores do

Horto. No capítulo 03 serão apresentados os moldes da política pública urbana brasileira, a partir da discricionariedade que o Poder Executivo tem na sua formação, a possibilidade de construção de consensos democráticos e participação popular na conformação dessa política, bem como a imprescindibilidade de garantir aos moradores de ocupações urbanas irregulares o pleno reconhecimento como parte integrante do ambiente urbano que ajudaram a construir. No capítulo 04 será realizada uma análise sobre a formação do espaço urbano carioca a partir da cronologia da ocupação da comunidade do Horto Florestal; o plano de regularização fundiária e urbanística elaborado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; e a intervenção do Tribunal de Contas da União na implementação do referido plano. O capítulo 05 será destinado à análise de decisões judiciais em processos de reintegração de posse que a União Federal distribuiu em face dos moradores do Horto, que demonstram a forma como o Judiciário trata as ocupações de particulares no bem público. No mesmo capítulo 05 será apresentada a competência do Tribunal de Contas da União para intervir em políticas públicas de regularização fundiária, especialmente a desenvolvida para o Horto Florestal.

1. DIREITO À MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

1.1 – Histórico Fundiário Brasileiro

1.1.1. A Cerca Jurídica da Terra¹⁴

A luta pela emancipação do ser humano e a consagração substantiva de sua dignidade exige um enfrentamento contínuo das estruturas jurídicas positivadas no decorrer do século XIX. A emancipação pretendida passa por algumas lutas estruturais, como a luta por uma repartição justa e solidária da terra, desconstruindo sua lógica absoluta e perpétua para além de uma eficácia estruturante do modelo de produção capitalista, consagrado no Brasil na segunda metade do século XIX.

O referido modo de produção exerce o controle através de relações abstratas e universais, baseadas no conceito de contrato, propriedade e sujeito. Nesse contexto, a lógica pré-capitalista tinha os trabalhadores como o próprio objeto da apropriação, sob a forma de escravos ou servos. Com o surgimento desse modo de produção, os trabalhadores são captados pelo processo jurídico-burguês de subjetivação, no qual lhes é imposta uma estrutura ideológica que garante a hegemonia da classe dominante¹⁵.

Nas relações econômicas pré-capitalistas, o escravo ou o servo era subordinado ao seu senhor, sem a existência de uma construção jurídica para o controle social. Com o aparecimento do trabalhador livre e assalariado, e “dono” de sua força de trabalho, restou imprescindível o surgimento de algumas abstrações, criadas para dar continuidade às relações de exploração.

¹⁴A expressão “cerca jurídica da terra” foi elaborada pelo professor Miguel Lanzellotti Baldez para demonstrar a consolidação das estruturas jurídicas na proteção do latifúndio no Brasil. Foi publicada no artigo: “*A questão agrária: A cerca jurídica da terra como negação da justiça*”.

¹⁵ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – Ocupações Coletivas: Direito Insurgente*. 1ª Ed. CDDH, 1989, Petrópolis – RJ.

Ao Estado, agora como sujeito absoluto garantidor da ordem social, bastava simplesmente regular as relações sociais, então tipificadas. A partir deste momento os indivíduos passaram a ter direitos e obrigações na sociedade civil, pautados na máxima da igualdade formal perante a lei, método eficaz de individualização das contradições sociais.

O Direito Positivo construído no contexto apresentado criou inúmeros instrumentos de proteção da propriedade, excluindo o trabalhador do acesso à terra.

A vontade abstrata da lei era imposta ao caso concreto através do Estado, incumbido de exercer entre outras a função julgadora. Desta forma o Poder Judiciário passou a intervir nos conflitos sociais, tornando concreta a vontade da norma, criando a lógica da liberdade formal em cada indivíduo. Nesse sentido, Louis Althusser assevera que: “*O indivíduo é interpelado como sujeito (livre) para livremente submeter-se as ordens do Sujeito, para aceitar, portanto (livremente) sua submissão, para que ele realize por si mesmo os gestos de sua submissão*”¹⁶.

Como muito bem afirma o professor Miguel Baldez, o Direito Positivo ostentado no século XIX criou em torno da terra urbana e rural uma verdadeira cerca jurídica, que no caso brasileiro se perpetua até os dias de hoje¹⁷.

Deve ser observado o contexto histórico e social da criação das leis ligadas à terra, para que assim possa ser entendido o problema da má distribuição da mesma em todo território nacional, causa do déficit habitacional contemporâneo.

A análise do processo histórico de formação do ordenamento jurídico brasileiro relacionado à tutela dos institutos da posse e da propriedade, especialmente no bem público, permite identificar a construção de um aparato jurídico de proteção que inviabiliza o acesso de determinados grupos sociais à terra urbana e rural. Para isso, faz-se necessária, inicialmente, a análise da forte influência do direito português na aplicação do instituto das sesmarias em solo brasileiro, consagrando a aquisição da propriedade imóvel pela outorga da Coroa. Posteriormente, analisar-se-á o período entre 1822 e 1850, em que a ocupação era o instrumento de aquisição da propriedade imóvel no Brasil. Por fim, verificar-se-á o tratamento dado à questão fundiária pela Lei de Terras de 1850 e legislação posterior.

Desta forma, o que se pretende demonstrar é a relação de causalidade entre o tratamento jurídico relacionado à aquisição da propriedade imóvel no Brasil e o déficit habitacional contemporâneo.

¹⁶ ALTHUSSER, Louis, *Aparelhos ideológicos do Estado*, in *Posições* 2ª Ed. Graal. P. 96 *apud* BALDEZ, Miguel Lanzellotti, Ob. Cit. P. 05.

¹⁷ BALDEZ, Miguel Lanzellotti, Ob. Cit. P. 05 - 06.

1.1.2 - A Primitiva Legislação Portuguesa – As Sesmarias de Portugal

Ruy Cirne Lima definiu o início da história territorial brasileira no seguinte trecho: “*A história territorial do Brasil começa em Portugal. É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas do nosso regime de terras*¹⁸”.

Ao mesmo tempo em que os portugueses desembarcaram no Brasil, nossas terras “desembarcaram” em Portugal. Imediatamente, todo território brasileiro passou a pertencer, sob a jurisdição da Ordem de Cristo, ao rei português, que, pode-se dizer, foi o primeiro grande latifundiário que o Brasil conheceu. Assim, já que o sistema jurídico brasileiro ligado a terra foi importado de Portugal, se faz necessário entender inicialmente como este era aplicado em solo português.

A instituição territorial das sesmarias também existia em Portugal, não foi construída para uma aplicação exclusiva em solo brasileiro, foi apenas transferida da Europa para a América do Sul. O regime jurídico das sesmarias portuguesas se confunde com o das terras comunais. Este último é definido como um antigo costume praticado em algumas regiões dessa península ibérica, onde as terras eram divididas segundo o número de pessoas da região e sorteadas entre elas para serem cultivadas e desfrutadas. Essa área dividida era chamada de “sexmo”¹⁹.

Esse modelo vigorou durante muito tempo em Portugal, e teria como causa de seu declínio o grande aumento da população rural, o que impossibilitava a continuidade da distribuição das terras sob este regime. Diante de tal situação, o que era costume virou lei através de uma intervenção da realeza da época. A nova lei régia determinava que o regime das terras comunais fosse aplicado a todas as terras não cultivadas, mesmo as incorporadas ao domínio dos nobres e da igreja.

É possível perceber uma alteração neste sistema territorial, pois agora a terra deveria ser utilizada e cultivada em um prazo previamente determinado. O rei faria a distribuição das terras através de concessões de domínio, a instituição comunal começava a dar lugar à instituição das sesmarias.

Diversos fatores além desta crise que ocorreu no campo levaram o regime das terras comunais ao fim, influenciando na formação da primeira Lei de Sesmarias.

¹⁸ LIMA, Ruy Cirne. *A Pequena Historia Territorial Brasileira. Sesmarias e Terras Devolutas*. 2ª ed. Sulina. P. 01.

¹⁹ AZCARATE, G. de. *Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propiedad, t. III*. Madrid, 1883 *apud* LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 01.

D. Fernando I através de uma junção entre o agora sistema adotado de entregar para cultivo as terras desaproveitadas pelos senhores e proprietários e também através de algumas partes do instituto do Colonato Adscritício, então vigente à época, formulou sua famosa lei, que tinha como foco principal obrigar que todos trabalhassem e produzissem nas terras. Todos os lavradores e seus descendentes eram obrigados a se entregar à arte da lavoura.

Talvez este seja um dos primeiros momentos históricos em que a propriedade exerceu sua função social²⁰, pois fica claro neste primitivo ordenamento jurídico a busca pelo bem comum no qual o interesse público já tinha supremacia sobre o interesse privado, haja vista que mesmo contra a vontade do dono as terras deveriam ser entregues para se tornarem lavoura de todos. Maior ênfase é dada a tal afirmativa através de uma declaração do próprio rei D. Fernando I: “*computar as terras e sementeira, que havia neste Reyno, se achou que, se todas se cultivassem, haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora*”²¹.

Diante de toda conjuntura criada pela Lei de D. Fernando I, surgiu o momento propício para a consolidação das sesmarias de Portugal.

A palavra sesmaria tem diante de sua origem etimológica uma enorme discussão. Para alguns autores, sesmaria deriva de SESMA, que nada mais é do que a medida de divisão das terras do alfoz (as terras ou terrenos próximos a uma localidade ou povoação, e que dela dependem), para outros deriva de SESMO, que corresponde à sexta parte de qualquer coisa, ou ainda como citam determinados autores esta palavra é proveniente do latim CAESINA, que significa incisão, corte. Independente da discussão etimológica, o essencial é perceber que todas as definições resumem um pouco das características do instituto.

Um primeiro e importante pressuposto para que a sesmaria fosse identificada como tal foi a necessidade de haver a repartição das terras incultas, ou melhor, improdutivas, onde a renda que ficaria com o lavrador seria a sexta parte dos frutos, o que nos faz acreditar que a palavra sesmaria tem sua origem do vocábulo SESMO. Também é válido ressaltar que as terras concedidas em sesmaria que possuíssem alguma parte abandonada deveriam ser rompidas pelo arado ou pela enxada²².

²⁰ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse – Um confronto em torno da função social*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 3 – 111.

²¹ FARIA, Severim de. *In Noticias de Portugal, Lisboa Ocidental, 1740, Discurso 1, § 5, P. 25 apud* LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 15.

²² LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 16.

Diante do que foi apresentado, parece inegável o grande sucesso das sesmarias quando aplicadas na forma que foram definidas em lei. No entanto, como afirma Cirne Lima: “*A lei das Sesmarias nunca foi executada, como convinha*²³”.

Como já dito anteriormente um dos principais problemas agrários enfrentados na época era o grande crescimento da população rural, criando uma desproporção enorme entre a quantidade de terra no campo e as pessoas que poderiam vir a ocupá-las, haja vista que foi uma das principais causas do desaparecimento da instituição das Terras Comuns. Neste momento, mesmo que ironicamente, o grande problema agrário a ser enfrentado era o enorme esvaziamento da população rural em um fenômeno de abandono da propriedade do campo.

Tal situação pode ser explicada por se tratar da época em que Portugal estava totalmente voltado para as grandes navegações. Define muito bem Coelho da Rocha quando diz: “*a guerra e a colonização despovoavam o reino e abriam um vazio, que as riquezas não podiam encher*²⁴”.

O vazio de que o autor trata, é o vazio populacional, que nunca as riquezas trazidas das conquistas portuguesas para seu grande entesouramento, retrato de uma política mercantilista, poderiam suprir.

Cabe uma ressalva importante quanto a enorme influência do direito romano neste período. A referência forte é o Código de Justiniano, livro XI que tinha como título “*de omni agro deserto*” que correspondia exatamente ao momento agrário vivido por Portugal, sendo certa, portanto, a enorme influência trazida por este código na legislação das sesmarias. Esta afirmativa fica evidente diante de uma lei instituída por D. João neste dado momento, em que os proprietários, chamados por editos, se não retornassem a suas terras, no espaço de um semestre, estas ficariam com o ocupante, desde que promettesse satisfazer o cânon dos tributos, a contar da data de sua posse²⁵.

Este preceito legal foi utilizado também pelas Ordenações Afonsinas, que estabeleciam a definitiva perda das terras pelos proprietários, e a transferência de sua propriedade, para os lavradores, se aqueles, dentro do prazo de ano, depois de citados, não as viessem aproveitar, ou fazê-las aproveitar²⁶.

É inequívoca a influência do direito romano na constituição desta nova legislação que tinha como principal objetivo o povoamento das imensas áreas rurais abandonadas e não a

²³ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 18.

²⁴ ROCHA, Coelho da. *Ensaio sobre a historia do Governo e Legislação de Portugal, Coimbra, 1896, § 180, P. 136 apud* LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 19.

²⁵ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 19.

²⁶ Ord. Af. Liv. IV, tit 81, § 22.

agricultura, mas mesmo assim é conservada a base da antiga lei de D. Fernando I, que através do trabalho prendia o homem na terra.

As Ordenações influenciaram diretamente no instituto da sesmaria. É de comum acordo na extensa doutrina sobre o tema, que as Ordenações Manuelinas e Filipinas não trouxeram grandes modificações, o que pode ser demonstrado a partir de sua definição para Sesmaria: “*Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casais, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são*²⁷”.

É clara a preocupação das normas jurídicas da época com o problema agrário que se passava. A legislação visava o repovoamento e a agricultura era condição e, ao, mesmo tempo, consequência desse repovoamento.

Nas Ordenações citadas, é nítida a forte influência da Lei de D. João que objetivara o repovoamento do campo português, incentivando a produção rural, o que pode ser comprovado a partir da análise dos seguintes trechos das ordenações indicadas:

*“E se as não allegarem ou não provarem, ou não vierem à dita citação, assinem-lhes hum anno (que he termo conveniente) para que as lavrem, ou aproveitem, e repairem os ditos bens, ou os vendam, emprazem ou arrendem, a quem os possa aproveitar ou lavrar. E se o não fizerem, passado o dito anno, dem os sesmeiros as ditas sesmarias a quem as lavre e aproveite*²⁸”.

Com as Ordenações Filipinas terminou o ciclo evolutivo das Sesmarias em Portugal e ficou constatado o insucesso deste instituto na península ibérica, visto a continuação do despovoamento rural do reino.

1.1.3 - As Sesmarias brasileiras

Como indicado, o regime das sesmarias portuguesas foi transportado para as terras brasileiras. As Ordenações Filipinas vigentes em Portugal à época do “descobrimento” foram responsáveis por esta transição, no qual continham em seu texto:

“E defendemos aos preladados, Mestres, Priores, Commendadores, Fidalgos e quaesquer outras pessoas, que terras ou jurisdicções tiverem, que os casaes, quintas e terras que ficarem ermas, se não forem suas em particular, per titulo que dellas tenham, ou per titulo que tenham as Ordens, Igrejas e Mosteiros, as não tomem, nem

²⁷ Ord. Man., liv IV, tit 67, e Ord. Filip., liv. IV, tit. 43.

²⁸ Ord. Man., liv IV, tit 67, e Ord. Filip., liv. IV, tit. 43.

apropriem para si, nem para as Ordens, Igrejas e Mosteiros, e as deixem dar sesmeiros de sesmaria...²⁹”.

Apenas em 1530, Portugal iniciou a colonização do Brasil, já que sofria inúmeras tentativas de invasão por parte de outros países. Até então, sua preocupação estava concentrada nas Índias. Para não perder sua colônia, tentou fixar gente na terra, e para isso: *“se dava a homens particulares quanta quantidade cada hum pidia nella³⁰”*.

O primeiro momento em que se observa de forma efetiva a presença das sesmarias em território brasileiro foi na concessão das três cartas régias à Martim Afonso de Souza em 20 de novembro de 1530, que afirmavam respectivamente em seu texto³¹: (i) autorizava Martim Afonso a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e administração civil e militar; (ii) conferia a Martim Afonso os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e (iii) permitia a Martim Afonso conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar.

A terceira carta é a mais relevante para o presente trabalho, pois autoriza de forma expressa a aplicação do regime das sesmarias no Brasil³².

Somente em 1532 o rei de Portugal criou uma resolução com o intuito de dividir o litoral brasileiro em Capitânicas Hereditárias, que seriam doadas pelo monarca, e na própria carta de doação já constava à permissão aos donatários em conceder terras, através das sesmarias.

Ruy Cirne Lima define a aplicação do instituto das sesmarias neste dado momento no trecho: *“Até então, portanto, salvas as modificações provenientes da diversidade entre o aparelho administrativo da colônia e o do reino, a instituição das sesmarias no Brasil se regia pelo teor das Ordenações³³”*.

O sistema das sesmarias tinha sua principal inspiração no instituto da Enfiteuse, com a divisão da propriedade em direta e útil; a primeira do proprietário originário, ou seja, o que concede a sesmaria; a Segunda daquele que recebe a sesmaria, tendo que fazê-la produzir. Se o sesmeiro não lograsse êxito na outorga das sesmarias, a terra era devolvida à Coroa.

A política das Capitânicas Hereditárias se demonstrou insuficiente para alcançar os fins pretendidos pela Coroa. D. João, em uma tentativa de centralizar a administração das

²⁹ Ord. Man., liv IV, tit 67, § 14, e Ord. Filip., liv. IV, tit. 43, § 15

³⁰ d' ANDRADE, Francisco. *Chronica do muyto Alto e muyto Poderoso Rey destes reynos de Portugal, Dom Joao, o II deste nome, Coimbra, 1796, t. IV, P. 130 Apud LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 33.*

³¹ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 35.

³² FLEIUSS, Max. *Historia Administrativa do Brasil, Rio de Janeiro, 1923, P. 06 e 07 apud LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 32.*

³³ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 35

Capitanias, criou a posição de governador-geral de todas as Capitanias, com o intuito de que estas pudessem vir a alcançar seu fim precípuo, retirando o poder antes dado aos donatários.

O primeiro Governador Geral nomeado foi Tomé de Souza que teve grande importância na adequação do regime das sesmarias à realidade colonial; as primeiras transformações nesta legislação vieram com seu Regimento de 17 de dezembro de 1548³⁴.

As antigas Ordenações proibiam a doação de terras maiores a uma pessoa do que razoavelmente parecesse que poderia aproveitar. Não restam dúvidas que este instituto só demonstrava, inicialmente, uma enorme preocupação em não concentrar a terra, por ter sido criado para aplicação em solo português. As dimensões continentais da colônia e o “espírito latifundiário” de nossos colonizadores jamais aceitariam tal preocupação.

Tomé de Souza com seu regimento consagrou a concessão de terra em grandes lotes para a construção de engenhos de açúcar, o mesmo ocorreu na região da Fazenda Rodrigo de Freitas, como será demonstrado no presente trabalho, “*são os futuros senhores de engenho e fazendas, de que se iria formar a aristocracia econômica da sociedade colonial*”³⁵. A concessão de sesmarias era uma distribuição compulsória de terras que deixou de ter como principal objetivo a colonização através da agricultura. Continuando, afirma Cirne Lima: “*nenhum processo de colonização pudesse servir ao Brasil, com o nome de concessões de sesmaria, deste modo se fizeram, sob o Governo Geral, concessões de verdadeiras capitanias*”³⁶.

Pode-se dizer que neste dado momento identifica-se o início do latifúndio no Brasil. Os lotes de terra tinham extensão tão significativa que as pessoas que os recebiam ainda concediam parte destes para outras, criando um fenômeno de concessão de sesmaria das sesmarias. Exemplo disso, como será exposto no capítulo 04, é que toda a região hoje formada pelos bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Lagoa, Jardim Botânico, Horto e Fonte da Saudade, consistia em apenas uma área de sesmaria.

Percebe-se que as sesmarias portuguesas em nada se pareciam com as que surgiram em solo brasileiro. Por isso, a consequência natural é a de que as sesmarias brasileiras tivessem um estatuto próprio e totalmente desvinculado das antigas Ordenações, e foi o que aconteceu.

³⁴ Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. LXI, Parte I, Rio de Janeiro, 1898, P. 38 *apud* LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 35.

³⁵ LIMA, Ruy Cirne. P. 36

³⁶ *Ibid.* Ob. Cit. P. 36

Em 1695 foram impostos os foros nas sesmarias, o que trouxe profundas alterações no sistema jurídico da época. Segundo as Ordenações, as terras do Brasil só poderiam ser concedidas em sesmarias, podendo, ser submetida apenas ao tributo do dízimo.

Com a instituição dos foros, as sesmarias perdiam seu caráter de restrição administrativa do domínio privado e das entidades públicas, assumindo assim de vez o caráter de concessão. Esta medida desligou o instituto das sesmarias do texto das Ordenações, fazendo agora com que estas fossem submetidas a um estatuto próprio.

Ruy Cirne Lima definiu estas disposições no trecho: “*as concessões de sesmarias são meramente concessões administrativas sobre o domínio público, posto que com o encargo de cultivo*³⁷”.

As sesmarias, agora definidas como concessões administrativas sobre o domínio público, tinham seu estatuto próprio. O termo “estatuto” não era muito bem empregado nesta época, pois a legislação das sesmarias no Brasil após quase três séculos era resumida a uma reunião de inúmeras normas entre Alvarás, Cartas e Decretos, existentes de forma esparsa, que quase sempre eram contraditórios, fazendo com que fosse difusa e incerta. Este era o retrato de uma política agrária arbitrária e mal planejada por parte do governo. Somente com a elaboração do Alvará de 05 de Outubro de 1795 ocorreu uma verdadeira consolidação destes dispositivos legais.

Ruy Cirne Lima³⁸, citando Gonçalves Chaves, resume a maioria dos resultados alcançados pela legislação das sesmarias existente no Brasil: (i) Os abarcadores possuem até 20 legoas de terreno, e raras vezes consentem a alguma família estabelecer-se em alguma parte de suas terras, e mesmo quando consentem, he sempre temporariamente e nunca por ajuste, que deixe ficar a família por alguns anos; (ii) Há muitas famílias pobres, vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre falta de meios de obter algum terreno em que façam hum estabelecimento permanente; (iii) A agricultura está em um maior atraso, e desalento, a que ella pode reduzir-se entre qualquer povo agrícola, ainda o menos avançado em civilização; e (iv) São encontradas concessões de sesmarias, além das três léguas permitidas em lei.

Diante destes trágicos resultados, fica claro o grande fracasso, pelo menos para alguns, do regime das sesmarias. O quadro apresentado não é muito diferente do atual, em que é explícita a presença do latifúndio, onde seus proprietários excluem do acesso à terra, diversas famílias que ficam vagando em busca de um pedaço de chão para sobreviver ou em

³⁷ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 38

³⁸ Ibid. P. 42

assentamentos irregulares, como no caso atual da comunidade do Horto Florestal. O binômio, concentração de terra e concentração de renda, aparece da forma mais contemporânea possível.

A agricultura é atrasada, consequência de uma política despreocupada com a produção da terra, mais voltada para a concentração da mesma. A eterna política brasileira dos favorecimentos é mais uma vez consagrada neste período da história, onde os que possuíam certas influências eram premiados com um lote de terra bem maior dos que o permitido em lei. Sob essa conjuntura, o que poderia fazer o colono, o trabalhador que era totalmente prejudicado com inúmeras políticas desiguais, se não, realizar apossamentos.

Os apossamentos eram feitos pelos colonos nas regiões de terrenos que ficavam entre os limites das grandes propriedades e também nas regiões mais distantes dos núcleos de povoamento, onde não valia a pena o senhor requerer em sesmarias. O Alvará de 05 de outubro de 1795 estabelecia inúmeras providências aos colonos que possuísem terras sem justo título. Está caracterizado o primeiro foco de tentativa da classe mais desfavorecida em buscar o seu pedaço de terra.

Poucas terras existem no Brasil que já não estejam distribuídas, algumas poucas que restam, estão em locais remotos, longe das zonas populosas ou estão sujeitas a invasões indígenas. Este é o contexto brasileiro no início do século XIX. Diante do seu insucesso, o regime das sesmarias foi extinto no país através da Resolução de 17 de julho de 1822.

1.1.4 - Os Posseiros brasileiros – A Aquisição do domínio pela posse

Até 1822 o processo de distribuição das terras no Brasil era feito por meio da outorga de sesmarias. Com o fim deste instituto, o domínio passou a ser adquirido através da posse³⁹.

As concessões do poder público davam lugar agora às ocupações. Era o momento em que o colono, sempre desfavorecido, teria uma chance de triunfar sobre o grande latifundiário que havia se formado até então no Brasil.

A posse surgiu como um contraponto às sesmarias, sendo caracterizada pela pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade do lavrador sem recursos e efetivada através das ocupações⁴⁰.

³⁹ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. p. 47. Segundo o autor: “*Depois da abolição das Sesmarias, - então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica*”

⁴⁰ Ibid. P. 47.

A ocupação citada é diferente da “*accupatio*” romana, na qual somente o apossamento já justificava a aquisição do domínio. No caso brasileiro, era preciso que a ocupação ou a posse fosse acompanhada da cultura do terreno, como demonstra a provisão de 14 de março de 1822, mesmo antes do fim do regime das sesmarias, no seguinte trecho:

“Hei por bem ordenar-vos procedais nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar quaisquer possuidores, que tenham effectivas culturas no terreno, porquanto devem elles ser conservados nas suas posses, bastando para titulo as reaes ordens, porque as mesmas posses prevaleção as sesmarias posteriormente concedidas⁴¹”.

Neste dado momento, não havia uma lei expressa que instituísse a posse com cultura efetiva como forma de aquisição do domínio, o que era feito, portanto, de forma consuetudinária, já que era prática consolidada e permitida na época, podendo ser visto pela provisão acima citada que pressupõe a existência deste determinado costume. Isto se manteve até 1850, onde a Lei n° 601 aboliu esta prática, como será visto mais adiante.

Foi criada para os posseiros uma situação jurídica que não derivava da lei escrita, mas sim do costume. O posseiro era sim o dono da terra. A aquisição de terras pela posse com cultura efetiva se tornou verdadeiro costume jurídico⁴².

Como não poderia ser diferente, depois de anos impregnados pelo espírito latifundiário, após 1822, com o fim das sesmarias, o que parecia favorecer o colono sempre oprimido, é utilizado mais uma vez pelos senhores da terra como uma forma de ampliar o seu domínio, é o que afirma Ruy Cirne Lima nos trechos:

*“A tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente” (...)
“Extinto o regime das sesmarias, a posse começa a servir-lhe de veículo, e – força e dizê-lo – qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim⁴³”.*

A situação jurídica aqui determinada pelo costume, mas uma vez não condiz com a realidade. O que deveria ser fundado na pequena propriedade agrícola com cultura efetiva se

⁴¹ Ibid. p. 50.

⁴² LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 52.

⁴³ Ibid. P. 54.

tornou latifúndio sem preocupação com o cultivo. Mesmo que irregular, a cessão onerosa da posse logo se multiplicava, sendo seu valor determinado pela situação econômica do posseiro.

Cabe registrar que com este método de utilização das ocupações pela elite, esta não se tornava latifundiária, mas apenas aumentava o seu latifúndio. Em 1822 não só ocorreu o fim do regime de outorgas de sesmarias, como também a independência. O Brasil passou a ser livre, mas o mesmo não se poderia dizer de suas terras, que já estavam em sua maior parte distribuídas. O Brasil começava a sua história preso nas mãos de uma elite agrária favorecida pela antiga política de outorga de sesmarias, e posteriormente, pela má utilização dos apossamentos. A Lei nº 601 de 1850 extinguiu o regime jurídico das posses no Brasil, tornando proibida a ocupação de terras devolutas.

1.1.5 - A Lei de Terras de 1850

A Resolução de 17 de julho de 1822 põe termo ao regime das sesmarias no Brasil. O país vive a partir disso o fenômeno das ocupações, sendo a posse a principal forma de aquisição do domínio. Cabe ressaltar, que nos dois momentos históricos apresentados, a produção era baseada no regime escravagista. O escravo não tinha acesso a terra, pois juridicamente era concebido como coisa. Até então, não havia a preocupação no Brasil em se distinguir posse de propriedade, e nem mesmo a de dar uma proteção maior a esta última.

No ano de 1850, teve início a vigência da Lei Euzébio de Queiroz, norma que começou a bloquear efetivamente o tráfico negreiro. Somente neste momento os donos da terra se veem preocupados em definir a propriedade, que deveria ser delimitada nos termos das sesmarias e das ocupações. Sergio Buarque de Holanda afirma de modo contundente e elucidativo que a elite rural brasileira sofreu um duro golpe com as determinações de extinção do tráfico negreiro e a necessidade de readequação dos seus investimentos e a busca por uma nova fonte de riqueza⁴⁴.

Após a Revolução Industrial, houve a consolidação do modo de produção capitalista, com uma consequente substituição da mão de obra escrava pela assalariada, o que permitiu

⁴⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. P. 86 – 90. De acordo com o autor: “Primeiro passo e, sem dúvida, o mais decisivo e verdadeiramente heroico, tendo-se em conta a trama complexa de interesses mercantis poderosos, e não só de interesses como de paixões nacionais e prejuízos fundamente arraigados, que a Lei Euzébio de Queirós iria golpear de face. (...) “Pode-se bem estimar a importância do golpe representado pela Lei Euzébio de Queiros, considerando que, naquele ano de 1845, o total de negros importados fora de 19363; em 1846, de 50354; em 1847, de 56172; em 1848, de 60 mil; em 1849, de 54 mil e em 1850, de 23 mil. A queda súbita que se assinala nesse último ano resulta, aliás, não só da aprovação da Lei Euzébio de Queiros, que é de 04 de setembro, como da intensificação das atividades britânicas de repressão ao tráfico”.

eventuais apossamentos no campo. A Lei n° 601 de 1850 foi uma peça importante para a manutenção do latifúndio no Brasil, como bem afirma o professor Miguel Baldez:

“Essa lei, além de definir formalmente a estrutura da propriedade privada da terra, autorizou a importação de colonos às custas de financiamento público, e fez da compra e venda o principal meio de aquisição entre vivos da propriedade⁴⁵”.

Até 1850 o Brasil tinha seus homens presos e suas terras livres, mas após a Lei n° 601, as terras brasileiras é que seriam escravizadas. A aquisição da propriedade estava limitada apenas aos donos do capital. Essa lei determinou a compra e venda como a única forma de aquisição entre vivos das terras. Essa medida tinha a nítida intenção de afetar os camponeses, que como muito bem afirma José de Souza Martins, *“se deslocavam para áreas ainda não concedidas em sesmarias aos fazendeiros e ali abriam suas posses⁴⁶”*. Com o futuro fim da escravidão, a Lei de Terras preparava o terreno para a chegada do trabalho livre, e fazia isso inserindo as terras brasileiras em um verdadeiro cativeiro.

A grande preocupação com uma possível abolição da escravatura fortaleceu ainda mais a aplicação desta lei. Com a abolição há uma inversão da coisa em cativeiro, agora não mais está o homem e sim a terra. Este fato torna o antigo escravo mais um excluído da sociedade latifundiária, impossibilitando por completo o seu acesso à terra, e conseqüentemente ao trabalho.

A Lei de Terras tem como principal finalidade legitimar o latifúndio adquirido durante os anos através das sesmarias e dos apossamentos, conforme afirma Cirne Lima: *“Errata com relação ao regime das sesmarias, a Lei de 1850 e, ao mesmo tempo, uma ratificação formal do regime das posses⁴⁷”*.

Tal apontamento pode ser confirmado no artigo 4° da Lei de 1850 que diz:

“Serão revalidadas as sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, que se acharem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas”.

⁴⁵ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça*. P. 105 – 106.

⁴⁶ MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a Política no Brasil*, 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1981. P. 42.

⁴⁷ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 61.

É também no que preceituavam os artigos 5º e 8º da mesma lei, definindo o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro sobre o terreno ocupado com cultura efetiva e a faculdade assegurada da legitimação das posses de extensão maior, adquiridas por ocupação primária, desde que preenchida a condição de cultura⁴⁸.

A Lei de Terras tinha a preocupação na manutenção de uma ordem fundiária já criada, mas a sua principal finalidade era a de estabelecer novos rumos para as terras brasileiras, fazendo com que fossem proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, como demonstra o trecho da referida lei:

“Fica o governo autorizado a vender as terras devolutas, em hasta pública, ou fora della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras, que houver de ser exposta a venda...”⁴⁹”.

A Lei nº 601 foi a primeira de muitas leis que objetivaram proteger a propriedade, criando uma cerca jurídica em torno da terra. Essa Lei também disciplinava a política de colonização, definida nos artigos 14, 18 e 19, que segundo Miguel Baldez, tem como principal fundamento⁵⁰: (i) artigo 14: Autoriza a venda das terras devolutas, e fixa o preço dessas vendas; (ii) artigo 18: Autoriza o governo a “importar” colonos livres para serem empregados, fixando o tempo obrigatório de serviço; e (iii) artigo 19: Determina que o produto dos direitos de chancelaria e da venda de terras seja exclusivamente aplicado na medição das terras e na “importação” de mais mão-de-obra.

Com a clara finalidade de dificultar a aquisição das terras ainda devolutas pelos trabalhadores que já estavam no Brasil, como também aos que chegariam a Lei de 1850 no que diz respeito à colonização, também só dificultava o acesso à terra por parte do trabalhador.

1.1.6 - A concessão de terras – O título da terra

A concessão de terras regida pela legislação do império era composta por dois elementos essenciais: o contrato e o título. Este primeiro ocorria quando a alienação era feita em hasta pública, devendo ter a observância da Tesouraria de Fazenda. O segundo ocorria

⁴⁸ Ibid. P. 62.

⁴⁹ LIMA, Ruy Cirne. P. 63.

⁵⁰ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Ob. Cit. P. 106.

quando havia venda fora da hasta pública, devendo ser expedido pelo Presidente da Província da situação das terras.

O contrato, por si só, não aperfeiçoava a concessão, na alienação em hasta pública, além do contrato, devia ser expedido também o título de concessão das terras adjudicadas.

A alienação realizada fora da hasta pública deveria ser precedida de uma proposta, onde o pretendente estaria se submetendo aos princípios e condições estabelecidas pela legislação vigente, formando entre si e a Administração Pública um contrato de adesão, antes da expedição do respectivo título. A expedição do título de terras era uma formalidade essencial ao aperfeiçoamento da concessão. O título de terras era um modo de aquisição da propriedade imóvel, onde era dispensada a transcrição no registro predial⁵¹.

Esta situação não continuou após o advento do Código Civil de 1916, onde a transcrição tinha como principal finalidade fornecer prova suficiente da propriedade, presumindo assim a legalidade de sua aquisição e dando publicidade a transferência do domínio.

1.1.7 - O Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931

Nos termos já expostos, a discussão e toda a problemática da terra neste dado momento girava em torno das terras devolutas, se deveriam ser concedidas, vendidas, de que forma etc. O que ficou claro é que nem a Metrópole, nem o Império poderiam distribuir as terras brasileiras como se fossem pessoas privadas.

Em 1500, todo o território brasileiro era formado por terras livres e mesmo após as inúmeras alienações sofridas durante os séculos, a quantidade de terra ainda devoluta era considerável. Uma população nova estava surgindo neste novo território, e os poderes para gestão da terra deveriam ser especiais, pois geravam consequências econômicas e sociais relevantes.

A Constituição de 1891, primeira da República, em seu artigo 64, criou uma nova divisão politico-administrativa no Brasil, atribuindo a cada estado uma parcela das terras devolutas, de acordo com a sua população e sua expansão territorial. Inevitavelmente, em inúmeros estados, a parcela de terras devolutas que lhes foi atribuída já estava reduzida devido as grandes concessões feitas anteriormente.

Essa diminuição em alguns estados da quantidade de terras devolutas, fez com que o Estado como poder público viesse a atuar cada vez menos nesta atividade administrativa,

⁵¹ LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 100.

tendo assim que se voltar para o aspecto meramente fiscal, estando sujeito aos princípios do direito privado.

Os estados estariam agora com uma enorme autonomia para a alienação e administração das terras devolutas brasileiras, o que os fez reclamar a aplicação de um regime patrimonial a estas terras, e não mais um regime voltado para a colonização como era feito até então. Isso quer dizer que alegavam preferência na adoção de um regime de direito privado sob o atual de direito público.

Após inúmeras alienações e concessões, o patrimônio estatal não era tão grande que não se pudesse equiparar ao domínio individual. No mais, a política de colonização já não exercia grande influência nas diversas esferas da sociedade. A tese de dar um tratamento patrimonial às alienações estatais ganha força, tendo como consequência tornar obrigatória a escritura pública para atos de alienação, e também, a necessidade de sua transcrição no Registro Geral de Imóveis, operando-se assim a translação do domínio.

Todas estas reformas foram introduzidas em nossa legislação pelo Decreto 19.924, em 27 de abril de 1931, que surge com o intuito de interpretar o artigo 67 do Código Civil de 1916, o qual determinava que os bens públicos só deixassem de ser inalienáveis, nos casos e forma que a lei prescrever.

O artigo 5º do referido Decreto deixa bem claro estas transformações:

“Os títulos expedidos pelo Estado e as certidões autênticas dos termos lavrados em suas repartições administrativas, referentes à concessão de terras devolutas, valerão, qualquer que seja o preço da concessão, para os efeitos da transcrição no Registro de Imóveis⁵²”.

Este dispositivo legal respeita o regime dos títulos e contratos administrativos, mas garante que estes sejam regulados pelo direito privado, já que agora ficam sujeitos a transcrição para produzirem os efeitos desejados.

O aludido Decreto também consagra a imprescritibilidade das terras devolutas, uma vez que exclui expressamente a usucapião das mesmas. Cirne Lima demonstra o contexto jurídico indicado no trecho:

“Viemos, assim, evoluindo nesta matéria, do regime do direito administrativo para o âmbito do direito privado; da esfera de atividade do poder público, para o campo de ação do fisco. Foi essa uma página nova que se abriu no capítulo das terras devolutas⁵³”.

⁵² LIMA, Ruy Cirne. Ob. Cit. P. 100.

⁵³ Ibid. P. 101.

Assim, é possível concluir que a formação do latifúndio no Brasil teve início no ano de 1532 com a instituição da política de outorga de sesmarias que se extinguiu em 1822. Simultaneamente à independência brasileira, ocorreu o fim do regime de outorgas de sesmarias, e o que seria um momento de acesso do colono a terra, foi mais uma vez um momento de manutenção do latifúndio.

Houve um grande fortalecimento da concentração da terra no período entre 1822 e 1850, que consagrou o sistema de ocupações, onde a posse era à maneira de aquisição do domínio. Em 1850, foi introduzido no Brasil pela Lei nº 601, o sistema de apropriação da terra pelo preço, e subsequentemente a obrigatoriedade do registro imobiliário, que assegurava o domínio sobre o imóvel⁵⁴.

Na abolição dos escravos, em 1888, era o fim do cativo, mas a terra já estava cercada, como se fosse um escravo de nossa elite. D. Pedro II antes da proclamação da república se apresenta preocupado e interessado em uma reforma fundiária. Demonstrado esse interesse nada mais faltava para que a elite latifundiária apoiasse a república, fazendo com que a mudança se tornasse o maior instrumento de manutenção da antiga ordem.

A evolução legislativa apresentada nesse período específico da história brasileira demonstra como o tratamento jurídico dado a questão da terra fundou os pilares da cerca que protegeria o latifúndio até os dias de hoje.

1.2. A posse funcionalizada como forma de cumprimento da função social da propriedade pública

1.2.1. A problemática possessória e os conflitos urbanos

Os conflitos urbanos no Brasil ganharam protagonismo no campo jurídico e político a partir do momento que alcançaram *status* constitucional no Título VII, Capítulo II, da CRFB/88. Embora os problemas urbanos no país tenham causas históricas e decorram dos processos de industrialização e desindustrialização, acompanhados de um êxodo rural desordenado, como será demonstrado no capítulo 04 do presente trabalho, os mesmos não foram enfrentados como um tema estrutural na pauta política do país. A partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal e posterior produção legislativa infraconstitucional, a questão urbana é levada ao centro das discussões.

⁵⁴ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Ob. cit. P. 107

A importância dessa análise já foi demonstrada anteriormente em números e sua exposição ainda será intensificada no capítulo 04. O presente capítulo pretende analisar se a forma como os institutos da posse e da propriedade foram positivados no ordenamento jurídico brasileiro têm influência na ausência de uma política pública urbana no Horto Florestal, impedindo a implementação dos instrumentos de regularização fundiária. Desta forma, importante a análise das razões para que tais moradias ainda estejam em situação de irregularidade e se o ordenamento jurídico, na forma como os institutos da posse e propriedade estão positivados, contribui ou não para essa situação.

A lógica da irregularidade afasta esses ocupantes do acesso à infraestrutura urbana básica e a fragilidade dessa situação jurídica permite que a dinâmica proprietária muitas vezes se sobreponha às relações de fato, facilitando o deslocamento desses moradores para as áreas periféricas da cidade.

Assim, se faz necessária a ponderação acerca de uma releitura do instituto da posse a partir do fato social concreto e com total autonomia ao direito de propriedade. Seguindo essa dinâmica, imprescindível a análise das principais teorias possessórias e a evolução desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, analisar-se-á os institutos da posse e da propriedade sob a ótica do cumprimento de sua função social. Os fenômenos da constitucionalização e despatrimonialização do direito serão inseridos na abordagem da posse como um instituto de caráter social imanente e indispensável na promoção dos atributos da pessoa humana. Por fim, inevitável a análise do conflito entre a posse funcionalizada e a propriedade pública sem função social, bem como as possíveis soluções propostas pela doutrina e jurisprudência pátria.

1.2.2. A posse como instituto autônomo à propriedade

Toda a construção jurídica acerca dos institutos da posse e da propriedade durante o século XIX, após as revoluções burguesas, sempre tratou a posse como sombra da propriedade, como uma decorrência deste instituto que lhe dava, inclusive, fundamento e legitimidade.

No momento de transição no ocidente do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, a posse, caracterizada como relação de fato entre o homem e a terra, não era suficiente para garantir, à distância, o domínio do homem sobre a terra. Em razão da alteração do modo de produção, os titulares dos meios de produção tiveram que se fixar nas

idades. Assim, com objetivo de manter a titularidade da terra, são exaltadas as relações jurídicas abstratas (propriedade) em desfavor das relações de fato (posse).

Os poderes típicos das relações possessórias (uso, fruição e disponibilidade) foram atribuídos ao conceito jurídico e abstrato de propriedade. Através desta construção é possível afirmar, como será descrito a seguir, que os juristas da revolução burguesa disciplinaram a posse como uma simples exteriorização da propriedade e não uma relação do homem com o seu exterior⁵⁵.

Durante o século XIX foi elaborado um sistema de proteção da posse, com a finalidade única de proteção à propriedade. O objetivo principal era cercar a posse de maneira absoluta da proteção exigida pela propriedade. Esta construção jurídica será exposta a seguir, demonstrando a preocupação em proteger a posse para não correr o risco de perder a propriedade.

1.2.3. As Teorias Possessórias

1.2.3.1 A Teoria de Savigny

Em 1803 Frederick Karl Von Savigny, aos 24 anos, escreve seu tratado da posse, o *Das Recht des Besitzes*. Pontes de Miranda expõe as influências e principais intenções de Savigny na tutela possessória, no seguinte trecho:

”Na concepção de F. Von Savigny, a definição de posse e da aquisição corpore et animo afastou-se da teoria romana, que ele pretendia expor. Ninguém, imergindo no passado, se livra de seu tempo; alguns, porém, levam a esse consigo. Percebe-se a influência kantiana. Há de haver o corpus, a atuação empírica, a apprehensio, e o animus, a vontade de ter a coisa como sua, o animus domini. Ora, os antigos, por sua própria filosofia, nunca falaram, nem podiam falar, de animus domini. A Metaphysik der Sitten, que Savigny leu e meditou, foi responsável por isso. Apagar-se-ia, assim, a separação entre a posse, noção metafísica, e o status jurídico, tão cara aos juristas romanos. Os próprios limites entre a posse e a propriedade esmaeceram, com os professores de direito natural, e com Savigny, a vontade de tratar o objeto como seu era puro pensamento de Kant⁵⁶”.

Após a transparente exposição do jurista é possível afirmar que Savigny, através de uma observação do direito romano, entende a posse como uma condição de existência para

⁵⁵ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Ob. Cit. P. 110.

⁵⁶ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado. Parte Especial. Tomo X. Direito das Coisas: Posse*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1955. P. 47 - 48.

dois efeitos legais possíveis, o usucapião e os interditos possessórios. Assim como Kant, Savigny apoia a natureza dúplice da posse, sendo esta, portanto, fato e direito. Nesse sentido, afirma Moreira Alves no trecho:

”a posse por sua própria essência é um fato; por suas consequências assemelha-se a um direito. O ius possessionis, que é o direito que resulta da posse, consiste apenas na faculdade de invocar interditos possessórios, quando a violação da posse assume forma determinada⁵⁷”.

O direito romano relaciona três expressões voltadas à posse, a *possessio*, a *civilis possessio* e a *naturalis possessio*. Savigny entende que apenas a *possessio* é posse no sentido jurídico, pois esta engloba todas as demais, garantindo ao seu titular o direito aos interditos possessórios e, acrescida de outros elementos, produz a usucapião. Destaca-se então, segundo a visão deste jurista, dois elementos essenciais para a noção de posse jurídica, assim como destaca o professor Moreira Alves: “*um fato exterior (o corpus) e uma vontade determinada que o acompanha (o animus), fato interior⁵⁸”.*

Assim, nesta linha de intelecção, é possível afirmar que não há como falar em posse sem que sejam citados dois elementos, a relação que se tem com a coisa e a relação que se teria vontade de ter com a coisa⁵⁹. Savigny retrata estes dois elementos no *corpus* e no *animus domini*, respectivamente. O primeiro seria o elemento material da posse, correspondente ao vínculo estabelecido entre pessoa e coisa. Este vínculo garante a existência da possibilidade real e imediata da pessoa dispor fisicamente da coisa, defendendo-a de possíveis agressões de terceiros. O segundo elemento caracteriza-se pela intenção de ter a coisa como se fosse proprietário dela, de ter a coisa como sua; é o elemento subjetivo desta teoria.

Na concepção de Savigny, necessariamente para que haja a posse, deve haver o *corpus* e o *animus domini*. Se a vontade interior, o elemento psíquico faltar, existirá apenas detenção. Portanto, por esta teoria, o locatário, o usufrutuário, o depositário, são meros detentores, sendo esta uma das principais críticas à teoria elaborada por este jurista, em que diversas situações socialmente relevantes são excluídas do conceito de posse.

De acordo com o espanhol Hernandez Gil, a principal contribuição feita por Savigny foi reduzir a posse a um mínimo básico dotado de autonomia em relação à propriedade.

⁵⁷ ALVES, José Carlos Moreira. *Posse, Vol. I: Evolução Histórica*. 1ª Ed. 3ª Tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999. P. 210.

⁵⁸ Ibid. P. 212.

⁵⁹ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil, Vol. IV*. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. P. 18.

Quando Savigny definiu um significado autônomo para a posse, ele não eliminou a possibilidade desta posse apresentar-se como emanção do direito de propriedade (*ius possidendi*), mas afirmou a existência de um direito exclusivamente derivado da posse (*ius possessiones*). Somente este último integra a teoria possessória propriamente dita. A posse ocuparia neste caso uma posição equidistante entre a propriedade e a detenção. Os efeitos imputados à propriedade e incompatíveis com o caráter extrajurídico da detenção fazem da posse um instituto jurídico independente⁶⁰.

1.2.3.2 A Teoria de Ihering

Rudolf Von Ihering formulou a Teoria Objetiva da posse, instituindo um contraponto à teoria subjetiva de Savigny. Suas críticas começaram em 1.868 em seus trabalhos de *Contribuições a Teoria da Posse (Beitrage zur Lehre vom Besitz)*.

Para este jurista, a posse também deve ser analisada em seus elementos. Primeiramente, o *corpus*, que é definido como a relação exterior que há entre o proprietário e a coisa, ou a aparência da propriedade⁶¹, sem necessidade de que haja o poder físico sobre a mesma, assim como defendia Savigny. Pode haver posse sem que haja contato direto com a coisa; o importante é a relação de fato entre a pessoa e a coisa de acordo com a destinação econômica que exerce. O bem deve estar cumprindo com sua destinação econômica, sendo irrelevante o contato físico⁶².

O *animus*, base para a teoria subjetiva de Savigny, na concepção de Ihering, está implícito no elemento *corpus*, e consiste não na intenção de ser dono, mas em agir como se proprietário fosse (*affectio tenendi*). A teoria objetiva dispensa o elemento psíquico, sendo necessário para caracterização da posse que se queira ter a coisa consigo (*affectio tenendi*)⁶³.

A caracterização da posse é realizada pela visibilidade do domínio, que define um estado de fato, correspondente a um estado de direito. Com isso, é possível, por exemplo, caracterizar como relação possessória o estado de fato do locatário. Assim, é possível afirmar que a teoria objetiva é dotada de grande potencial prático, uma vez que exclui a necessidade de comprovação do *animus domini*.

⁶⁰ GIL, Antônio Hernandez. *La Posesión como Institución Jurídica y Social. Tomo II*. Madri: Espasa-Calpe, 1987. P. 16 – 17.

⁶¹ PEREIRA, Caio Mario da Silva. Ob. cit. P. 20.

⁶² GIORDANI, José Acir Lessa. *Curso Básico de Direito Civil, Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003. P. 13.

⁶³ ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 228.

O indivíduo agindo em relação à coisa como se proprietário fosse independentemente da constatação da intenção de ser ou não dono da coisa, segundo Ihering, já o torna possuidor, podendo fazer uso dos interditos possessórios. Para que lhe seja retirado esta qualificação, basta a incidência de um obstáculo legal, o que o tornaria mero detentor.

É especificamente no que diz respeito à detenção, que pode ser identificada uma diferença substancial nas teorias de Savigny e de Ihering. Na primeira, o *corpus* aliado ao *affectio tenendi* gera detenção, que somente se converte em posse quando se lhes adiciona o *animus domini*. Para a segunda, o *corpus* acompanhado do *affectio tenendi* gera posse, que se desfigura em mera detenção apenas na hipótese de um impedimento legal⁶⁴.

Ihering define posse como uma posição avançada da propriedade, confira-se nos dizeres do próprio autor: “*A designação da posse como a exteriorização ou a visibilidade da propriedade encerra toda a teoria da posse*”⁶⁵.

Os professores Maurício Mota e Marcos Alcino Torres⁶⁶ analisando a Teoria Objetiva afirmam que Ihering compreende a posse sob dois pontos de vista: inicialmente como condição de nascimento de um direito (propriedade); e em segundo lugar como fundamento para a proteção interdital (interditos possessórios), que na verdade é um complemento indispensável para a proteção da propriedade. Tais pontos demonstram o vínculo do instituto da posse à propriedade.

Além disso, os autores identificam como sendo as três principais posições defendidas por Ihering, as seguintes: (i) a posse é a condição de fato da utilização econômica da propriedade; (ii) o direito de possuir é um elemento indispensável da propriedade, pois este que garante a utilização econômica da propriedade; e (iii) a posse atua como uma proteção avançada da propriedade; posição defensiva do proprietário, que lhe permite repelir ataques a sua esfera jurídica⁶⁷.

Diante das posições que compõem a teoria objetiva é possível afirmar que a posse é um elemento indispensável da propriedade, pois é a através da proteção assegurada pelos interditos que se garante a utilização econômica da propriedade.

Diante da possibilidade de sua teoria ser aplicada a diversas situações concretas, mesmo diante de inúmeras críticas, foi a teoria consagrada e defendida pela principal doutrina

⁶⁴ CAIO MARIO, Ob. Cit. P. 21.

⁶⁵ ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 223 - 224.

⁶⁶ MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do Direito de Propriedade Privada. A função social da posse no Código Civil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009. P. 06.

⁶⁷ MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do Direito de Propriedade Privada. A função social da posse no Código Civil*. Ob. Cit. P. 6 - 7.

à época, sendo, inclusive, a base dos preceitos possessórios dos Código Civil Alemão e do Códigos Cíveis brasileiros de 1916 e 2002.

1.2.3.3 A Teoria de Raymond Saleilles

Raymond Saleilles fundamenta a sua teoria possessória na apropriação econômica da coisa reconhecida por terceiros. Na doutrina de Mauricio Mota e Marcos Alcino Torres é possível perceber a grande valia desta teoria a partir da análise inicial do conceito de posse para o autor francês. Confira-se:

“A posse, na realidade, consiste em uma manifestação exterior da apropriação econômica da coisa, isto é, um estado fático tal que revela o senhorio de fato da coisa, aquele que a tem sob sua dependência e que a faz servir para a satisfação de suas necessidades econômicas e sociais. O animus aplicado ao corpus será, por conseguinte, a vontade de realizar a apropriação econômica da coisa, a vontade de agir como senhor de fato da coisa. A posse refere-se a uma vontade do indivíduo que deve ser respeitada pela necessidade mesma de todos de apropriação e exploração econômica das coisas, desde que essa vontade corresponda a um ideal de interesse público consoante os costumes e a opinião pública⁶⁸”.

Diante do conceito apresentado deve-se analisar o instituto da posse sobre o aspecto da apropriação econômica da coisa (*corpus*), que em sua acepção positiva é a atuação do possuidor com liberdade na destinação econômica que dará a coisa e na acepção negativa (consciência social) consiste na abstenção socialmente aceita por parte de terceiros relativamente à coisa possuída.

Para Saleilles o *animus* não visa o direito de propriedade, mas visa o *corpus* (*animus* é a vontade de realizar a apropriação econômica da coisa). Por isso, para o autor é possível que um possuidor proceda como proprietário, sem, no entanto, pretender a propriedade.

A posse não é um vínculo jurídico ligado à propriedade, mas um vínculo econômico decorrente de uma situação jurídica instintiva e não legislativa. Saleilles defende a autonomia da posse frente à propriedade e sua prioridade histórica. Para o autor o conceito econômico da posse substituiu o conceito jurídico.

⁶⁸ SALEILLES, Raymond. *Étude sur les éléments constitutifs de la possession*. Dijon: Imprimerie Darantie, 1894. P. 183 *apud* MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. Ob. Cit. P. 10.

É possível afirmar que para Saleilles posse é a realização consciente e voluntária da apropriação econômica da coisa, devendo-se investigar a causa que origina este estado de fato atual.

Além dos elementos caracterizadores da posse elencados anteriormente, segundo Saleilles, para caracterização da posse é necessário analisar em que condições e circunstâncias jurídicas ocorreu a tomada da posse. Por isso, diferente do que defendiam Savigny e Ihering o autor afirma que é a *causa possessiones* que determina se há posse ou detenção⁶⁹.

Para Saleilles há posse quando está configurada a independência econômica do possuidor na utilização da coisa. A ausência de independência gera detenção. Por isso, o autor afirma que a diferença entre posse e detenção tem que ser analisada no caso concreto e não instituída por lei como defendia Ihering e como foi adotado pelo Código Civil de 2002 nos artigos 1198 e 1208, 1ª parte. É a doutrina que deve fixar os critérios da posse jurídica na constatação e interpretação dos fatos sociais. É a “causa da posse” que determina a independência econômica caracterizadora da posse⁷⁰.

É possível identificar a essência da teoria de Saleilles no artigo 1203 do Código Civil, no instituto denominado de interversão da posse⁷¹. Este fenômeno permite a constituição de uma nova situação jurídica de posse, em razão da independência social e econômica. Nos dizeres dos professores Mauricio Mota e Marcos Alcino:

⁶⁹ SALEILLES, Raymond. Ob. Cit. P. 183 *apud* MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. Ob. Cit. P. 11: “A *causa possessiones* determina que se deva averiguar primeiro os fatos que constituem uma relação durável e interessada com a coisa, qual seja, a circunstância do possuidor se servir da coisa e explorá-la em seu interesse, para si, de se colocar em senhorio dela. Para Saleilles há posse onde há uma relação de fato suficiente para estabelecer a independência econômica (autonomia) do possuidor no desfrute da coisa”.

⁷⁰ Artigo 1203 do Código Civil: “Art. 1.203. Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida” e Enunciado 237 do Conselho da Justiça Federal: Art. 1.203: É cabível a modificação do título da posse – *interversio possessionis*– na hipótese em que o até então possuidor direto demonstrar ato exterior e inequívoco de oposição ao antigo possuidor indireto, tendo por efeito a caracterização do *animus domini*.

⁷¹ MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. Ob. Cit. P. 13. Os professores Mauricio Mota e Marcos Alcino exemplificam os termos apresentados na teoria de Saleilles no seguinte trecho: “O usufrutuário, o locatário e o credor pignoratício não podem adquirir a propriedade da coisa por usucapião, pois diante da causa da posse não tem independência econômica na utilização do bem (é necessário o *animus* de apropriação econômica da coisa, entendido aqui em sentido social e não individual). Na Promessa de Compra e Venda em que o comprador é imitado na posse no ato da celebração do negócio pelo constituto possessório ou logo a seguir pela tradição simbólica ou real. Nesse caso não há desdobramento da posse, como no caso do locador, usufrutuário e credor pignoratício, mas transmissão da posse plena, que ocorreu no momento de lavratura do negócio. Para ser desdobramento da posse seria exigido o requisito da temporalidade, a obrigação de restituir. Nesse caso o adquirente não tem intenção de devolver a coisa, a única transmissão pendente é a de propriedade. Diante de um possível inadimplemento por parte do adquirente, surge o direito do promitente vendedor de reaver a coisa. Essa recuperação não será feita com base no desdobramento da posse, mas sim porque a causa da posse do promitente comprador se perdeu com o inadimplemento. Por isso a ação que deve ser proposta é uma ação de resolução contratual (cláusula resolutiva tácita) combinada com reintegração de posse.

“A introversão se caracteriza pela força de oposição daquele que exerce o poder de fato sobre a coisa contra o primitivo possuidor caracterizando uma nova situação jurídica de posse com independência social e econômica”... “A introversão fica caracterizada por algum fato ostensivo, relevante e duradouro que evidencia a independência econômica no desfrute da coisa⁷²”.

Os professores Mauricio Mota e Marcos Alcino apontam ainda quatro requisitos para a alteração da *causa possessiones*⁷³: (i) o justo título para a posse (motivo jurídico pelo qual o possuidor começou a deter a coisa como própria); (ii) a ostensividade na contradita direta ao direito do proprietário por atos formais e positivos; (iii) a impossibilidade da alegação de desconhecimento dos atos de contradita por parte do proprietário; e (iv) o decurso de tempo sem qualquer oposição do proprietário.

Assim, a introversão consagra um caráter dinâmico da posse, uma vez que consagra a possibilidade de alteração na *causa possessiones*. A ostensividade no uso independente da coisa, reconhecido por terceiros, permite ao ocupante contraditar o direito do proprietário. O fenômeno da introversão tem como base o ideal de Saleilles e permite a alteração da situação possessória, outorgando funcionalidade à coisa e garantindo direitos aos ocupantes não proprietários.

1.2.4. A posse no âmbito das consolidações das Leis Civil brasileiras

1.2.4.1 O Projeto de Teixeira de Freitas

Em 1822 a independência do Brasil ocorre simultaneamente com o fim do sistema de outorga de sesmarias. O Brasil, agora livre politicamente, deveria ter suas próprias normas de regulação da vida civil, mas não foi o que ocorreu nos primeiros anos. A Lei de 20 de outubro de 1823 determinou que continuassem em vigor no território brasileiro as Ordenações, Leis e Decretos promulgados pelos reis de Portugal até 25 de abril de 1821. Isso deveria valer até a organização de um Código Civil próprio, ou até a criação de leis que substituíssem as antigas, como definiu a Constituição de 1824, no n° XVIII, artigo 179: *“Organizar-se-á, quanto antes, um Código Civil e um Criminal, fundados nas sólidas bases da justiça e da equidade⁷⁴”.*

⁷² MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. Ob. Cit. P. 15 - 16.

⁷³ Ibid. P. 17.

⁷⁴ ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 336.

Ficou a cargo de Teixeira de Freitas realizar o trabalho preparatório de construção do Código Civil brasileiro, fazendo a consolidação do direito privado em vigor no Brasil. A Consolidação das Leis Cíveis de Teixeira de Freitas seria aprovada em 1858. Importante observar que na consolidação continuava a vigorar no Brasil os ditames e princípios possessórios que foram transmitidos pelo direito português. Princípios estes muito criticados por Teixeira de Freitas, como pode ser comprovado pelo que escreveu na introdução de sua obra no seguinte trecho:

“Aquelas ordenações, que são pobríssimas, reclamavam copioso suplemento. Seus colaboradores, ou pela escassez de luzes de que tem sido acusados, ou por fugirem a maior trabalho, reportaram-se muitas vezes ao Direito Romano, e mesmo geralmente a autorizaram mandando até guardar as glosas de ACURSIO, e as opiniões de BARTOLO e mais Doutores⁷⁵”.

São exemplos de normas em vigor no Brasil à época que foram mantidas pela Consolidação, o Alvará de 09 de novembro de 1754 e o Assento de 16 de fevereiro de 1786. O primeiro, mantinha a transmissão *ex leges* da posse do *de cuius* a seus herdeiros legítimos e testamentários (artigos 978 e 1.025 da Consolidação), o segundo garante a invocação da exceção de domínio nos interditos possessórios, como demonstra o texto do artigo 818 da referida Consolidação: *“Todavia, não se deve julgar a posse em favor daquele, a quem se mostra evidentemente não pertencer à propriedade⁷⁶”*. Este dispositivo, assim como inúmeros outros, também mereceria a crítica de Teixeira de Freitas.

Após ter realizado a Consolidação das Leis Cíveis brasileiras, em 1859, Teixeira de Freitas foi contratado para redigir um projeto de Código Civil. Este projeto ficou inacabado, em razão de algumas das suas principais propostas não terem sido admitidas pelo governo, inclusive, a relacionada à elaboração de dois códigos, um geral e outro especial.

Em 1860, o esboço de Código Civil de Freitas foi publicado e no que tange a disciplina da posse restou inequívoca influência da Teoria Subjetiva de Savigny, como demonstra a Introdução da Consolidação das Leis Cíveis, em que Teixeira de Freitas logo após citar Savigny completa: *“Todas as nossas idéias sobre a posse são as mesmas deste escritor⁷⁷”*.

⁷⁵ Ibid. P. 337.

⁷⁶ ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 338 - 339.

⁷⁷ Introdução a Consolidação das Leis Cíveis, Pág. CLIX, nota 282 *apud* ALVES, José Carlos Moreira. P. 339.

Os ideais de Savigny podem ser afirmados nesta referida obra, quando Teixeira de Freitas disciplinou de maneira separada a detenção da posse. A detenção estava definida no artigo 3.615, podendo ocorrer em dois casos: (i) quando alguém se achar na possibilidade material de exercer atos dominicais sobre alguma coisa, mas sem intenção de possuí-la, nem em seu nome, nem em nome de outrem; e (ii) quando alguém, por si ou por outrem, se achar na possibilidade de exercer atos dominicais sobre alguma coisa, mas só com a intenção de possuí-lo em nome de outrem⁷⁸.

Com relação à posse, fica ainda mais clara a influência subjetiva na análise do artigo 3.709, que conceituando este instituto afirma: “*haverá posse, quando alguém, por si ou por outrem, se achar na possibilidade de exercer atos dominicais sobre alguma coisa com a intenção de ter direito de possuí-la*”⁷⁹”.

1.2.4.2 Nabuco de Araújo e Felício dos Santos

O projeto de Teixeira de Freitas não foi aceito pelo governo brasileiro, assim, foi dado a Nabuco de Araújo a missão de redigir um novo projeto. O autor faleceu antes de finalizar sua obra, mas em todos os rascunhos encontrados, nenhum citava dispositivos ligados à posse.

Em uma nova tentativa de consolidação das leis civis, Joaquim Felício dos Santos publica seu projeto em 1882, em que a posse era regulada em seus artigos 1.297 a 1.319. Em sua obra está presente a concepção subjetiva da posse, como é possível notar na leitura dos conceitos de posse e possuidor presente no artigo 1.297: “*Se diz possuidor, aquele que, com o animo de proprietário, detêm uma coisa ou exerce um direito, ou detenha a coisa, ou exerça o direito por si ou por outrem em seu nome. Tal detenção da coisa ou exercício do direito se diz posse*”⁸⁰”.

Felício dos Santos, quando republicou sua obra em 1886, já acrescida de comentários deixou clara a forte influência que sofreu de Savigny, quando comentando o artigo 1.297 no seguinte trecho: “*A detenção é um dos elementos da posse; mas não é posse no sentido jurídico. Em sentido jurídico, além da detenção da coisa, é indispensável que haja o animo do proprietário*”⁸¹”.

⁷⁸ Ibid. P. 340.

⁷⁹ Consolidação das Leis Civis. P. 492 *apud* ALVES, José Carlos Moreira. P. 340.

⁸⁰ Projeto de Código Civil Brasileiro *apud* ALVES, José Carlos Moreira. P. 345.

⁸¹ Projeto de Código Civil Brasileiro e Comentários. Tomo III. P. 20 - 22 *apud* ALVES, José Carlos Moreira. P. 345.

Felício dos Santos no artigo 1.305 de seu projeto manteve os princípios consagrados pelo Alvará de 09 de novembro de 1754 e pelo Assento de 16 de fevereiro de 1786, assim como fez Teixeira de Freitas em sua consolidação, em que defende que a posse produz em favor do possuidor a presunção de propriedade.

Teixeira de Freitas e Felício dos Santos caminharam ao lado de Savigny e de sua Teoria Possessória, como restou demonstrado nos artigos de suas consolidações citados anteriormente. Assim, é possível afirmar que tais organizações de leis civis mantinham no que diz respeito à posse a dinâmica consagrada nas ordenações.

1.2.4.3 Coelho Rodrigues

Como o trabalho de Felício dos Santos não obteve êxito foi destinado a Coelho Rodrigues a tarefa de elaborar um novo projeto de Código Civil, que foi publicado em 1893. Neste projeto pela primeira vez os ideais de Savigny foram abandonados, tendo início uma nova construção em relação à posse e que mais tarde seria a base para o Código Civil de 1916.

A posse estava disciplinada nos artigos 1.324 a 1.369 deste projeto, em que sua constituição era determinada pelos elementos descritos no artigo 1.325, §§ 1º e 2º, são eles: “*A manifestação de um poder material sobre a coisa e a vontade do detentor de exercer esse poder no seu próprio interesse*”⁸². O elemento objetivo é consagrado neste projeto, o que o diferencia dos projetos anteriores. Seu artigo 1.326 determinava a manifestação de um poder material sobre a coisa, desde que houvesse a possibilidade de agir imediatamente sobre ela, mesmo antes do seu contato corporal.

1.2.4.4 A Nova Consolidação das Leis Civis

Carlos de Carvalho, em 1899, publicou a Nova Consolidação das Leis Civis Brasileiras, onde reuniu todas as leis civis vigentes no Brasil até 11 de agosto do mesmo ano. Como afirma o próprio autor, sua obra deveria servir apenas de fonte de informação para o Congresso Nacional, que estava às vésperas de iniciar um estudo sobre o projeto de Código Civil.

Da posse, Carlos de Carvalho reservou em seu projeto os artigos 336 a 374 e define o instituto da seguinte forma: “*Presume-se posse na detenção ou fruição de qualquer espécie de bens, a menos que exista uma relação de direito que exclua ou em virtude da qual a*

⁸² ALVES, José Carlos Moreira. Ob. cit. P. 352.

*detenção ou fruição se exerça em nome de outrem*⁸³”. O artigo 353 desta consolidação diferente do que foi feito anteriormente, não consagra o assento de 16 de fevereiro de 1786, pois proibiu a utilização da exceção de domínio, admitindo apenas que o réu intentasse ação sobre a propriedade, depois de restituída a posse.

1.2.4.5 O Projeto de Clovis Bevilacqua

O projeto de Clovis Bevilacqua, que posteriormente foi consagrado no Código Civil de 1916 foi concluído em novembro de 1899. Nas “Observações para esclarecimento do Código Civil Brasileiro”, após uma intensa análise das teorias Subjetiva e Objetiva, Bevilacqua concluiu seu trabalho da seguinte forma: *“Como quer que seja, a noção de posse contida nos artigos 565 e 601 do Projeto é extraída da doutrina de Ihering*⁸⁴. ”

Este jurista, ao finalizar suas observações sobre a posse expõe de forma clara suas considerações sobre a natureza da mesma, com a seguinte afirmação: *“Aceita a noção de que Ihering nos da, a posse é, por certo, direito; mas reconhecamos que um direito de natureza especial. Antes conviria dizer, é a manifestação de um direito real*⁸⁵”.

No Projeto de Bevilacqua, a disciplina da posse estava disposta nos artigos 565 a 601. Na primeira parte do artigo 565, a posse foi conceituada de forma indireta da seguinte forma: *“Considera-se possuidor todo aquele que se acha em situação de fato correspondente ao exercício pleno ou limitado da propriedade”*. No capítulo II deste projeto, estava disciplinada a proteção possessória, em que era admitida a exceção de domínio, como demonstra o artigo 582: *“A turbção e o esbulho da posse não se justificam por se dizerem fundados em domínio ou em outro direito, todavia não se deve julgar a posse em favor daquele a quem se mostra, evidentemente, não pertencer a propriedade*⁸⁶”.

Após a leitura do artigo 582 é possível concluir que a parte final do mesmo retrata o que já tinha sido definido no Assento de 16 de fevereiro de 1786. Assim, como nas demais vezes em que foi citada, a exceção de domínio continuava presente e fazendo da posse um instrumento de proteção da propriedade. Ihering, que define a posse como um indicativo da propriedade, defende aquela, para que no fim esteja defendendo a própria propriedade.

⁸³ Ibid. P. 354.

⁸⁴ Projeto do Código Civil Brasileiro – Trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. P. 32 *apud* ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 357.

⁸⁵ ALVES, José Carlos Moreira. Ob. Cit. P. 358.

⁸⁶ Ibid. P. 358 – 359.

O projeto de Clovis Bevilacqua foi submetido a uma comissão revisora antes que fosse encaminhado ao Congresso Nacional, o que após algumas alterações, ocorreu em 17 de novembro de 1900.

A tramitação deste projeto foi de 16 anos, entrando em vigor o primeiro Código Civil brasileiro em 1º de janeiro de 1917. As ideias iniciais de Bevilacqua não sofreram grandes alterações no período de tramitação. Uma das maiores controvérsias teve como ponto central o tão citado Assento de 16 de fevereiro de 1786. Esta norma estava inserida no artigo 511, 2º parte, do projeto que em uma das alterações realizadas pelo Senado, foi suprimida sob a alegação de não obedecer ao critério dos autores do projeto, que tinham adotado a teoria objetiva da posse, repelindo a subjetiva.

Ocorre que tal modificação não foi revista pela Câmara, que manteve a segunda parte deste dispositivo legal (artigo 505, 2º parte do Código Civil de 1916), fundamentando seu posicionamento no fato de que a exceção de domínio é uma das bases da teoria possessória de Ihering, adotada pelo código.

1.2.4.6 O Código Civil de 1916 e de 2002

Após a análise do histórico da consolidação das leis civis no Brasil, no que concerne a posse, prevaleceram em nosso diploma privado de 1916 as ideias objetivas de Ihering, que definiu este instituto em seus artigos 485 a 523. O mesmo ocorreu no Código Civil de 2002, que seguiu consagrando a Teoria Objetiva de Ihering, previstas em seus artigos 1.196 a 1.224.

O diploma de 2002 trouxe algumas alterações no que concerne ao instituto da posse, mas todas meramente conjunturais, uma vez que a teoria objetiva continuou sendo consagrada. A alteração mais relevante foi referente ao instituto da exceção de domínio.

O artigo 505, 2ª parte do Código Civil de 1916, como já dito, consagrava o Assento de 16 de fevereiro de 1786, ao afirmar que: *“Não obsta a manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio”*.

Este dispositivo legal não foi mantido no Código Civil de 2002, conforme demonstra o seu artigo 1.210, § 2º: *“Não obsta a manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa”*. O novo texto suprimiu a 2º parte do antigo artigo 505, mantendo integralmente apenas a 1º parte, a não ser pela substituição da palavra domínio pela palavra propriedade.

A discussão acerca da exceção de domínio sempre foi polêmica, antes mesmo da edição do diploma civil de 2002, como se observa pelo teor da Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal: “*Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada*”. O tribunal tentando pacificar a discussão ratificou a prevalência da propriedade sobre a posse.

O diploma legal de 2002 no artigo supracitado admite a alegação de propriedade em sede possessória, mas esta não impede a manutenção ou reintegração na posse, o que minimiza a dicotomia existente entre o *ius possidendi* e o *ius possessionis*, sendo uma das principais alterações sofridas pelo antigo código, que favoreceram a autonomia do instituto da posse. Mesmo com alterações significativas como esta, a teoria objetiva permanece em nosso ordenamento privado.

1.2.5. A função social da posse

1.2.5.1. Considerações iniciais

O direito não se esgota em si mesmo, pois não deve ser visto como um fenômeno meramente dogmático. Deve-se fazer a análise crítica da ciência jurídica, sempre vinculada aos valores sociais vigentes, fazendo parte de um processo histórico que está em constante transformação.

A função social se destina, após a crise do positivismo no século XX, a reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo a posse como fato social de enorme repercussão para promoção da dignidade humana. De acordo com a construção jurídica do instituto da posse exposta anteriormente, percebe-se que tal instituto sempre foi utilizado para garantir a proteção e prevalência do instituto da propriedade, haja vista a consagração da teoria objetiva em nosso diploma civil, positivando a posse como mera exteriorização da propriedade, admitindo-se apenas excepcionalmente a figura do possuidor não proprietário⁸⁷.

Desta feita, retomando o tema analisado anteriormente, importante destacar as principais justificativas para tutela possessória. De acordo com o pensamento de Savigny a tutela da posse tem o objetivo de garantir a paz social evitando a prática de ilícitos pelo uso arbitrário das próprias razões. O possuidor deveria ser protegido para evitar uma violação a uma situação de fato, social e economicamente consolidada.

⁸⁷ FACHIN, Luís Edson. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea*. 1ª Ed. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988. P. 9.

De acordo com os termos da teoria de Ihering a tutela possessória se justifica pelo fato do possuidor ser um aparente proprietário. A posse para esse autor é delineada de forma patrimonialista e individualista, estando estritamente vinculada a propriedade.

Os professores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias afirmam que as justificativas apresentadas pelos autores clássicos hoje são “*insuficientes para exprimir a densidade dos direitos fundamentais nas relações privadas, além de diretamente divorciadas da realidade do Brasil como nação de escassos recursos e enormes conflitos fundiários*”⁸⁸, ou seja, frente à complexidade das relações humanas contemporâneas.

O professor Ricardo Aronne⁸⁹ afirma que a posse está positivada no Livro do Direito das Coisas como “*um escudo a eventuais ataques a propriedade imobiliária*”. O autor afirma que essa lógica faz com que a vida seja regulada “*a partir de um filtro artificial denominado relação jurídica*”. Isso faz com que a proteção do ser humano dependa do seu reconhecimento como sujeito de direito. Com relação ao direito das coisas isso se dá com a comprovação da titularidade e não com a necessidade de um mínimo social.

As teorias sociológicas da posse buscam exatamente romper com essa lógica e demonstrar que a posse não é um apêndice da propriedade. Tais teorias realizam uma releitura da posse de acordo com os valores sociais que estão nela impregnados, “*como um poder fático de ingerência socioeconômica sobre determinado bem da vida, mediante a utilização concreta da coisa*”⁹⁰. A posse deve ter ampla autonomia em relação à propriedade e aos demais direitos reais, ressaltando, inclusive, a sua prioridade histórica frente à propriedade.

De acordo com a chamada configuração tridimensional da posse é possível afirmar que a posse ingressa no direito basicamente através de três vias. A posse Real, que decorre da titularidade da propriedade ou de outro direito real, como no usufruto e direito de superfície. A posse obrigacional, que advém da aquisição do poder sobre um bem em razão de relação de direito obrigacional, como a locação e o comodato. E a posse Fática (ou natural), exercitada por qualquer um que assuma o poder fático sobre a coisa, independentemente de qualquer relação jurídica real ou obrigacional que lhe conceda substrato, sendo suficiente que o ocupante de forma legítima seja capaz de utilizar de forma concreta o bem⁹¹.

Com a adoção da teoria objetiva de Ihering pelo nosso ordenamento jurídico a posse perde efetividade, pois passa a ser avaliada como uma aparência de propriedade, reduzida a

⁸⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011. P. 46.

⁸⁹ ARONNE, Ricardo. *Titularidades e Apropriações no novo Código Civil*. apud SARLET, Ingo (Coordenador). *O Novo Código Civil e a Constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. P. 217.

⁹⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. P. 47.

⁹¹ Ibid. P. 47.

uma mera atividade privativa do titular desse direito real. A autonomia da posse é sacrificada quando a mesma é positivada como uma simples forma de proteção mais célere da relação patrimonial de propriedade. Tal afirmação pode ser notada a partir do fato de que um grande número de pretensões possessórias levadas ao Judiciário o autor é o proprietário.

Seguindo a ideia de uma posse independente os professores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves, expõem de forma objetiva a justificativa para uma tutela autônoma da posse:

“deve ser tutelada como um direito especial em atenção a previsão constitucional do direito social a moradia e ao acesso aos bens vitais mínimos de proteção a dignidade humana”....“A oponibilidade erga omnes da posse não deriva da condição de direito real patrimonial, mas do atributo extrapatrimonial de proteção a moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar”⁹²”.

Antônio Hernandez Gil enfatiza essa densidade social da posse no trecho:

“situa a posse como o direito que mais se aproxima da realidade social, pois o uso e o trabalho sobre a coisa servem às necessidades humanas básicas, justificando o poder geral de abstenção perante a situação do possuidor e a garantia do desfrute de bens essenciais”⁹³”.

Luiz Edson Fachin⁹⁴ entende que a posse é a causa da propriedade, por ser sua força geradora. Por este motivo, é possível defender um estudo diferenciado para os institutos da posse e da propriedade, o mesmo ocorrendo com o da função social de ambos.

Seguindo esta linha o professor Antônio Hernandez Gil⁹⁵ defende que o fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável, já o fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade humana.

O mesmo professor nos ensina que a função social da posse, ora objeto de estudo, deve ser analisada sob dois aspectos: o primeiro, o de que a ordenação jurídica seja exponents da realidade social; e o segundo, de que a função social tende a modificar determinadas estruturas sociais e os correspondentes quadros jurídicos.

⁹² FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. P. 47.

⁹³ GIL, Antônio Hernandez. *La Posesión como Institución Jurídica y Social. Tomo II*. Madri: Espasa-Calpe, 1987. P. 25.

⁹⁴ FACHIN, Luiz Edson. Ob. Cit. P. 13.

⁹⁵ GIL, Antonio Hernandez. Ob. Cit. P. 27.

A postura defendida por Hernandez Gil deve ser compreendida longe de um envolvimento doutrinário, pois a sua importância está no fato, tanto no seu ponto de vista social, quanto jurídico, por isso afirma que toda realidade social é afetada pelo direito, da mesma forma que este é afetado pela realidade social⁹⁶.

Assim, o conteúdo da posse não pode ser reduzido apenas a um conceito jurídico, mas analisado a partir de todos os focos possíveis, criando com isso a possibilidade de um maior entendimento e uma real aplicação de sua função social.

1.2.5.2. A função social da posse como princípio constitucional

A posse da forma como está consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, de acordo com os preceitos da teoria objetiva de Ihering, se destina a proteção da propriedade privada, limitando o seu caráter social e afastando sua função precípua de atender as necessidades básicas do ser humano.

Tal ideia deve ser desconstruída para garantir que a posse venha a cumprir com sua vocação originária. Para isso, se faz imperativo uma análise da questão possessória a partir de alguns princípios constitucionais. Desta feita, ressalta-se o entendimento de que as normas constitucionais possuem uma supremacia hierárquica frente às demais normas jurídicas. Assim, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, pode-se chegar a uma leitura funcionalizada da posse.

A partir do fenômeno da constitucionalização do direito que faz que a constituição esteja no centro do ordenamento jurídico privado, lhe servindo de base axiomática, reorganizando e redefinindo todos os seus institutos, é possível afirmar que a posse, assim como os demais institutos do direito civil, foi redefinida a partir da legalidade constitucional (dignidade humana, igualdade material e solidariedade social).

Reforçando a análise do fluxo constitucional no instituto da posse e sua importância na promoção da dignidade humana, a professora Ana Rita de Albuquerque afirma que:

“Torna-se evidente que o instituto da posse não pode deixar de receber esse influxo constitucional, adequando as suas regras à ordem constitucional vigente como forma de cumprir a sua função de instituto jurídico, fruto do fato social em si, verdadeira emanção da

⁹⁶ GIL, Antonio Hernandez. Ob. Cit. P. 28. O autor afirma: *“toda la realidad social queda afectada por el derecho del mismo modo que esta resulta afectado por aquella.”*

*personalidade humana comprometido com o princípio da dignidade humana*⁹⁷”.

A jurista Laura Beck Varela⁹⁸ elenca duas consequências da constitucionalização do direito civil para o instituto da posse: Primeiro, uma nova percepção da pluralidade de sujeitos possuidores, que se diferencia da noção abstrata e monolítica de possuidor do artigo 1.196 do CC, com a existência de possuidores urbanos, rurais, a coletividade de possuidores que realizam obras de valor social, todos com as suas especificidades; e segundo que o operador do direito se obriga a lidar com os conflitos possessórios de acordo com a diversidade dos padrões valorativos de cada caso, tendo-se como vetor de ponderação de tais lides a proteção à dignidade dos diversos sujeitos possuidores e na valorização dos efeitos da posse sem levar em conta o direito de propriedade.

A partir de uma releitura da teoria objetiva, diante da dinâmica da constitucionalização é possível garantir que a posse cumpra com sua vocação social, sendo possível, no exame do caso concreto, ser privilegiada em detrimento da propriedade.

Seguindo essa lógica, importante citar novamente a teoria possessória desenvolvida por Saleilles. De acordo com o pensamento deste jurista, como já visto, a posse assume uma importância maior do que a conhecida até o momento, pois o fim individual deste instituto deve ser pertinente com a moral e a vida coletiva, substituindo a vontade subjetiva individual, por uma consciência coletiva. A posse como uma vontade individual, deve ser respeitada pela necessidade que todos têm de apropriação e exploração econômica das coisas, desde que correspondendo a um ideal coletivo.

De acordo com o já citado professor Hernandez Gil⁹⁹, a posse para exercer sua função social, deve ter como pressuposto o fato social, e como finalidade, a evidência do social das instituições jurídicas, ensejando um juízo de valor neste instituto. A posse deve ser vista como um instituto de grande densidade social, e não como um mero instrumento de garantia da propriedade, a partir de uma exigência humana integradora, e não dominadora.

A releitura aqui pretendida é de extrema importância, sobretudo em um país como o Brasil, de vasto território, mas com inúmeros despossuídos, pois poucos têm acesso à propriedade privada, como ocorre no caso dos moradores do Horto Florestal, que estão afastados da lógica do direito formal de propriedade. O reconhecimento da função social da

⁹⁷ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. 1a Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002. P. 28.

⁹⁸ VARELA, Laura Beck. *A Tutela da Posse entre Abstração e Autonomia* apud *A Reconstrução do Direito Privado*. MARTINS-COSTA, Judith (Organizadora). 1a Ed. São Paulo: RT, 2002, P. 809.

⁹⁹ GIL, Antonio Hernandez. Ob. Cit. P. 32.

posse tem grande relevância no contexto brasileiro, uma vez que a situação possessória contemporânea é de extrema insegurança, diante da preferência à tutela proprietária.

Possuidores com ocupações pacíficas, sem oposição e de boa-fé, muitas vezes evitam realizar melhorias na terra, a espera de um título de propriedade para “legitimar” sua relação com a coisa. A efetivação da função social da posse tende a acabar com o fenômeno da posse inerte, a partir de uma perspectiva de uma posse dinâmica, garantida como direito por sua força social imanente.

A função social elimina a hierarquia historicamente impostas aos institutos da posse e da propriedade, como muito bem afirma Ana Rita Albuquerque: “*a propriedade é vista como um direito, e a posse como lhe sendo algo inferior, verdadeiro degrau para alçar o direito de propriedade*¹⁰⁰”.

O regime de terras instaurado no Brasil logo após o descobrimento, não teve início com a propriedade, mas sim com a posse das terras que eram distribuídas pelos donatários aos colonos para fim de moradia e cultivo. Esta posse, com a resolução de 17 de julho de 1822 que extingue o regime de sesmarias, é legitimada em propriedade.

O princípio constitucional de valorização da pessoa humana nos permite uma nova interpretação do instituto da posse, fazendo que o mesmo não seja apenas uma decorrência da propriedade, mas sim o de busca do bem comum.

O direito civil deve atender a todos os valores impostos pela constituição, dando ao sistema jurídico uma compreensão sob a ótica do caso concreto, da realidade social. Com isso, será possível desfazer a noção de riqueza e de patrimônio, e substituí-la por uma noção de direito de acesso e garantia ao patrimônio mínimo, onde a titularidade privada esta sujeita ao exercício da função social, tornando efetivo o direito de igualdade¹⁰¹.

No cumprimento da função social o possuidor deixa de ser um mero sujeito passivo universal em relação ao proprietário e adquire individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e sua família o mínimo essencial.

Importante ressaltar que não há qualquer óbice no fato da função social da posse não estar positivada no CC/02, bastando à utilização de uma filtragem constitucional no modelo jurídico da posse, já que o acesso à posse é um instrumento de redução de desigualdades sociais e justiça distributiva. Somente com a consagração desta lógica será possível dar funcionalidade as situações patrimoniais de fato, atendendo assim as exigências de moradia,

¹⁰⁰ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Ob. Cit. P. 28.

¹⁰¹ FACHIN, Luiz Edson Ob. Cit. P. 19.

aproveitamento do solo e erradicação da pobreza, concretizando o conceito de dignidade da pessoa humana, tornando a posse um direito autônomo ao da propriedade.

Para que a função social da posse seja efetivada, será necessária a integração dos valores constitucionais e o resgate da natureza social imanente deste instituto. O CC/02 em seu artigo 1196, não define posse, apenas disciplina o conceito de possuidor. Esta estrutura, em conjunto com as demais normas ligadas a posse nos permitem interpretar a posse não apenas como a exteriorização da propriedade, mas como um verdadeiro direito, onde sua função social seria a consequência da aplicação de valores e princípios constitucionais nas normas de direito privado, em conjunto com a compreensão do sistema jurídico a partir da realidade social.

A posse no exercício do seu papel originário e cumprindo com sua função social, será um instrumento hábil para preencher as lacunas criadas pelo processo histórico e social de construção de desigualdades, tendo como consequência direta, a garantia de efetividade aos princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, igualdade material e solidariedade social.

Desta feita, é possível concluir que a posse, desde a sua criação no Direito Romano até o seu formato contemporâneo, com o objetivo de se adequar a realidade social de cada época, sofreu inúmeras modificações. A metamorfose da posse deve continuar, pois é incontroversa a sua essência social. Na sociedade contemporânea tem o papel de diminuir as desigualdades, cumprindo assim com sua função social, rompendo com as limitações que lhe foram dadas por Savigny e Ihering.

É possível afirmar, portanto, que a função social da posse tem como objetivo principal instrumentalizar o ideal de justiça social, rompendo com o condicionamento histórico herdado das sociedades europeias, marcado por profundas desigualdades sociais.

Nesses termos, a posse, mesmo diante da situação proprietária, deve proteger-se por si mesma através dos elementos de sua função social. A posse funcionalizada atende ao interesse de milhares de excluídos que não tem como efetivar o direito constitucional de propriedade, tampouco o direito a uma existência digna, o que garante uma melhor distribuição das terras e de partição das riquezas, como muito bem afirma Ana Rita no trecho: “*devemos mudar o cenário da propriedade estática e da inércia da posse, para uma propriedade dinâmica e de uma posse construtiva*¹⁰²”.

Assim, é possível considerar que a melhor posse não se configura pelo justo título, como lecionava a primeira parte do § único do artigo 507 do Código de 1916, mas sim, aquela

¹⁰² ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Ob. Cit. P. 35.

que cumpre com sua função social, considerando a atualidade na posse, o tempo, a necessidade e o aproveitamento do bem.

1.2.5.3. A posse funcionalizada como uma forma de cumprimento da função social da propriedade. A prevalência da situação possessória em face da situação proprietária: A função social como um método de resolução do conflito

O direito à existência digna não é assegurado apenas pela abstenção do Estado em afetar a esfera patrimonial das pessoas sob a sua autoridade. Passa também pelo cumprimento de prestações positivas. Neste sentido, a elaboração de uma política de regularização fundiária plena que consagra o direito fundamental à moradia e à cidade, como a pretendida no caso dos moradores do Horto Florestal, interfere de forma direta e concreta na subsistência mínima do cidadão.

Desta forma, é necessário observar a posse funcionalizada como um fato social e histórico, consagrado no tempo e enraizado na cultura local, que instrumentaliza a promoção dos atributos do ser humano. É através da posse, entre outros direitos, que a pessoa humana alcança o mínimo necessário para sua subsistência, no cumprimento dos termos exigidos pela CRFB/88.

A função social da posse tem uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, pois é um instrumento que busca sancionar a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, além de promover o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípio da dignidade humana.

O proprietário tem um direito subjetivo *erga omnes* de exigir que todos na sociedade se abstenham de esbulhar a sua propriedade (Art. 5º, XXII da CRFB/88), dever geral de abstenção que esse titular pode opor perante o sujeito passivo universal. Já a coletividade (sujeito passivo universal) titulariza, a partir da CRFB/88, o direito subjetivo de exigir que o proprietário cumpra as suas obrigações perante a coletividade (art. 5º, XXIII da CRFB/88). Tal dinâmica revela uma tensão entre o direito fundamental individual de propriedade (Art. 5º, XXII) e o direito subjetivo metaindividual do art. 5º, XXIII. A função social da posse faz com que o possuidor saia da posição de mero sujeito passivo universal, garantindo a utilização do bem para proteção do mínimo existencial do ser humano.

Percebe-se o referido conflito em algumas disposições do próprio Código Civil de 2002. Algumas passagens do diploma privado dimensionam a tensão entre o direito de propriedade e a posse no cumprimento de sua função social, em que esta última é

privilegiada: Artigo 1228, § 4º, que instituiu a Desapropriação Judicial Indireta em favor de uma coletividade que dê funcionalidade à coisa; artigos 1238, parágrafo único e 1242, parágrafo único que estabelecem a redução de prazo da usucapião pelo exercício de posse social; artigo 1210, § 2º que aboliu a exceção de domínio; e artigos 1255, parágrafo único e 1258 e 1259, que admitem a aquisição compulsória da propriedade pelo possuidor que ocupou bem alheio com exercício da função social.

Desta forma, é possível concluir que o próprio legislador realizou as ponderações adequadas na garantia de que a posse funcionalizada prevaleça em face da posição proprietária que não cumpra com sua função social.

Confirmando o papel do legislador infraconstitucional na conformação do direito de propriedade, importante a análise da doutrina de Miguel Nogueira de Brito. De acordo com o autor, a densidade social do instituto da propriedade está no fato de ser um direito fundamental que inevitavelmente reduz a liberdade dos não proprietários. Este direito traz sempre uma não liberdade para os excluídos do uso do objeto. Ressaltar a função social da posse é justamente dar voz a esses não proprietários que têm a sua liberdade limitada, em razão do absolutismo da situação proprietária¹⁰³.

De acordo com o autor português, a funcionalidade do instituto da propriedade deve ser garantida por uma atuação do legislador ordinário que é responsável em determinar o conteúdo e os limites da propriedade. A conformação entre utilização individual e interesse coletivo deve ser realizada pelo legislativo. Esclarecendo a posição, confira-se o que afirma o autor:

“Com efeito, o legislador, no âmbito da determinação do conteúdo e limites da propriedade, não pode apenas visar a definição ou conformação de situações jurídicas futuras; ele pode também modificar normas em vigor e desse modo afectar situações jurídicas constituídas com base no direito anterior, transformando o seu conteúdo¹⁰⁴”.

¹⁰³ BRITO, Miguel Nogueira de. *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007. P. 842 e 843: “Do necessário cruzamento de argumentos que tendem a caracterizar a propriedade como direito geral e como direito especial, por um lado, e do não menos necessário reconhecimento do princípio social como parte da justificação da propriedade privada, resulta a especificidade da propriedade no contexto das demais liberdades. Não se trata apenas de a propriedade ser uma criação do direito, característica que partilha com outros direitos fundamentais, mas de ser uma criação do direito que envolve forçosamente a diminuição das liberdades naturais dos não proprietários”.

¹⁰⁴ Ibid. P. 853.

Além das inúmeras previsões legais citadas e da importância do papel do legislador ordinário, diversas são as soluções apresentadas pela doutrina para resolução do referido conflito estabelecido no artigo 5º, XXII e XXIII da CRFB/88.

Os professores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves¹⁰⁵ defendem que diante desse conflito se faz necessário priorizar a interpretação que mais sentido possa conferir à dignidade da pessoa humana. Optar pelo direito proprietário sem justificativa plausível significa abuso do direito de propriedade, negando a função social e ratificando o ato ilícito previsto no artigo 187 do CC. Os autores defendem a possibilidade eventual do direito de propriedade ser paralisado em razão do direito a posse.

De acordo com o pensamento dos civilistas, a garantia e conservação de bens (estatuto patrimonial) não podem prevalecer frente à necessidade que as demandas contemporâneas impõem de acesso a esses mesmos bens (estatuto existencial). Tal dinâmica é fruto do fenômeno da despatrimonialização ou personalização do direito. Assim, é possível afirmar que a posse é um fato social indissociável de uma função social e autônoma do direito de propriedade.

A tradução do conflito apresentado anteriormente pode ser feita a partir do embate entre um direito fundamental de primeira geração (direito à propriedade privada) e um direito fundamental de segunda geração (direito à moradia).

Embora não haja hierarquia entre direitos fundamentais, o direito à moradia tem eficácia normativa imediata tutelando diretamente situações jurídicas individuais. Como direito fundamental de segunda geração envolve a necessidade de o Estado realizar obrigações de fazer centradas na prática de políticas públicas de garantia de um abrigo decente para o mínimo de dignidade do ser humano.

Assim, no embate entre posse e propriedade quando a própria lei não solucionar o conflito, como fez nos dispositivos citados anteriormente, cabe ao magistrado fazê-lo com base no princípio da proporcionalidade, avaliando no bojo das ações possessórias e petições, se os protagonistas cumprem as funções sociais da propriedade e da posse. A função social, com índole constitucional, é o elemento legitimador dessas ações. Importante ressaltar que na dialética realizada pelo magistrado é necessário dar funcionalidade à coisa, mas sempre evitando que os poderes do proprietário sejam submetidos exclusivamente aos interesses individuais do seu titular.

De acordo com a doutrina de Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves, o possuidor é um ser humano concreto, inserido em múltiplos contextos, e não apenas o abstrato titular de

¹⁰⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. P. 48 - 49.

animus domini como acreditava Savigny ou o proprietário que demanda rápida tutela, nas palavras de Ihering. Seguindo o entendimento de que a posse é um instrumento de realização das necessidades básicas do ser humano os autores concluem:

“A posse caracteriza-se por uma apropriação econômica e social consciente sobre um bem, voltada a uma finalidade individual que representa, em última instância, a própria finalidade coletiva, ao propiciar o direito fundamental social de moradia”

“A posse não é mensurável por critérios econômicos, pois tutela o direito a cidadania e a vida digna. A propriedade acautela o bem na acepção do objeto como mercadoria com valor de troca. O direito ao bem é diferente do direito a propriedade do bem¹⁰⁶”.

O magistrado deverá incorporar os direitos fundamentais às suas decisões como uma forma de legitimá-las. Com isso, em qualquer litígio envolvendo o embate entre questões possessórias ou proprietárias, o magistrado deverá analisar se há ou não o exercício da função social, em uma dimensão de proporcionalidade.

A função social se apresenta como um limite à extensão da autonomia privada do proprietário em hipótese em que suas pretensões reivindicatórias e possessórias perdem a legitimidade constitucional pelo não exercício dos poderes dominiais pelo seu titular, concomitante ao surgimento da função social da posse em outras pessoas.

Seguindo a mesma linha de pensamento, o professor Marcos Alcino de Azevedo Torres¹⁰⁷ também defende a prevalência da posse funcionalizada e sua autonomia em face da propriedade. Para o autor não há conflito entre a posse com função social e a propriedade com função social, pois a função social da propriedade é exercida através da posse (do próprio proprietário ou de um terceiro autorizado ou não).

Em contrapartida o professor afirma que a posse com função social tem que ser protegida em face da propriedade sem função social, pois esta última perde a proteção do sistema jurídico, uma vez que a função social é elemento estrutural do direito de propriedade, a partir dos fenômenos de constitucionalização do direito civil e despatrimonialização do direito privado. A posse é o instrumento de consagração dos preceitos constitucionais de moradia, erradicação da pobreza e dignidade humana. Desta forma, é possível afirmar que para o autor é através da posse que se cumpre a função social. Confere-se essa linha de pensamento no seguinte trecho:

¹⁰⁶ FARIAS, Cristiano Chave de e ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. P. 50.

¹⁰⁷ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Ob. Cit. P. 415-416.

“Neste viés, quando protejo a posse com função social, estou protegendo a vida, a saúde, a segurança, enfim, a dignidade da pessoa humana, e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e solidária; para a erradicação da pobreza e eliminação da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais, garantindo o desenvolvimento nacional. Protege-se nesta hipótese o ser e dá-se cumprimento ao mandamento constitucional da função social da propriedade (aqui englobando a posse como relação econômica e no contexto do inc. XXII do art. 5º da C.F) e atende-se aos anseios da sociedade politicamente organizada¹⁰⁸”.

Diante de todos os princípios e objetivos constitucionais citados, não restam dúvidas de que a propriedade, pública ou privada, cumpre sua função social através da posse. Tal posse pode ou não ser exercida pelo proprietário. A propriedade, no caso a urbana, não pode ser admitida apenas como fonte estática de acúmulo de capital, mas sim, consagrar sua essência dinâmica. Com isso, é através do uso da coisa que a sua função social é consagrada. É o trabalho ou a moradia do homem sobre a terra que legitimam a posse ou propriedade. Assim, para consagrar esse entendimento, é necessária uma releitura do instituto da posse, a partir de sua autonomia e prevalência em relação à propriedade, quando no cumprimento da função social.

Nestes termos, é possível concluir que os moradores da comunidade do Horto Florestal no exercício de sua posse histórica e exclusivamente destinada à moradia estão em harmonia com a releitura pretendida e exposta anteriormente. Com isso, entende-se, a partir da análise da doutrina, legislação constitucional e infraconstitucional que a relação dos moradores com o bem tem natureza possessória, consagrando a essência social exposta, ratificando e legitimando a implementação de uma política de regularização fundiária e urbanística.

2. O REGIME JURÍDICO DE SEGURANÇA DA POSSE: A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

2.1. O Direito Fundamental à Moradia

¹⁰⁸ Ibid. P. 416.

O direito fundamental social à moradia está inserido no artigo 6º da Constituição Federal desde o ano 2000 com a Emenda Constitucional n. 26 de 14 de fevereiro daquele ano. O direito à moradia como um direito social atende a própria sistemática da Constituição que no seu artigo 182 disciplina em capítulo próprio aos elementos balizadores da política urbana.

No referido capítulo, ganham fundamento constitucional institutos como a função social das cidades, usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia, sendo este último objeto de análise do presente capítulo, além de estabelecer a competência do poder público municipal para o desenvolvimento das políticas urbanas.

Assim, o desenvolvimento de uma política pública urbana tem sede constitucional, com uma extensa legislação complementar que busca dar conteúdo aos termos dessa política estabelecendo os seus elementos balizadores.

A regularização fundiária plena e adequada deve buscar não apenas a titulação das áreas ocupadas (segurança da posse), mas também garantir o acesso dos seus moradores à infraestrutura básica, serviços públicos de qualidade e essencialmente a sua integração com a cidade. Apenas nessa perspectiva o direito fundamental à moradia será realizado em sua plenitude.

Nessa linha de pensamento nesse momento pretende-se analisar a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM, instrumento de regularização fundiária com sede constitucional e legislação específica (Medida Provisória 2220 de 04 de setembro de 2001). Um dos pontos da análise, entre outros, é o artigo 5º da medida provisória citada que permite ao poder público, em situações específicas, outorgar a concessão de uso em local diverso da ocupação originária.

O dispositivo citado é de extrema importância para o presente trabalho, pois como será demonstrado nos capítulos posteriores, os moradores da comunidade do Horto Florestal realizaram requerimento de concessão de uso à Secretaria de Patrimônio da União. O órgão federal reconhece o direito desses moradores à referida CUEM, mas a mesma deverá ser outorgada em local diverso da ocupação, nos termos do parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG e manifestação da própria SPU, com fundamento no artigo citado. Assim, o presente capítulo busca estabelecer parâmetros para a aplicação desse dispositivo legal, inserindo conteúdo a decisão administrativa.

Com objetivo de reconhecer o direito constitucional à moradia em uma perspectiva plena, essencialmente no que tange a integração dos moradores à cidade e a manutenção do meio ambiente urbano constituído a partir de uma determinada ocupação, especificamente no Horto Florestal, o presente capítulo apresenta uma reflexão sobre a possibilidade de o poder

público outorgar a concessão de uso especial para fins de moradia em local diverso da ocupação originária (artigo 5º da MP 2220 de 2001).

Para tanto, inicialmente será analisado o conceito e o histórico do instrumento de CUEM no ordenamento jurídico brasileiro; posteriormente realizar-se-á uma exposição geral acerca dos requisitos para a outorga da concessão de uso e o seu procedimento; e por fim, uma análise específica do artigo 5º da MP nº 2220 de 2001 a partir de uma reflexão acerca da outorga da concessão de uso em local diverso da ocupação. Verificar-se-á se a outorga da CUEM em outro local viola ou não o direito fundamental à moradia e descaracteriza o conceito de regularização fundiária plena e adequada.

Para responder à indagação proposta dever-se-á observar o conceito de moradia adequada em caráter amplo, não apenas na perspectiva jurídica, mas também na perspectiva histórica, social e cultural. Apenas seguindo esse pressuposto será possível uma compreensão da moradia como um instrumento de promoção dos atributos do ser humano e de sua integração qualificada no ambiente urbano, garantindo assim, o verdadeiro Direito à Cidade.

2.2. Da concessão de uso especial para fins de moradia

2.2.1. Conceito

A CUEM está regulamentada na Medida Provisória [2.220, de 04 de setembro de 2001](#). A Lei nº 11.481/2007 inseriu o instituto no inciso XI do art. 1.225 do Código Civil de 2002 e incorporou todos os seus requisitos legais.

A CUEM é direcionada aos imóveis públicos, relacionando-se imediatamente à função social da posse e ao direito à moradia digna, direito social fundamental, de acordo com o que dispõe o artigo 6º da Constituição Federal.

José Afonso da Silva obtempera que a CUEM é na origem um contrato de direito público pelo qual o Estado outorga a alguém o direito de uso de um bem público. Esse direito real se diferencia do direito de uso preconizado no Decreto-Lei nº 271/67 (Concessão de Direito Real de Uso - CDRU), pois se restringe à finalidade única de moradia, enquanto aquele se afeiçoa a qualquer ocupação que traduza interesse social¹⁰⁹.

O referido instrumento cria direito de uso para o particular ocupante de áreas públicas urbanas. Seguindo essa linha a professora Liana Portilho Mattos afirma que:

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

“o instrumento da concessão de uso especial conferiu ao ocupante de imóvel público o direito subjetivo ao bem objeto de sua posse desde que atendidos os requisitos estabelecidos no artigo 1º, caput, da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001. A concessão de uso especial para fins de moradia tem todos os atributos inerentes ao exercício de um direito de uso, que tem a natureza de direito real, tanto que pode ser objeto de registro imobiliário¹¹⁰”.

Importante registrar que o direito de uso estabelecido pela CUEM não tem relação direta com o direito de uso disciplinado nos artigos 1412 e 1413 do Código Civil. Tal instituto privatista tem o objetivo apenas de transferir posse direta de um bem a terceiros para que este possa usar a coisa e perceber os seus frutos na medida de suas necessidades.

Seguindo a linha da professora Liana Portilho e reforçando a ideia de que a CUEM cria direitos subjetivos para os ocupantes de áreas públicas, a professora Vanêscia Buzelato Prestes afirma que a CUEM *“cria um direito subjetivo cuja implementação depende de procedimentos prévios de análise dos requisitos para adimplemento dos direitos e da outorga do respectivo bem público¹¹¹”.*

Analisando o tema e confirmando a ideia do surgimento de um direito subjetivo, após o preenchimento dos requisitos previstos na MP nº 2220 de 2001, o professor Diógenes Gasparini define a CUEM como:

“ato administrativo ou jurisdicional que outorga, como direito subjetivo, o uso de área pública urbana de até 250m2 ou mais, respectivamente ao possuidor ou à população de baixa renda que até 30/06/2001 detinham-na como sua, por 05 anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família¹¹²”.

Para o autor a concessão de uso especial para fins de moradia possui natureza jurídica de direito real, nos termos do artigo 6º, § 4º c/c artigo 15 da MP nº 2.220/2001, em que o título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis. Além disso, qualquer controvérsia sobre a natureza real do instituto desaparece com a sua inclusão no artigo 1225, XII do Código Civil pela Lei nº

¹¹⁰ MATTOS, Liana Portilho. *Concessão de uso especial para fins de moradia: um caso concreto* apud FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. P. 182 – 183.

¹¹¹ PRESTES, V. B. A. *Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001*. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2003.

¹¹² GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1ª edição, abril 2002, Ed. NDJ Ltda.

11481/2007. Essa lei inseriu, inclusive, a CUEM no rol de direitos que podem ser objeto de hipoteca (artigo 1473, VIII do Código Civil).

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro confirma o caráter obrigatório da CUEM, quando preenchidos os requisitos dos artigos 1º e 2º da MP nº 2220/2001. Confira-se o conceito apresentado pela professora:

“A concessão de uso especial para fins de moradia pode ser definida como o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público reconhece, gratuitamente, o direito real de uso de imóvel público de até 250 metros quadrados, situado na área urbana àquele que o possui, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família em 30.06.01¹¹³”.

Arícia Fernandes Correia apresenta um conceito interdisciplinar de CUEM que ajuda a entender a importância do instrumento para os diversos ramos do direito:

“Também é lícito afirmar que a concessão de uso para fins de moradia se trata: para o direito civil, de direito real imposto sobre a propriedade pública urbana, na forma do artigo 1225, XI do Código Civil, com redação dada pela Lei Federal 11.481.2007; para o direito administrativo imobiliário, de mais uma das formas jurídicas de oneração de bens imóveis públicos; e, para o direito urbanístico, de relevantíssimo instrumento de regularização fundiária, consagrando, aos que preencham seus requisitos legais, lícito direito subjetivo à outorga administrativa da concessão ou, no caso de resistência, de respectivo suprimento judicial¹¹⁴”.

A partir da análise dos conceitos apresentados é possível afirmar que o instituto da CUEM em áreas públicas é um importante instrumento de garantia da segurança da posse, pois é uma forma de legitimação de tal instituto, consolidando ocupações históricas, garantindo moradia digna, bem como um importante instrumento do processo de regularização fundiária plena, que busca integrar as moradias à cidade.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal, comentando o instituto e exaltando seu amplo caráter social e instrumental de promoção da dignidade humana, afirmam que:

¹¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014. A autora critica a CUEM outorgada com a finalidade exclusiva de moradia, pois entende que a mesma deve atender sempre a um interesse coletivo e social mais amplo. Confira-se o trecho: “Não vemos legitimidade na outorga de concessão com natureza de direito real, perpétuo, quando o bem vai ser utilizado para fins de moradia, fora de qualquer projeto de interesse social”.

¹¹⁴ CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse* apud AZEVEDO, Fabio de Oliveira e MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coordenadores). *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2015. P. 662.

“(...) a concessão da outorga não passa do reconhecimento do direito subjetivo do particular, mediante ato administrativo vinculado, quando cumprido o suposto fático necessário para a constituição do direito real em coisa alheia. Ou seja, dispensa a concordância do Poder Público, não podendo ele ofertar oposição. Concede-se ao possuidor de bens públicos a moradia gratuita sobre o bem imóvel, transmissível inter vivos ou mortis causa (mas passível de resolução, se ao imóvel for conferida destinação diversa à moradia, ou se o concessionário adquirir propriedade de outro imóvel¹¹⁵”.

Para consagração do direito citado, como exposto anteriormente, o particular tem que cumprir os requisitos elencados no art. 1º da MP nº 2.220/01, que determina:

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

Preenchidos os requisitos acima citados é possível que os ocupantes do referido bem público promovam o devido requerimento administrativo para que tenha a sua posse legitimada. Ressalta-se mais uma vez que o referido direito constante na MP nº 2220/2001 e incorporado pela Lei nº 11481/2007 é direito subjetivo do particular frente ao Poder Público, permitindo ao particular, inclusive, ingressar com a medida judicial cabível, para que veja seu direito assegurado. O interessado pode recorrer à via judicial caso após 12 meses (artigo 6º, § 1º da MP nº 2220/2001) da data do protocolo do requerimento administrativo, não houver um parecer conclusivo sobre a solicitação formulada.

Cumprido o requisito de que o exercício do direito deve ser assegurado no próprio local onde a posse é exercida. Apenas nas hipóteses elencadas nos artigos 4º e 5º da MP nº 2220/2001, que serão analisados posteriormente, fica instituída a possibilidade de reassentamento, em área próxima ao local da moradia originária, na qual o indivíduo se reconheça como membro do conjunto.

Assim, preenchidos os requisitos acima citados, não há discricionariedade do poder público, mas sim, obrigatoriedade no reconhecimento do direito. O artigo 35, inciso V, do Regimento Interno da SPU, aprovado no artigo 1º da Portaria/MP 232/2005, publicado em

¹¹⁵ FARIAS. Cristiano Chaves e ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. P. 574 - 577.

2005, seguindo a orientação legislativa, prevê que a administração do patrimônio imobiliário da União seja feita de modo a garantir que todo imóvel cumpra sua função socioambiental¹¹⁶.

A referida Secretaria de Patrimônio seguindo as orientações legais e constitucionais já expediu, desde 2007, 2.566 títulos de CUEM e, no mesmo período, 36.092 títulos de concessão de direito real de uso (disciplinada pelo DL 271/1967) para atendimento do direito à moradia de famílias de baixa renda¹¹⁷.

Trata-se de uma significativa ratificação por parte da Secretaria de Patrimônio de que os bens públicos devem atender objetivos de interesse geral, deixando de ter um caráter exclusivamente patrimonial. Trata-se de um trabalho de reconhecimento da posse, de longa data exercida por famílias de baixa renda, em imóveis públicos.

Essa posse é, na maioria dos casos, exercida de forma precária, sem condições de habitabilidade, o que coloca os moradores em situação de imensa fragilidade social. Nesse sentido, a regularização fundiária é pensada de forma a congrega ações de urbanização, regularização da situação fundiária e acompanhamento social.

Não restam dúvidas diante do objetivo da legislação apresentada que dentre tantos parâmetros estabelecidos à atuação da União, está pautada no princípio da função social da posse e da propriedade pública urbana (artigo 5º, XXIII e artigo 170, III da Constituição Federal), com amplo objetivo de legitimar posses históricas.

Corroborando o entendimento acerca da função social da posse e da propriedade pública urbana, o jurista Nelson Saule Junior afirma que:

“quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, sendo condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública”¹¹⁸.

O patrimônio do ente público deve servir de meio para a consecução de objetivos constitucionais, assim, o uso da propriedade de forma a garantir o exercício do direito

¹¹⁶Art. 35. À Coordenação-Geral de Controle de Utilização do Patrimônio compete: I - planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de fiscalização dos imóveis da União; II - planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de avaliação dos bens imóveis da União ou de seu interesse; III - implementar metodologias de execução, de controle e de programação de fiscalização de imóveis; IV - propor normas e procedimentos para ações de fiscalização e avaliação de imóveis da União; V - coordenar a identificação dos imóveis da União que não cumprem a função socioambiental; VI - planejar, coordenar, monitorar e avaliar as atividades necessárias à discriminação, reivindicação de domínio e reintegração de posse dos bens imóveis da União; e VII - orientar e monitorar a atualização da Planta Genérica de Valores, em especial a elaboração do relatório final anual.

¹¹⁷ Informações disponíveis em: <http://patrimoniode todos.gov.br/>. Acesso em 13 de janeiro de 2016.

¹¹⁸SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

constitucional à moradia, assegurando a predominância da posse, é um indicativo de que o bem está cumprindo sua função social.

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento importante na realização da função social da propriedade pública, na medida em que viabiliza a regularização fundiária, bem como o exercício do direito constitucional à moradia. Também entende dessa forma a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

“(...) o instituto da concessão especial de uso para fins de moradia atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas das classes mais pobres, em regra faveladas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública¹¹⁹”.

O texto constitucional diferencia o domínio do uso. Nos termos do artigo 183, § 1º, CRFB/88, os efeitos da posse são distintos de acordo com a titularidade do solo. A posse exercida em propriedade privada, se cumpridos os requisitos do *caput*, leva à aquisição do domínio. Já o título de concessão de uso é conferido àquele que exerce a posse para fins de moradia, em área pública de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel, até 31 de junho de 2001. A concessão de uso, portanto, não constitui transferência de domínio.

Afora isso, o direito constitucional à moradia tem como componentes a segurança jurídica da posse, a qual não se confunde com a propriedade nem com a transferência plena de domínio. A segurança da posse consiste na ausência de ameaças de desalojamento forçado. Assim, em se tratando de área pública, a CUEM é um instrumento que garante a segurança jurídica da posse.

2.2.2. Histórico do instituto

Seguindo a sistemática do Estatuto da Cidade que disciplinou instrumentos de regularização fundiária e regulação do uso do solo urbano, a CUEM torna possível, junto com outros instrumentos, a implementação de uma política pública de regularização fundiária de áreas urbanas.

¹¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 160.

O Estatuto da Cidade, nesse ponto, se une a outros diplomas que disciplinam instrumentos com a mesma natureza e o mesmo objetivo. Entre eles estão a usucapião especial urbana, originalmente prevista no artigo 183 da Constituição Federal de 1988, e a concessão de direito real de uso - CDRU, disciplinada desde 1967 pelo Decreto – Lei nº 271¹²⁰. Acerca deste último instituto, o professor Ricardo Pereira Lira apresenta conceito elucidativo:

“A concessão de direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social (...). Para definir com precisão o campo conceitual, entendemos que o fato de estar o terreno edificado, plantado ou urbanizado não impede a concessão¹²¹”.

¹²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, RJ, 4ª ed., 2011. P. 328 – 332. O autor comentando o instituto da CDRU afirma que: “O instituto destina-se ao uso de qualquer tipo de bem, móvel ou imóvel, mas como no caso em foco a utilização será sobre terrenos ou edificações, a lei empregou, a denominação “concessão de direito real de uso de imóveis públicos”. (...) “Conforme denuncia a nomenclatura a concessão de direito real de uso destina-se a permitir que o particular faça uso de área ou edificação pública. Na verdade, é o mesmo objeto do contrato de concessão de uso de bem público, com a diferença de que naquela o Poder Público outorga ao usuário direito real, ao passo que nesta última se estabelece mera relação de direito pessoal”. (...) “A concessão de direito real de uso de terrenos públicos ou particulares foi instituída pelo Decreto – Lei nº 271/67 que dispôs sobre loteamento urbano e responsabilidade do loteador. O instrumento, como se pode observar pela sua terminologia, não teve caráter eminentemente público, visto ser admitido também para o uso de terrenos particulares”. (...) “O instituto de concessão de direito real de uso, cuja natureza é a de contrato administrativo, rende ensejo a instituição de direito real resolúvel em favor do concessionário, evidenciando-se a intenção do legislador de advertir o concessionário de que tal direito real de uso não teria caráter perpétuo, mas que, ao contrário, poderia ser extinto em virtude de fato superveniente descrito na própria lei. É admitido o ajuste da concessão tanto de modo gratuito como remunerado, podendo ser fixado por tempo certo ou indeterminado. A finalidade do negócio integra a substância do instituto, porquanto o concessionário só pode utilizar o imóvel com o objetivo de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Neste último objetivo se enquadra a concessão de uso que está contemplada no art. 48 do Estatuto: o dispositivo, como vimos, alude a programas e projetos de interesse social. A formalização desse tipo de concessão se processa por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, devendo o título ser inscrito e, se for o caso, cancelada a concessão em livro especial do cartório imobiliário”. No intuito de expor as principais diferenças e semelhanças entre CDRU e CUEM, José dos Santos Carvalho Filho, afirma: “O núcleo básico de tais institutos reside no uso de bem imóvel por particulares, qualificados como concessionários. Ambos, da mesma forma, se caracterizam como institutos de caráter urbanístico, restando-se naturalmente à execução de estratégias especiais de política urbana, principalmente as relacionadas a políticas habitacionais, mas não somente estas. Mas, que pesem os pontos comuns, possuem eles fisionomias jurídicas com linhas diferenciadas. Sobre as diferenças, a CUEM distingue-se da CDRU pela circunstância de que é ela conferida para a finalidade exclusiva de moradia, o que não ocorre nesta última, em que há outras finalidades do uso, como visto anteriormente. Há outro aspecto relevante que nos parece oportuno assinalar, a CDRU de imóvel público tem natureza de contrato administrativo, mas a CDRU não recebeu a mesma qualificação jurídica (...), está claro que o legislador atribuiu à Administração atividade vinculada para o fim de reconhecer ao ocupante o direito subjetivo à concessão para moradia, desde que cumpridos os requisitos legais. (...). Ora, justamente por isso é que a concessão de uso especial para fins de moradia só pode ostentar a natureza de ato administrativo vinculado”.

¹²¹ LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. P. 232.

Além desses dois instrumentos mencionados, o legislador criou ainda o da concessão de uso especial para fins de moradia, cujas disposições normativas, contidas na redação final do projeto de lei que depois se transformou no Estatuto da Cidade, foram integralmente vetadas pela Presidência da República.

Os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade disciplinavam a CUEM, mas foram vetados sob o argumento de afrontarem o interesse público, uma vez que poderiam estar incentivando ocupações irregulares em bens públicos.

Após o veto, o executivo federal, ciente da importância do instrumento para o desenvolvimento das políticas públicas de regularização fundiária em áreas urbanas, dois meses depois, acabou por introduzir o instrumento no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, em que a CUEM foi disciplinada nos artigos 1º a 9º. Os artigos citados contêm algumas das normas inicialmente vetadas e outras, novas, que estabelecem critérios para a aplicação do instrumento distintos dos formulados inicialmente no processo legislativo.

A professora Vanêsa Buzelato Prestes analisando o histórico do instituto a partir do artigo 183, *caput* e seus parágrafos da CRFB/88, afirma:

“Partindo do pressuposto que a Constituição federal não contém palavras inúteis e de que a regra hermenêutica segundo a qual os parágrafos devem ser lidos em consonância com o disposto no caput dos artigos, temos que a referência aos imóveis públicos e a concessão de uso não constam aleatoriamente nos dispositivos em epígrafe. De um lado, em um artigo que se refere ao reconhecimento do domínio em áreas urbanas mediante determinadas condições, há a exceção aplicada aos imóveis públicos e a alusão à concessão de uso¹²²”.

Seguindo essa linha hermenêutica a autora analisa detidamente o *caput* do artigo 183 e seus parágrafos no seguinte trecho:

“O caput do artigo não se refere à propriedade pública ou privada. Dentro do contexto em que se situa – política urbana em cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade – e na hipótese de inexistência do parágrafo 3º, o artigo 183, em tese, poderia ser aplicado tanto a imóveis privados quanto aos públicos. Para os possuidores de imóveis privados que fizessem jus ao direito o título a ser concedido seria de domínio, e para aqueles que estivessem em área pública a concessão de uso, a teor do que dispõe o parágrafo 1º

¹²² PRESTES, V. B. A. Ob. Cit. P. 205.

do mesmo artigo. A existência do parágrafo 3º neste artigo reforça o entendimento de que nos imóveis públicos não há o direito ao título de domínio. Porém a sua inserção na Constituição federal não afasta a possibilidade da concessão de uso estabelecida pelo caput e parágrafo 1º. Isto porque o caput não faz a diferença entre imóveis públicos e privados e a explicitação contida no parágrafo somente reforça o entendimento de que o comando do artigo atinge a ambas as categorias de propriedade¹²³". (Grifo nosso)

Tradicionalmente o ordenamento jurídico brasileiro sempre rechaçou a usucapião em áreas públicas. Ocorre que atualmente tal proibição tem *status* constitucional e está inserida no capítulo da política urbana. Não restam dúvidas de que o fato da usucapião estar disciplinada no capítulo constitucional da política urbana traz uma diferença com a usucapião tradicional que não tem por objetivo atender princípios da política urbana, mas sim situações individuais amparadas pela legislação civil.

Seguindo a linha intelectual da professora Vanêsa Buzelato, é possível afirmar que o artigo 183 da Constituição Federal não é tão somente mais uma modalidade de usucapião denominada para fins de moradia, mas, sim, um instrumento de política urbana e como tal não poderia atingir apenas bens privados, uma vez que as ocupações urbanas não diferenciam áreas públicas ou particulares.

A política urbana quando desenvolvida não pode fazer qualquer tipo de distinção entre áreas públicas ou particulares. Isso ocorre, inclusive, pois em uma mesma ocupação onde as áreas são contíguas pode existir terras públicas e privadas. Nesse caso a regularização tem que ocorrer em ambas e não apenas na área privada. Desta forma, a MP nº 2220, de 04 de setembro de 2001, apenas regulamentou um direito que já estava previsto na CRFB/88, em seu artigo 182, § 2º.

2.3. Dos requisitos para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia

Marco Aurélio Bezerra de Melo ao comentar a mensagem de veto n. 730, de 10 de julho de 2001 (veto dos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade que inicialmente regulavam o instituto da CUEM), assevera que:

¹²³ Ibid. P. 207.

“O Instituto jurídico da concessão especial de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Feitas algumas considerações críticas, o Governo Federal comprometeu-se com o Congresso Nacional a encaminhar um texto normativo que cuidasse da matéria e isso foi feito por meio da medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, na versão individual (art. 1º) ou coletiva (art. 2º) com os mesmos requisitos que são exigidos para a usucapião pro moradia¹²⁴”.

De acordo com o Ilmo. Jurista a MP nº 2.220/2001, com requisitos legais incorporados pela Lei nº 11481/2007, exige para a concessão de uso especial para fins de moradia os mesmos requisitos da usucapião especial urbana. A Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 da Secretaria de Patrimônio da União no seu artigo 2º, seguindo o dispositivo legal citado determina que:

“Art. 2º - A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é o instrumento pelo qual a Secretaria do Patrimônio da União, por meio das Gerências Regionais do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo à moradia, quando preenchidos os requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, não se submetendo a CUEM à análise de conveniência e oportunidade pela Administração”.

Desta forma, confira-se em separado os requisitos legais para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia.

2.3.1. Imóvel público com até 250 m2

O reconhecimento da CUEM pressupõe que a área ocupada seja de domínio público, independentemente do regime jurídico do bem. No tocante à metragem, a área deve ter até 250m², no caso da concessão individual. Com o objetivo de estabelecer parâmetros para

¹²⁴ MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. P. 100 – 103.

preenchimento dos requisitos legais, a Instrução Normativa nº 02, de 23 de Novembro de 2007, no seu artigo 11, II, determina que:

Art. 11. - Para o fim de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:

II - para comprovação do tamanho do imóvel: planta de situação do imóvel, croqui, memorial descritivo ou certidão a ser fornecida pelo Poder Público Municipal, na forma do § 2º, art. 6º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que ateste, também, as especificações técnicas do imóvel;

A referida limitação demonstra o caráter social do instrumento, uma vez que a limitação da metragem busca dar preferencia a ocupações que conservam a moradia.

Diógenes Gasparini¹²⁵ afirma tratar-se de áreas públicas, aquelas de propriedade do Município, Estado-membro, DF ou da União ou ainda de suas autarquias e fundações públicas. Para o autor devem ser excluídas as áreas pertencentes às sociedades de economia mista e às empresas públicas, quando interventoras da atividade econômica, pois seus imóveis não podem ser considerados públicos em função do regime privado que ostentam.

Não podem ser incluídas as áreas de propriedade dos concessionários de serviços públicos, pois seus bens têm natureza de bens particulares, embora destinados à prestação de serviço público.

2.3.2. Posse ininterrupta e sem oposição por mais de cinco anos

Seguindo os parâmetros normativos estabelecidos no artigo 1º da MP nº 2220/2001, incorporados pela Lei 11481/2007, bem como na Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 da SPU, em seu artigo 4º, resta imprescindível que os ocupantes e seus familiares, possuam como seu, até 30 de junho de 2001, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição seus imóveis.

A documentação que pode ser admitida como meio de prova como preceitua a já citada Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 no seu artigo 11, III, é: fotos aéreas, cadastros municipais, estaduais ou federais; matérias jornalísticas; publicações; estudos acadêmicos; boletos de cobrança emitidos por concessionárias de serviços públicos; correspondência ou recibo com indicação do endereço; registro escolar; carteira de vacinação;

¹²⁵ GASPARINI, Diógenes. Ob. Cit.

documento de entrega de mercadorias entre outros que contenha indicação de data e localização¹²⁶.

2.3.3. Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural

Para o reconhecimento da CUEM é necessário que se comprove que o morador não é proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Para tanto, e na medida em que a legislação pátria admite como prova da moradia a declaração de próprio punho (art. 1º Lei 7115/83), uma declaração assinada pelo morador deve ser admitida como prova de que o interessado não possui outro imóvel.

Nessa linha, o artigo 11, V da Instrução Normativa já citada admite declaração do próprio punho do possuidor afirmando não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Se restar comprovado que o concessionário é proprietário ou concessionário de outra área pública, urbana ou rural, mediante devido processo administrativo no qual lhe dará direito de defesa, será anulada a outorga sem nenhuma indenização.

2.3.4. Localização em área urbana e uso para fins de moradia

Área urbana é aquela delimitada e assim denominada por lei municipal, em que são permitidas algumas funções urbanas e proibidas outras.

A referida exigência garante que a terra pública urbanizada permaneça vinculada à função social de moradia para atendimento das famílias de baixa renda. Trata-se da imprescindível necessidade de criação de um conjunto de imóveis públicos urbanizados e regularizados. Essa vinculação com uma destinação econômico-social específica, qual seja, moradia para famílias de baixa renda, vem, de certa forma, expressa no art. 8º da MP nº 2.220/2001, que determina a extinção da CUEM, nos casos de destinação diversa à da moradia ou se o usuário vier a receber outro imóvel.

O uso misto, como ocorre em alguns locais, em que o comércio é estabelecido na frente da casa e a residência nos fundos, não é obstáculo para a outorga da concessão de uso especial, pois tanto os fins residenciais, como os comerciais, autorizam essa outorga, embora mediante instrumentos diversos. Consagrando essa orientação o artigo 9º da MP nº 2220/2001 permite a autorização para pequeno comércio.

¹²⁶ Artigo 11 da Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 da Secretaria de Patrimônio da União.

A segurança na posse significa ter direitos sobre o imóvel com amparo legal e com o estabelecimento de regras que garantam segurança contra desalojamentos forçados. Somente nessa acepção o direito a moradia como um sucedâneo lógico da dignidade humana encontra sua exaltação máxima.

Sendo assim, não restam dúvidas de que a MP nº 2.220/2001, regulamentando o artigo 183, § 1º da CRFB/88, com requisitos legais incorporados pela Lei nº 11481/2007 é afirmação do direito social à moradia (artigo 6º da CRFB/88), conferindo segurança na posse sem transferir plenamente o domínio. Desta forma, como exposto anteriormente, enquanto reconhecimento de um direito subjetivo, a CUEM não está sujeita à discricionariedade do Poder Público: preenchidos os requisitos do artigo 1º ou 2º da MP nº 2.220/2001 há obrigatoriedade no reconhecimento do direito.

2.4. Procedimento de outorga

Preenchidos os requisitos citados anteriormente, o ocupante pode requerer a outorga da CUEM ao ente público proprietário. A legislação não estabelece uma forma especial para o requerimento, mas o mesmo deve apresentar o mínimo de informações para que o pedido seja analisado.

Após a distribuição do requerimento a Administração Pública tem o prazo de 12 meses para analisar o pedido. Caso os requisitos estejam preenchidos, o requerente recebe o título.

A recusa por parte da Administração Pública na concessão permite ao ocupante buscar a via judicial. Importante ressaltar que de acordo com a legislação citada, a via judicial tem sempre atuação subsidiária. Nesse caso a concessão será declarada pelo juiz em sentença utilizável para fins de registro no cartório de registro de imóveis.

A outorga, após a sua concessão, tem prazo indeterminado, pois a finalidade é regularização das ocupações em áreas públicas em caráter perene, de modo a dar ao ocupante estabilidade quanto ao direito de morar ou de habitar com sua família em determinada área pública; o que não impede de o Poder Público desapropriar a área concedida para satisfação do interesse público. Neste caso, o concessionário receberá indenização e poderá buscar outro local para fixar residência ou poderá se submeter a um reassentamento gratuito.

O título de concessão é ato administrativo expedido pela Administração Pública proprietária. De posse do título de concessão, o seu beneficiário providenciará o reconhecimento de firma da autoridade emitente e o seu registro no cartório de registro de imóveis competente. O título de concessão servirá de prova da ocupação da área pública e que

essa ocupação é regular. Essa regularidade permitirá ao beneficiário o seu uso para todos os fins de direito, especialmente para os casos de transmissão *inter vivos* e *causa mortis*. Importante ressaltar que a outorga é gratuita.

A extinção da CUEM depende de processo administrativo em que se dará ao concessionário amplo direito de defesa e se assegurará o contraditório. Declarada a extinção, a Administração Pública irá proceder junto ao cartório de registro de imóveis a competente averbação da respectiva declaração ou certidão. A partir daí, se não houver a desocupação espontânea da área então concedida, cabe à Administração Pública titular da área antes concedida promover a sua necessária retomada, mediante a competente ação de reintegração de posse.

Com base na análise legislativa é possível elencar as seguintes formas de extinção da concessão: a) o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; b) o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural; c) a Administração Pública querer dar outra utilização ou destinação a essa área. Nesse caso, o ente público deverá viabilizar outro local para a moradia do concessionário ou assegurar o direito a justa indenização, através do processo de desapropriação do imóvel.

2.5. O artigo 5º da Medida Provisória [2.220, de 04 de setembro de 2001](#) e o direito fundamental à moradia.

Os artigos 4º e 5º da MP 2220 de 2001 autorizam que o poder público realize a concessão de uso em local diverso da ocupação.

O artigo 4º disciplina a hipótese em que a ocupação acarreta comprovado risco à vida ou à saúde dos ocupantes. Confira-se o texto do referido dispositivo legal:

Art. 4º - No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

De acordo com a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho esse artigo “*criou um dever jurídico para o Poder Público conseguir outro local para a concessão*¹²⁷”. Assim, é certo que a orientação cria o direito subjetivo para o particular em face do Poder Público em obter a concessão em local diverso da ocupação.

¹²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Cit. P. 386.

Como no presente caso está em risco à vida ou à saúde do ocupante, não resta outra opção à Administração Pública, se não, conceder a outorga em local seguro. Desta forma, surge em favor do ocupante uma pretensão de natureza mandamental, consubstanciada em uma obrigação de fazer, em face do ente público, que atua de forma vinculada e não, discricionária.

O artigo 5º da Medida Provisória tem orientação diversa do artigo antecedente. Confira-se o seu texto:

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

O artigo 5º dispõe que é uma “faculdade” do Poder Público realizar a concessão em outro local, diferente do artigo anterior em que o Poder Público deve “garantir” ao particular a concessão em local diverso da ocupação. O fundamento para esta distinção está no fato de que quando a ocupação gera risco à saúde ou à vida do morador, não resta opção ao poder público, mas sim, a obrigação de realocar o particular, garantindo a sua integridade.

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho:

“nos casos do artigo 5º, entretanto, a alteração do local não é irremediável, de modo que a Administração cabe optar entre dar a concessão no local ou escolher outro para instalar os ocupantes¹²⁸”.

Nesse sentido, é possível afirmar que mesmo que a ocupação ocorra em alguma das hipóteses do artigo citado a Administração Pública pode optar pela permanência dos moradores, já que não há riscos à saúde e à vida.

O administrador público deve observar os interesse e direitos em concreto para ponderar, no uso de sua discricionariedade e buscando o melhor interesse público e social, pela permanência ou realocação das pessoas que ocupam aquela determinada área.

Desta forma, para instituir critérios concretos para a análise desse conflito, imprescindível observar alguns pontos que devem servir como balizadores pelo agente

¹²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Cit. P. 387.

público na tomada de sua decisão, sob o risco de violação do direito fundamental à moradia adequada e a um processo de regularização fundiária plena.

2.5.1. O Direito Fundamental à moradia adequada

Nos termos expostos anteriormente é imprescindível a análise de um conceito amplo do direito à moradia que não impõe apenas o aspecto jurídico, mas também o social, econômico, cultural entre outros. Assim, confira-se a abordagem dada ao direito à moradia adequada no artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que consagra o direito a “alojamentos suficientes”:

Artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:
Direito a um nível de vida suficiente:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adoptarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:
 - a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios e educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
 - b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

Importante destacar ainda o Comentário Geral n. 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, referente a mensagem n. 11 exposta anteriormente:

Mensagem, n. 04:

- (i) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;

(ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

(iii) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

(iv) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

(v) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

(vi) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

(vii) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.

(Grifo nosso)

Seguindo essa linha de intelecção o Governo Federal através da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República elaborou uma cartilha sobre o Direito à Moradia adequada ratificando os termos da mensagem do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. Confirma-se as orientações defendidas pelo Governo Federal:

“A melhor forma de entender o direito à moradia adequada é entender que ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções”.

“O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes liberdades: (i) Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; (ii) O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; (iii) O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento”.

“O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes garantias: (i) Segurança da posse; (ii) Restituição da moradia, da terra e da propriedade; (iii) Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; (iv) Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia”.

“Por fim, o direito à moradia adequada também inclui proteções: (i) Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse”.

(Grifo nosso)

Diante do conceito de moradia adequada defendido pela Organização das Nações Unidas e ratificado pelo Governo Federal através de sua Secretaria de Direitos Humanos é possível considerar que o conceito de moradia não está atrelado apenas a segurança da posse e um teto para viver (embora estes façam parte dos seus elementos caracterizadores), mas também a questões culturais, históricas, sociais entre outras.

Desta forma, a Administração Pública quando for outorgar a CUEM deve fazê-lo de modo a garantir moradia adequada aos ocupantes do imóvel público, nos termos expostos anteriormente. Assim, especificamente no que diz respeito à outorga da CUEM em local diverso da ocupação (artigo 5º da MP nº 2220 de 2001), os elementos balizadores do conceito de moradia adequada devem servir de norte para a atuação da Administração Pública.

Como exposto anteriormente, diferente da situação descrita no artigo 4º da MP nº 2220 de 2001, em que a outorga da CUEM em local diverso da ocupação é uma obrigação do ente público diante do risco de vida imposto ao ocupante, no artigo 5º da medida provisória a concessão em local diverso da ocupação é uma faculdade do poder público, por isso, nada impede que a ocupação permaneça no mesmo local.

Tal entendimento está refletido no artigo 48, I, da Lei nº 11977 de 2009 que estabelece os princípios que devem nortear a regularização fundiária. O dispositivo legal indica como prioritária a permanência dos moradores na área ocupada. Dessa forma, caso a Administração Pública entenda pela necessidade da realocação dos particulares que ocupam área pública, sua decisão deve ser fundamentada e a escolha deve respeitar os elementos balizadores do conceito de moradia adequada, sob pena de sujeitar o ato administrativo ao controle judicial, uma vez que o direito fundamental à moradia estaria sendo frontalmente violado.

Regularizar a posse em locais diversos da ocupação originária desqualifica o direito fundamental à moradia adequada, exposto anteriormente, e potencializa a invisibilidade social desses moradores, que podem ser deslocadas facilmente, após residirem por décadas no mesmo local. A luta de comunidades históricas pela sua permanência demonstra não apenas uma luta por moradia digna, mas também por reconhecimento. A historicidade de determinadas ocupações, quando reconhecida pela sociedade, outorga legitimidade e aceitação social a esses movimentos. Desta forma, será observada no capítulo 03 do presente trabalho, a teoria do reconhecimento de Axel Honneth.

Nessa linha, imprescindível ressaltar alguns elementos que devem estar expostos na fundamentação das decisões administrativas quando da aplicação do artigo 5º da MP 2220: (i) O local da nova ocupação deve oferecer aos moradores todas as condições básicas de infraestrutura; (ii) A nova moradia não pode ter custos maiores do que aqueles da moradia

anterior, sob pena de tornar inviável a permanência do ocupante naquela localidade. Para isso, dever-se-á observar os custos com deslocamento (acessibilidade), pois muitas vezes os serviços de educação e saúde eram prestados em locais próximos da moradia anterior e agora exigem grandes deslocamentos com gastos com transportes que antes não integravam o orçamento daquele particular; (iii) A nova moradia tem que ser digna, garantindo a segurança física do morador e proporcionando um espaço adequado para promoção de todos os seus atributos; (iv) A localização da nova moradia não pode ser isolada, nem distante da moradia anterior, uma vez que o morador, principalmente nas hipóteses de ocupações históricas, tem naquela localidade todos os elementos formadores do seu cotidiano, como emprego, escola, lazer, cultura entre outros; (v) Quando a ocupação anterior tiver um cunho cultural e o local da ocupação for imprescindível a manifestação e expressão dessa cultura, o mesmo deve ser respeitado, sob pena de outros direitos fundamentais estarem sendo violados; e (vi) A comunidade que será realocada deve participar do processo de escolha da nova moradia, como um símbolo de liberdade de determinar aonde viver.

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento de regularização fundiária, portanto, sua legislação regulamentadora integra o sistema infraconstitucional que vai delinear as políticas públicas habitacionais em consonância com o conceito já exposto de moradia adequada. Por isso, qualquer decisão administrativa que cause a realocação de um grupo determinado de pessoas deve estar fundamentada e delineada a partir dos critérios sugeridos anteriormente. Somente a partir desses parâmetros que o processo de regularização fundiária poderá ser observado em sua plenitude.

Arícia Fernandes Correia na defesa de um processo de regularização fundiária ampla e qualificada, afirma que:

“regularização fundiária é o processo através do qual: (i) se titula o proprietário da terra ou se garante a sua posse, uma vez regularizados registralmente os imóveis; e (ii) se integra a moradia à cidade através de infraestrutura urbana e direitos urbanísticos básicos, de forma que se tenha por segura a posse ou “titulado” o domínio de moradia adequada e digna, que é aquela que proporciona não apenas aquele direito à cidade “de puertas para adentro” (um teto, a inviolabilidade do domicílio, algum título que legitime a posse ou a propriedade), mas também “de puertas para afuera”: a cidade, à qual, para ser efetivamente digna, a moradia deve estar integrada¹²⁹”.

¹²⁹ CORREIA, Arícia Fernandes, Ob. Cit. P. 659.

Desta forma, o artigo 5º da MP nº 2220 não pode ser um instrumento de deformação desse conceito de regularização fundiária plena e qualificada, mas sim, mais um elemento conformador de uma política pública urbana inclusiva, em que os ocupantes de baixa renda não devem ser levados arbitrariamente para as periferias da cidade, pelo contrário, devem ser mantidos próximos aos locais de infraestrutura, integrados a dinâmica da cidade.

2.5.2. O artigo 429 da Lei Orgânica do Município do RJ

De acordo com os elementos que devem balizar o conceito de moradia adequada expostos anteriormente e devem servir de norte para a aplicação do artigo 5º da MP 2220 de 2001, um deles merece especial atenção: a localização da nova ocupação.

Deslocar ocupações tradicionais em áreas urbanas e realizar a sua realocação em outra área, mesmo que com fundamento no dispositivo legal citado, não podem desconsiderar a distância da nova moradia, uma vez que causará alteração considerável na vida daqueles ocupantes.

Desta forma, dever-se-á adotar uma interpretação sistemática do dispositivo da medida provisória com outros dispositivos que disciplinam a realocação de comunidades em áreas urbanas, no presente caso, o artigo 429, inciso VI da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Segue o teor do referido dispositivo legal:

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

(Grifo nosso)

De acordo com o referido dispositivo legal o remanejamento dos moradores deve ser feito em local próximo ao da ocupação originária. Tal orientação tem convergência com os elementos formadores do conceito de moradia adequada sugeridos anteriormente, pois levam em conta não apenas o aspecto da segurança da posse, mas também, as questões sociais, culturais e históricas da ocupação.

Desta forma, já que a outorga da CUEM em local diverso da ocupação nas hipóteses do artigo 5º da MP 2220 de 2001 é uma faculdade do poder público, este só deverá fazê-lo seguindo os critérios sugeridos anteriormente e se possível a manutenção das famílias em locais próximos ao da ocupação originária, consagrando assim, aspectos referentes à promoção da dignidade dos seus moradores.

A figura da remoção é substituída, em consonância com a legislação contemporânea que disciplina o processo de regularização fundiária pela figura do remanejamento. As ocupações devem ser realocadas em locais próximos do contexto originário para evitar a repetição histórica do processo de segregação socioespacial, com a expulsão das pessoas de baixa capacidade econômica dos centros urbanos para as regiões periféricas da cidade. Assim, o permissivo legal do artigo 5º da MP 2220 não pode ser um instrumento que intensifique o processo de gentrificação da cidade, razão pela qual a prioridade do poder público, já que nas hipóteses do artigo citado a realocação dos moradores é uma faculdade, deve ser pela permanência dos moradores na área originariamente ocupada.

2.6. A segurança da posse como uma forma de garantia do Direito à Cidade

A partir das teses e posicionamentos doutrinários e institucionais apresentados anteriormente é possível concluir que existe no direito brasileiro contemporâneo um arcabouço constitucional e infraconstitucional que busca viabilizar de modo substantivo o direito à moradia no Brasil.

A Constituição Federal de 1988, em capítulo próprio (artigos 182 e 183), disciplina os termos da política pública urbana estabelecendo parâmetros na atuação do administrador público. Confirmando a orientação constitucional, diversos diplomas ordinários vão instrumentalizar as orientações contidas na Carta.

Toda a linha legislativa em referência tem como pressupostos os conceitos de direito à moradia adequada e processo de regularização fundiária plena. Nesta linha, não se deve observar apenas os aspectos jurídicos do conceito de moradia e regularização fundiária, mas ambos devem ser analisados de modo qualificado e amplo.

Desta forma, os instrumentos que vão pautar a atuação do poder público no desenvolvimento das políticas de regularização fundiária devem garantir ao cidadão além da titulação ou segurança da posse a sua ampla integração à cidade.

Seguindo esse norte a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia deve ser implementada de modo a consagrar todos os elementos caracterizadores do direito à moradia adequada, expostos anteriormente.

Assim, a outorga da CUEM em local diverso da ocupação originária, ato permitido no artigo 5º da MP 2220, não pode ser um instrumento que descaracteriza toda essa construção, mas sim, um instrumento de concretização de todo esse imperativo constitucional e infraconstitucional.

Sem embargo, como a atuação do poder público nas hipóteses do artigo 5º não é obrigatória, mas sim, uma faculdade, a sua aplicação é sempre excepcional. Além disso, para evitar uma frontal violação ao direito à moradia adequada a outorga da CUEM em local diverso da ocupação originária só poderá ser realizada a partir de uma decisão administrativa fundamentada, seguindo, entre outros, os critérios balizadores sugeridos no item 2.3.5.1, em que se deverá observar essencialmente: (i) O local da nova ocupação; (ii) Os custos da nova moradia; (iii) A estrutura da nova moradia; (iv) A localização da nova moradia; (v) A manutenção do caráter cultural da ocupação originária, quando for o caso; e (vi) A participação dos moradores no processo de escolha da nova localidade.

Defende-se, assim, que a possibilidade da outorga da concessão de uso em local diverso da ocupação, é um ato administrativo vinculado a principiologia urbanístico-constitucional¹³⁰ e, em específico, ao princípio de preferência da manutenção dos ocupantes no local da ocupação originária. Qualquer decisão em sentido contrário deve obedecer aos critérios sugeridos anteriormente.

Dessa forma, caso a Administração Pública entenda pela necessidade da realocação dos particulares que ocupam área pública, no caso específico do presente trabalho, os moradores do Horto Florestal, sua decisão deve ser fundamentada e a escolha deve respeitar os elementos balizadores do conceito de moradia adequada, sob pena de sujeitar o ato administrativo ao controle judicial, uma vez que o direito fundamental à moradia estará sendo frontalmente violado.

3. POLÍTICA PÚBLICA URBANA, DEMOCRACIA E RECONHECIMENTO

3.1. Políticas públicas urbanas: Discricionariedade da Administração Pública, enquanto Gestora de Bens Públicos

¹³⁰ CORREIA, Arícia Fernandes, Ob. Cit. P. 663.

No que tange a formulação das políticas públicas, especialmente políticas de regularização fundiária e urbanística, registra-se que é competência do Poder Executivo definir o interesse público. Para tanto, deve-se levar em conta critérios de conveniência e oportunidade e os parâmetros definidos pela legislação constitucional e infraconstitucional, além da vontade dos destinatários da política pública. Trata-se de ato discricionário cujos motivos e objetos são definidos estritamente, na estrutura institucional do Estado Brasileiro e no caso do Horto Florestal pela União, através do seu órgão competente, ou seja, a Superintendência do Patrimônio da União - SPU.

Sobre o conceito de Poder Discricionário, o ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho assevera: *“é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público”¹³¹*.

Neste sentido, a opção da Secretaria do Patrimônio da União pela regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais em solo urbano, especialmente das famílias moradoras do Horto, de acordo com o novo contexto jurídico-institucional, encontra respaldo legal na Constituição Federal, pois atende ao princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III da CF); contribui para cumprimento de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (Art.3º, inciso III da CF); o cumprimento da função social da propriedade (Art. 5º, inciso XXIII da CF), que também incide sobre a propriedade pública; o atendimento ao direito social à moradia (Art. 6º da CF); o disposto no capítulo da Política Urbana (Arts. 182 e 183); bem como as orientações da Lei Federal 11.481 de 2007 que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Diante do quadro social alarmante relacionado ao déficit habitacional no Brasil, bem como todas as previsões legais, políticas e programas governamentais, tornam-se extremamente contraditórias opções administrativas que privilegiam o remanejamento de moradores de ocupações urbanas consolidadas.

A diretriz da política urbana do Patrimônio da União é 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. Desta forma, o Patrimônio Público Federal deve ser inserido como recurso estratégico para implementação de políticas

¹³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008. P. 47.

voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial e no fomento ao desenvolvimento sustentável.

Outra diretriz igualmente importante é garantir que a regularização fundiária ocorra de forma articulada com a regularização urbanística e ambiental, o que viabiliza o ordenamento espacial, impedindo o adensamento do território.

Nesta toada, os órgãos públicos de patrimônio devem implementar políticas públicas de habitação de acordo com os termos disciplinados na CRFB/88. A professora Maria Paula Dallari Bucci enfrentando o tema da política de desenvolvimento urbano como política pública, afirma que:

“A política pública visa atingir objetivos sociais em tempo e quantidade previamente determinados. É um conjunto de medidas coordenadas com objetivo de impulsionar a máquina governamental para realizar um objetivo de ordem pública (...). São arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa (...)”¹³².

Diante do conceito apresentado, importante ressaltar que não se trata de uma política de governo e muito menos de uma política de Estado. A hipótese em análise aborda de forma ampla a atuação do Executivo Federal na consolidação de política com conteúdo pragmático direto e imediato, garantindo a estabilização de um contexto social construído durante séculos e consagrando os objetivos essenciais da república brasileira.

Política pública é o espaço que o Estado tem de discricionariedade para cumprimento de prestações positivas exigidas pela Constituição Federal e legislação complementar. Tal discricionariedade deve levar em conta critérios de conveniência e oportunidade, além da vontade dos destinatários da política pública. Ressalta-se para análise específica da situação do Horto Florestal que a Secretaria de Patrimônio, como será apresentado no capítulo 04, formulou proposta de regularização fundiária de interesse social, auxiliada por órgão técnico da UFRJ. Assim, sua atuação está nos limites da conveniência e oportunidade do Poder Executivo.

É conhecida a tradicional discussão e abordagem acerca do controle judicial das políticas públicas, com a ferrenha crítica do ativismo judicial de promotores e juizes. Assim como no caso do Horto Florestal, que será demonstrado no capítulo 05, intervenções realizadas durante a elaboração de projeto de regularização fundiária, tanto pelo Poder

¹³² BUCCI, Maria Paula Dallari (Organizadora). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. O Conceito de Política Pública em Direito*. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 23.

Judiciário, quanto pelo Poder Legislativo, são hipóteses de ativismo, impedindo, assim, que propostas de regularização fundiária sejam apreciadas e implementadas pelos órgãos competentes.

O controle de políticas públicas pelo Judiciário e pelo Legislativo, especialmente a partir da atuação dos Tribunais de Contas, como será exposto no capítulo 5.2, é realizado em caráter excepcionalíssimo. É sabido que não é função desses Poderes a formulação dessas políticas, papel essencial do Executivo, restando apenas o controle de sua legalidade.

Analisando mais uma vez a obra da jurista Maria Paula Dallari Bucci, confere-se o seu conceito de política pública:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios a disposição do Estado para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados¹³³”.
(grifo nosso)

De acordo com o conceito apresentado, é certo que para uma política pública gozar de legitimidade não basta sua conformação com o ordenamento jurídico e o cumprimento das normas do programa pré-definidos, mas sim, que venha a atingir interesses sociais relevantes, consagrando os preceitos tutelados pela Constituição Federal.

Assim, não restam dúvidas de que política pública habitacional tem que ser desenvolvida no interesse público e de acordo com os anseios da sociedade. A seleção de prioridades na disponibilidade do patrimônio público é realizada pelo Executivo levando em conta o seu reflexo substantivo no meio social.

Abordando de forma contundente a questão dos reflexos da política pública na vida da população, bem como a escolha de prioridades, é elucidativa a afirmação da professora Maria Goretti Dal Bosco:

“A prestação de serviços públicos de qualidade, como meta final da atuação da administração pública, só pode se concretizar na medida em que o cidadão passa a ser ouvido em suas expectativas e, com isso, torna-se integrante dos mecanismos que configuram as determinações do interesse público. Logo, a aproximação da

¹³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Ob. Cit. 2006. P. 40 – 41.

administração pública com os cidadãos deveria ser o objetivo fundamental das estruturas de governo¹³⁴”.

Imprescindível destacar, dentro da perspectiva de política pública aqui defendida, que a eleição das prioridades deve respeitar a efetivação dos direitos fundamentais e sociais. A legitimação das posses em assentamentos urbanos irregulares, especialmente na área do Horto Florestal, decorre de uma escolha de prioridades realizada pelo Executivo Federal, que atende a esse norte, uma vez que reconhece os direitos daqueles ocupantes.

Além da análise da implementação das políticas públicas sob a ótica da consagração dos direitos fundamentais, imprescindível sua análise a partir do contexto de direito à cidade, instituído pela Lei n. 10.257 de 2001. Essa nova lógica impõe ao Estado a concretização de políticas de inserção de todo cidadão nesse novo contexto de cidade, garantindo a moradia com a legitimação de posses históricas. Confirma-se o que afirma a professora Maria Garcia sobre políticas públicas da cidade:

“Desde que, portanto, a Cidade surge como um projeto de vida em comum a ordem social (a felicidade, como visto em Kelsen), necessário delimitar políticas públicas – “metas coletivas conscientes” (Hugo Assman) – nesse mesmo sentido de delimitação, isto é, dentre as várias necessidades coletivas aquelas que serão priorizadas pelo Poder Público para atendimento, é dizer, necessidades públicas; a serem atendidas pelo esforço de toda a sociedade¹³⁵”.

A questão é: O que priorizar? No caso dos moradores do Horto, há séculos a área ocupada pelo IPJB desenvolve regularmente todas as suas atividades, como será demonstrado no próximo capítulo. É notório que a formação da comunidade do Horto Florestal se confunde com a própria existência do Jardim Botânico. Para cumprimento dos termos do Estatuto da Cidade e o pleito por uma cidade inclusiva, a escolha de prioridades realizadas pelo Executivo Federal na elaboração de uma proposta de manutenção dos moradores do Horto nessa localidade, reconhece os direitos de tais ocupantes, atendendo, assim, aos termos do estatuto federal, bem como o núcleo essencial do direito fundamental à moradia. O artigo 182 da Constituição Federal disciplina o princípio básico que orienta todas as políticas públicas

¹³⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discrecionabilidade em políticas públicas. Capítulo III*. Curitiba: Juruá, 2008. P. 252.

¹³⁵ GARCIA, Maria (Org.). *A Cidade e seu Estatuto. A Cidade e o Estado, Políticas Públicas e o Espaço Urbano. Capítulo 2*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. P. 27.

urbanas, a função social das cidades. O dispositivo constitucional é regulamentado pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, que determina os objetivos da política urbana.

Analisando o dispositivo legal citado, importante ressaltar a posição da professora Rosângela Marina Luft, no trecho:

“O artigo 2º do Estatuto da Cidade, ao estabelecer as diretrizes gerais ao exercício das ações urbanísticas, reforça que todas têm idêntico escopo acrescenta à função social da cidade o princípio da função social da propriedade. São eles, portanto, a nascente principiológica que delinea tanto as atividades dos poderes públicos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, quanto às atitudes dos particulares em quaisquer questões que se refiram ao uso e ocupação do solo e à urbanização dos espaços e assentamentos urbanos. No que diz respeito ao princípio da função social da cidade, não há (ainda) uma cultura jurídica solidificada. As abordagens mais frequentes a respeito da cidade e da urbanificação partem do âmbito patrimonial individual, este enquanto esfera de direitos dotada de determinados limites que autorizam a ingerência do Estado em prol do interesse público (...). No Brasil o princípio da função social da cidade foi inaugurado expressamente em texto constitucional no ano de 1988 e, desde então, possui esparsas teorizações no ambiente jurídico. Trata-se de uma baliza precursora da ação estatal que deve servir de referência na adequação e implementação de políticas municipais de urbanificação, mas que demanda o estabelecimento de alguns marcos acerca do seu conteúdo”¹³⁶.

(Grifo nosso)

As políticas públicas de desenvolvimento urbano devem estar amparadas nesse princípio. Assim, a postura do Executivo Federal deve consagrar os elementos contemporâneos formadores das cidades em ampla convergência com os preceitos constitucionais e legais aqui citados.

Seguindo os diversos encontros internacionais de discussão acerca da cidade, tratados, declarações e cartas, alguns elementos formadores da função social das cidades, devem ser respeitados, entre eles: habitação, trabalho, lazer, circulação, planejamento urbano, mínimo existencial, gestão democrática, urbanização enquanto função pública, sustentabilidade ambiental e descentralização das políticas¹³⁷.

¹³⁶ LUFT, Rosângela Marina. *Políticas Públicas Urbanas: Premissas e condições para efetivação do Direito à Cidade. Parte II, Capítulo I – A cidade enquanto direito à função social*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. P.112.

¹³⁷ OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à Moradia adequada na América Latina*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. P. 31 – 32. A autora cita alguns diplomas internacionais que consagram o direito à cidade e seus elementos formadores: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966; Convenção Internacional sobre a eliminação

Os órgãos públicos de patrimônio devem balizar as políticas públicas urbanas, especialmente as que estão relacionadas com a legitimação de posses históricas, de acordo com esses elementos formadores. A legitimação da posse urbana é método eficaz para realização da regularização fundiária de interesse social, nos termos do que disciplina a Lei 11.977/2009 em seu artigo 47, IV e VII e artigo 59 acerca da legitimação de posse e a regularização fundiária de interesse social.

A decisão do ente público no sentido de regularizar a posse histórica de moradores de assentamentos irregulares, representa o legítimo exercício de uma competência constitucional, outorgada ao Poder Executivo por força dos artigos 3º, III, 23, X e 183, p. 1º, *in fine*, da Constituição Federal, sendo, portanto, temerário outros Poderes imiscuírem-se no mérito das políticas públicas de regularização fundiária, sob pena de afrontar o princípio da separação e independência dos poderes.

3.2. A formação de consensos na formulação de políticas públicas urbanas na teoria de Habermas.

Após a alteração do marco jurídico legal sobre o tratamento que a Administração Pública deve dispensar aos assentamentos informais em áreas urbanas, a SPU/RJ iniciou a formulação de alguns projetos de regularização fundiária em terrenos da União. Seguindo essa linha de atuação em janeiro de 2006 a secretaria apresentou Termo de Referência com especificações para o desenvolvimento de atividades de regularização cadastral, fundiária e urbanística na região do Horto Florestal. O referido projeto será demonstrado de forma minuciosa no capítulo 04 do presente trabalho.

Para concretização do projeto de regularização fundiária e urbanística a SPU/RJ celebrou convênio com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ. A pretensão da Administração federal em realizar o projeto está de acordo com o novo contexto institucional e jurídico pautado pela Lei 10.257/2001; Lei 11.448/2007; Lei 11.977/2009; CC/2002 e CRFB/88. A legislação indicada determina que a regularização fundiária deva ser articulada com a urbanística e ambiental, além de ser fruto de uma convergência de ideias (formação de um consenso) entre a Administração Pública Federal e a comunidade envolvida.

de todas as formas de discriminação racial de 1965, Declaração sobre raça e preconceito racial de 1978; Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976; Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992; Carta Social Europeia, revisão de 1996; Agenda Habitat de 1996; e os Comentários gerais ns. 04 e 07 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O projeto de regularização da comunidade do Horto foi desenvolvido com o objetivo de permitir a inclusão socioterritorial dos moradores, com ordenamento espacial, delimitação de território, proteção das áreas necessárias às funções institucionais do Jardim Botânico, a partir de normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado e controlar o adensamento do espaço cedido à comunidade, sempre na tentativa de preservar ao máximo a ocupação original, realizando realocações apenas na hipótese de risco para o morador.

Um dos critérios mais relevantes observados na elaboração de todo o projeto foi a participação da comunidade. Foram realizadas diversas assembleias com a participação de todos os atores envolvidos. Inicialmente foi realizada uma assembleia preliminar, em que a equipe da UFRJ e representantes da SPU/RJ apresentaram as etapas do projeto aos moradores, com menção as leis e as condições socioeconômicas que permitem a habilitação no mesmo. Além disso, foi realizado um cadastro socioeconômico para que o poder público pudesse conhecer a realidade dos ocupantes, caracterizando em detalhe as condições urbanas, sociais e econômicas dos moradores de cada lote da região ocupada.

A presença de cadastradores e técnicos (arquitetos e urbanistas) permitiu identificar as condições de habitabilidade das moradias, gerando demandas para melhorias habitacionais, objetivando suprir de salubridade os domicílios já construídos. Em todos os momentos da elaboração do projeto as autoridades públicas realizaram assembleias regulares com os moradores da comunidade para uma melhor compreensão das demandas e melhor resolução de qualquer tipo de conflito.

Assim, em julho de 2011, a UFRJ apresentou o Projeto de Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística para o Assentamento do Horto, no Bairro Jardim Botânico, Rio de Janeiro – RJ. O referido projeto apresentou a proposta preliminar de definição das poligonais da comunidade do Horto Florestal, bem como do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, utilizando como pressupostos critérios histórico-culturais e socioambientais.

A participação efetiva dos moradores da comunidade na elaboração do projeto demonstra que o mesmo foi o resultado de um consenso entre todos os atores envolvidos. O Poder Executivo, responsável pela formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, seguindo os termos da CRFB/88 e legislação infraconstitucional sobre o tema, formulou projeto de regularização fundiária e urbanística de acordo com as necessidades apresentadas pelos próprios moradores. Dessa forma, os critérios técnicos respeitaram questões sociais, culturais, históricas e ambientais.

É possível afirmar que o projeto de regularização fundiária apresentado é fruto de uma convergência de vontades e interesses específicos. Isso demonstra a participação efetiva do

cidadão na formulação de políticas públicas, consagrando o princípio democrático presente em grande parte da legislação urbanística. O Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, incisos I, II, III, IV e XIV, disciplinando as diretrizes gerais da política urbana, determina que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.
(grifo nosso)

Seguindo as diretrizes apresentadas, especialmente no inciso II, que prevê a gestão democrática por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento dos projetos de desenvolvimento urbano, é possível afirmar que a política pública urbana deve ser resultado de um consenso. A atuação estatal deve ser balizada, sempre dentro de critérios técnicos, pelas demandas dos destinatários da própria política pública a ser realizada.

Na mesma toada a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, disciplina em seu artigo 48:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:
I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada,

- assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
 - II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
 - III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
 - IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
 - V – concessão do título preferencialmente para a mulher.
- (grifo nosso)

O inciso III apresenta como parâmetro para a elaboração dos projetos de regularização fundiária a participação dos interessados em todas as etapas do processo, demonstrando a preocupação com a efetiva participação popular na formulação das políticas públicas.

O artigo 2º, inciso II da Lei 10.257/2001 e o artigo 48, inciso III da Lei 11.977/2009 legitimam e institucionalizam a participação dos destinatários na formulação da política pública, dando, assim, substância e uma ambiência democrática à atuação do Poder Executivo. A elaboração do projeto para a comunidade do Horto foi balizado pelos termos da legislação citada, outorgando legitimidade à atuação estatal.

A ordem jurídica contemporânea impõe uma perspectiva participativa em todas as esferas estatais, ou seja, em toda a atuação do poder público na solução dos conflitos concretos, especialmente na implementação de políticas públicas. A legislação atual sobre direito urbanístico, exemplificada nos dispositivos citados acima, apresentou ao administrador público parâmetros que devem ser obedecidos nas práticas positivas do Estado. No que tange à participação popular, a gestão democrática das políticas urbanas é um desses parâmetros, o que nos leva a crer que a normatividade buscou aproximar o ente público da realidade concreta aumentando, assim, o grau e a intensidade da legitimidade de suas políticas.

Habermas no seu trabalho sobre Direito e democracia, entre facticidade e validade, faz uma construção sobre a participação do cidadão no processo legislativo como uma forma de dar legitimidade a atuação concreta da norma, deixando claro que toda essa sistemática se apoia no princípio da soberania popular. Segundo o autor tal construção apresenta um paradoxo, uma vez que a legitimidade surge a partir da legalidade, como demonstra o trecho:

"porque esses direitos dos cidadãos têm, de um lado, a mesma estrutura de todos os direitos, os quais abrem ao indivíduo esferas da liberdade de arbítrio. Mesmo sem levar em conta as diferenças nas modalidades de uso desses direitos, os direitos políticos também devem e podem ser interpretados como liberdades de ação subjetivas,

as quais simplesmente fazendo do comportamento legal um dever, portanto, liberam os motivos para um comportamento conforme as regras. De outro lado, o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência¹³⁸".

Nesses termos, a atuação estatal será pautada a partir de regras que foram formuladas pela atuação dos titulares dos direitos políticos e devem balizar a sua própria atuação naquela comunidade. As legislações urbanísticas infraconstitucionais bem como o capítulo de política urbana da Constituição Federal são uma consequência do Fórum Nacional de política urbana que realizou encontros em todo o país na década de 1980. A agenda do pensamento da política urbana nesse período foi caracterizada por uma ampla produção acadêmica e participação dos movimentos sociais, que influenciaram e pautaram a produção legislativa urbanística¹³⁹.

Os parâmetros da legislação foram fixados a partir de demandas formuladas pela própria população, demonstrando a conformação de um processo legislativo democrático, nos dizeres de Habermas. Desta forma, a base legislativa da política pública urbana é pautada de legitimidade, atendendo, assim, a realidade concreta e satisfazendo as expectativas dos destinatários dessa política.

A participação popular está positivada, tornando a norma um verdadeiro fruto de construção coletiva e democrática. A população participa da elaboração dos termos da lei e essa lei garante a participação da própria população na formulação e implementação de políticas públicas, inclusive, na escolha da prioridade pública. No caso em análise no presente trabalho a política pública de regularização fundiária formulada para os moradores do Horto teve a participação da comunidade na escolha das prioridades e nos parâmetros balizadores dessa política. O consenso criado preenche as expectativas da lei na formação de uma política pública democrática, em razão da participação efetiva do cidadão. O consenso outorga à decisão administrativa ampla legitimidade, blindando a atuação estatal de qualquer tipo de intervenção ou controle, sobretudo de outros poderes (Judiciário e Legislativo), salvo na hipótese de lesão a direito.

¹³⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade, Volume I*. 2ª Ed. Jürgen Habermas; tradução Flávio Bueno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. P. 114 – 115.

¹³⁹ MARICATO, Ermínia. *Impasses da Política Urbana no Brasil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011. P. 117 – 120.

Habermas afirma que a legitimidade do direito positivo está no processo democrático imposto à produção normativa, como exposto anteriormente no caso da legislação urbanística brasileira. Confira-se a posição do autor:

"certamente a fonte de toda a legitimidade está no processo democrático da legiferação; e esta apela, por seu turno, para o princípio da soberania do povo. Todavia, o modo como o positivismo jurídico introduz esse princípio não preserva o conteúdo moral independente dos direitos subjetivos - a proteção da liberdade individual (...) o contrato da sociedade faz prevalecer o princípio do direito, na medida em que liga a formação política da vontade do legislador a condições e um procedimento democrático, sob as quais os resultados que apareceram de acordo com o procedimento expressam per se a vontade consensual ou o consenso racional de todos os participantes¹⁴⁰".

A tensão descrita por Habermas entre a facticidade e a validade, ou seja, entre o direito positivo e a legitimidade pretendida por esse direito pode ser ilustrada no caso concreto em análise. As normas de direito urbanístico são fruto de um processo democrático de construção dos parâmetros da política urbana brasileira. Nestes termos, os destinatários da política pública (moradores da comunidade do Horto) ratificaram e legitimaram o texto legal a partir do momento em que participaram da formulação da política, estabelecendo um consenso entre administradores e administrados.

A imposição de uma política pública pela Administração Pública Federal que está em desacordo com as demandas e a própria vontade do seu destinatário, como por exemplo, a realocação dos moradores do Horto, estaria em oposição à formação discursiva de consensos defendida por Habermas a partir de uma lógica procedimental. A coerção, através da força estatal, cria um ambiente em que as políticas públicas são despidas de legitimidade democrática, uma vez que a escolha da prioridade pública foi realizada pelo Executivo sem a convergência de vontades necessária, ou nos dizeres de Habermas, de uma vontade racional, um discurso racional¹⁴¹.

¹⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. Ob. cit. P. 122 – 127.

¹⁴¹ Ibid. P. 138 e 142. Segundo o autor: *"Todavia, se discursos (e, como veremos, negociações, cujos procedimentos são fundamentados, discursivamente) constituem o lugar no qual se pode formar uma vontade racional, a legitimidade do direito apóia-se, em última instância, num arranjo comunicativo: Enquanto participantes de discursos racionais, os parceiros do direito devem poder examinar se uma norma controversa encontra ou poderia encontrar o assentimento de todos os possíveis atingidos. Por conseguinte, o almejado nexos interno entre soberania popular e direitos humanos só se estabelecerá, se o sistema dos direitos apresentar as condições exatas sob as quais as formas de comunicação – necessárias para uma legislação política autônoma – podem ser institucionalizadas juridicamente".* Na mesma linha, definindo o conceito de discurso racional, Habermas afirma que é *"toda a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade problemáticas, na medida em que ele se realiza sob condições da comunicação que permitem o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias. Indiretamente a expressão refere-se também as negociações, na medida em que estas são*

O direito fundamental à moradia é consagrado e efetivado no caso concreto, entre outras possibilidades, a partir de políticas públicas de regularização fundiária e urbanística. A legislação infraconstitucional outorga conteúdo a essas políticas, e nos termos da teoria discursiva de Habermas, estabelece as condições exatas sob as quais as formas de comunicação devem ocorrer na formulação das referidas políticas, uma vez que institucionaliza a participação da sociedade.

O já citado artigo 2º do Estatuto da Cidade no inciso II determina a participação popular na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano e o inciso III impõe a cooperação entre os governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, garantindo, assim, uma interlocução entre a sociedade e os próprios agentes do Estado.

No mesmo sentido o artigo 40 da Lei nº 10.257/2001 estabelece o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O § 4º do referido dispositivo legal determina que no processo de elaboração do plano os poderes municipais deverão promover audiências públicas com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Tal imposição demonstra a institucionalização na legislação infraconstitucional de veículos de diálogo que deverão lastrear a política pública urbana brasileira. O diálogo entre os diversos órgãos do poder público e do próprio poder público com o cidadão está previsto em lei. Confirma-se o texto da lei:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

(grifo nosso)

Como citado anteriormente o artigo 48, inciso III, da Lei nº 11.977/2009 também institucionaliza a participação popular em todas as etapas dos projetos de regularização fundiária. Assim, nos termos da legislação indicada, a título de exemplo, os destinatários das

políticas públicas urbanas são simultaneamente partícipes de sua construção. Nos dizeres de Habermas:

“A substância dos direitos humanos insere-se, então, nas condições formais para a institucionalização jurídica desse tipo de formação discursiva da opinião e da vontade, na qual a soberania do povo assume figura jurídica¹⁴²”.

De acordo com a teoria de Habermas, a integração social se constrói não apenas a partir de uma liberdade formal, garantida pelo direito e legitimada pelo processo legislativo, mas sim, a partir de uma liberdade comunicativa. De acordo com o autor, *“liberdade comunicativa só existe entre atores que desejam entender-se entre si sobre algo num enfoque performativo e que contam com tomadas de posição perante pretensões de validade reciprocamente levantadas¹⁴³”.* Assim, a liberdade comunicativa depende, necessariamente, da existência de relações intersubjetivas.

As pretensões indicadas anteriormente são validadas a partir de argumentos comuns, ou seja, com uma força racionalmente motivadora, formando um consentimento apoiado em tomadas de posição recíprocas. Assim, a liberdade meramente subjetiva permite aos indivíduos sair do espaço público (espaço comunicativo) e tomar apenas uma posição de observação.

Na visão de Habermas o princípio do discurso deve assumir, pela via da institucionalização jurídica, o papel de um princípio da democracia, legitimando o processo legislativo. Segundo o autor o princípio da democracia é a consequência da junção entre o princípio do discurso e as formas jurídicas. Nos dizeres do autor:

“Eu vejo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal – e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equipar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com a forma jurídica. Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos¹⁴⁴”.

¹⁴² HABERMAS, Jürgen. Ob. Cit. P. 139.

¹⁴³ Ibid. P. 156.

¹⁴⁴ Ibid. P. 158.

A teoria habermasiana do discurso aplicada nesse trabalho à política pública de desenvolvimento urbano praticada no Horto Florestal outorga legitimidade, segundo o autor, às normas de ação em geral, que podem ser separadas em cinco categorias: (i) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; (ii) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do status de um membro em uma associação voluntária de parceiros do direito; (iii) direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; (IV) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo; e (v) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados anteriormente¹⁴⁵.

No que tange a quarta categoria (direito fundamental à participação) são os próprios cidadãos que poderão avaliar se o direito que estão criando é legítimo. Os cidadãos têm a sua participação e possibilidade direta de influenciar na vontade do legislador institucionalizada. Assim, constitui-se um processo legislativo democrático, em que o cidadão influencia na elaboração da norma, lhe outorgando legitimidade. É o que ocorre na elaboração do plano diretor, uma vez que as audiências públicas, previstas no Estatuto da Cidade, têm o objetivo de permitir a participação do cidadão na formulação dessa lei municipal, definindo a atuação do legislador na escolha das prioridades em políticas públicas urbanas.

Com isso, todo cidadão pode participar dos processos relevantes de deliberação e decisão na formação do sistema normativo, sempre nos termos de uma liberdade comunicativa, em que a posição de cada um possa ser avaliada de maneira igual. No que tange a essa liberdade comunicativa, Habermas afirma:

“À juridificação simétrica do uso político de liberdades comunicativas corresponde o estabelecimento de uma formação política da opinião e da vontade, na qual o princípio do discurso encontra aplicação. A liberdade comunicativa está referida, antes de qualquer institucionalização a condições de um uso da linguagem orientado pelo entendimento, ao passo que as autorizações para o uso público da liberdade comunicativa dependem de formas de

¹⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. Ob. Cit. P. 159 - 160.

*comunicação asseguradas juridicamente e de processos discursivos de consulta e de decisão*¹⁴⁶”.

Desta forma, dever-se-á garantir a todos iguais direitos políticos fundamentais (juridificação simétrica da liberdade comunicativa). Assim, os direitos fundamentais devem ser garantidos para que o povo exerça sua soberania através e a partir de uma formação discursiva da soberania e da vontade. A institucionalização jurídica das técnicas discursivas é uma forma de legitimar a própria normatização jurídica.

De acordo com os termos expostos acerca da teoria habermasiana é possível afirmar que a autonomia no âmbito privado é necessária para garantir uma autonomia no âmbito público, uma vez que apenas a autonomia privada pode garantir a liberdade de igual participação no processo político democrático (formação discursiva das decisões políticas). Assim, a teoria discursiva une o ambiente privado ao público, garantindo e estabelecendo um diálogo entre o destinatário da política pública e o seu autor. O particular em uma democracia discursiva deve ter igualdade de condições quando for participar do espaço público, interferindo, assim, de forma qualificada nas decisões políticas.

Com isso, a legislação urbanística estabelece um espaço público dialógico, institucionalizando procedimentos participativos que permitem ao cidadão atuar nas decisões políticas, outorgando legitimidade diante do consenso firmado. Assim, no caso específico do Horto Florestal, os moradores participaram efetivamente da elaboração dos termos da política pública lhe conferindo legitimidade democrática.

Nesta toada, o Poder Executivo fica vinculado aos termos do projeto de regularização fundiária e urbanística formulado (política pública urbana), uma vez que o mesmo é fruto de um consenso democrático firmado entre todos os interessados no espaço público. Após a formação do consenso a atuação estatal deixa de ser discricionária e passa a estar vinculada aos termos da convergência de vontades pré-estabelecidas. O respeito ao consenso criado, nos termos de uma sistemática procedimentalista, deve ocorrer não apenas por parte dos entes envolvidos, mas também, por parte de todos os outros atores estatais, no caso do Horto Florestal, o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União, como se demonstrará nos próximos capítulos.

3.3. A luta pelo reconhecimento: As ocupações irregulares em solo urbano

¹⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. Ob. Cit. P. 164.

Desde o descobrimento do Brasil que a concentração da terra, urbana e rural, inicialmente franqueado pelo regime das sesmarias e posteriormente pela aquisição decorrente da compra e venda, nos termos já expostos no capítulo 01, é utilizada como um instrumento de acúmulo de capital, sendo, portanto, uma das principais causas da desigualdade social no país. A construção do território urbano carioca, exposto no próximo capítulo, demonstra como a divisão socioespacial é realizada de forma planejada a partir da alocação de recursos, especialmente em obras de infraestrutura. No Rio de Janeiro, por exemplo, essa urbanização “planejada” criou ambientes segregados a partir da formação de uma dicotomia zona sul x subúrbio.

A lógica apresentada dificulta a presença de ocupações irregulares de comunidades de baixa renda em locais centrais da cidade (próximo de infraestrutura), desconsiderando, em razão de uma perspectiva essencialmente econômica, as raízes históricas e culturais que aqueles moradores desenvolveram com o local da ocupação. Oferecer moradia a essas pessoas em locais diversos da ocupação originária (normalmente em locais periféricos da cidade, sem infraestrutura básica) não só desqualifica o seu direito fundamental, como torna todas aquelas pessoas invisíveis socialmente, já que podem ser deslocadas após residirem por décadas no mesmo local.

A luta da comunidade do Horto pela sua permanência a partir da formulação de um projeto de regularização fundiária e urbanística demonstra não apenas uma luta por moradia digna, mas também por reconhecimento. Por isso, no presente capítulo as demandas dos moradores do Horto Florestal serão observadas na perspectiva da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth¹⁴⁷.

No que tange à luta pela permanência no espaço urbano e à afirmação sociocultural é possível citar como exemplo a atuação do movimento quilombola no Brasil. Nunca deixando de lado a clara busca pela liberdade, este movimento negro de fuga do regime escravagista tinha como muito bem afirma o professor Miguel Baldez, uma “*procura de um espaço de organização, produção e preservação da identidade sociocultural do negro*”¹⁴⁸.

Isso demonstra que as lutas pelo reconhecimento e o direito de acesso a um espaço no ambiente urbano sempre estiveram presentes na história brasileira. As ocupações realizadas por esse movimento negro simbolizaram pela primeira vez uma forma concreta de luta contra a concentração de terras. Além do movimento negro, as lutas do camponês no Brasil também

¹⁴⁷ Axel Honneth foi assistente de Habermas - o filósofo frankfurtiano da "segunda geração" - entre 1984 e 1990, e atualmente é a figura mais destacada da "terceira geração" da Escola de Frankfurt.

¹⁴⁸ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Ob. cit. P. 107.

têm grande valia na demonstração de historicidade nessa busca por afirmação e reconhecimento no meio urbano e rural.

As lutas camponesas têm início com a transição do regime político brasileiro, com o fim do Império e o início da República. Nesse contexto histórico, dois momentos foram de extrema relevância para uma verdadeira modificação nas relações camponesas. Primeiro a abolição da escravatura, em 1888, e depois a transferência das terras devolutas do patrimônio da União para o patrimônio dos Estados membros com a primeira Constituição da República, em 1891.

Como já apresentado, a substituição da mão de obra escrava pela assalariada decorreu de um processo que teve início a partir da segunda metade do século XIX, quando foi promulgada, através de pressões do governo inglês, a lei Euzébio de Queiroz, que extinguiu o tráfico negreiro. No mesmo ano, a Lei de Terras também foi promulgada, e garantia não só a manutenção da terra nas mãos dos antigos sesmeiros, como também, o início da transferência do trabalho escravo para o trabalho assalariado, sem prejuízo para o grande proprietário de terras.

Até a edição da Lei de Terras em 1850, desde 1822 quando o regime das sesmarias foi extinto, o principal meio de aquisição do domínio era através da posse. Assim, é possível concluir que no referido lapso temporal, o número de posseiros no Brasil cresceu de forma acentuada. Essa lei teve como principal finalidade determinar a compra e venda como a única forma de aquisição entre vivos da propriedade imóvel. Tal determinação tinha a nítida intenção de afetar os camponeses, que como muito bem afirma o professor José de Souza Martins, “*se deslocavam para áreas ainda não concedidas em sesmarias aos fazendeiros e ali abriam suas posses*¹⁴⁹”. Com o futuro fim da escravidão, a Lei de Terras preparou o terreno para a chegada do trabalho livre, e fazia isso inserindo as terras brasileiras em um verdadeiro cativeiro, como muito bem afirma o autor.

A substituição do trabalhador negro foi realizada através da migração. Os trabalhadores de países com excesso de população, principalmente na Itália, Alemanha e Espanha, imigravam para o Brasil formando assim a nova cara da mão de obra rural brasileira. Diferente do período entre 1822 e 1850, os imigrantes não encontraram no Brasil terras livres que simplesmente pudessem ocupar, pois as terras, após o ano de 1.850, eram monopólio do Estado, aparelhado pelos grandes fazendeiros.

Percebe-se neste dado momento a presença de dois tipos de camponeses: o que chegou ao Brasil após 1850, através da imigração como forma de substituição do trabalho escravo; e

¹⁴⁹ MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. 2ª Ed. Ed. Petrópolis: Vozes, 1983. P. 42.

também aquele que não teve sua posse legitimada com a Lei de Terras. Desta forma, só restou ao trabalhador rural “vender” sua força de trabalho ao grande fazendeiro, e posteriormente através do acúmulo de capital pela força de seu trabalho, adquirir uma pequena propriedade de terra¹⁵⁰.

A forma de dominação aqui construída é clara e conhecida, pois ocorreu com a possibilidade de acesso à terra por parte do camponês através do acúmulo de pecúlio trabalhando na grande propriedade, ou seja, ao mesmo tempo em que o camponês é libertado do latifúndio, está subjugado a ele¹⁵¹. A figura do camponês e do fazendeiro está bem definida nesse momento histórico. Temos um novo campesinato surgindo, mas bem diferente do anterior, que era definido pelo sistema das posses e das sesmarias. José de Souza Martins na definição deste novo trabalhador rural afirma:

“Trata-se de um campesinato de pequenos proprietários, um campesinato moderno cada vez mais dependente do mercado, um campesinato de homens livres, compradores de terra, cuja existência é mediatizada por uma terra já convertida em mercadoria¹⁵²”.

O segundo momento importante é a transferência das terras para os Estados fortalecendo assim as oligarquias regionais. Os governos estaduais, personificados na figura dos grandes proprietários de terra, focaram suas políticas em benefício próprio. O início da República encontrava não só o trabalho escravo extinto, como também a propriedade da terra como uma forma de dominação do trabalhador rural livre. A elite não mais possuía o monopólio do escravo, mas sim o monopólio sobre a terra.

A transferência da terra é uma atividade exclusiva dos estados, demonstrando o grande fortalecimento das oligarquias regionais, que além de donos da terra, formando nossa classe dominante da época, também eram donos do poder político. Este último era exercido como uma consequência do primeiro. Os grandes proprietários de terra controlavam os votos do eleitorado, tendo assim, como conduzir a vida política daquela determinada região. A este fenômeno dá-se o nome de *coronelismo*. Os coronéis, donos da terra, determinavam em quem seus empregados iriam votar, formando verdadeiros “currais eleitorais”, criando assim a figura do “voto de cabresto”.

O eleitorado manipulado pelos coronéis também era constituído pelos seus clientes, observados sob a ótica econômica. A expressão coronel não deve ser utilizada unicamente

¹⁵⁰ MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 9ª Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

¹⁵¹ Id. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. 2ª Ed. Ed. Petrópolis: Vozes, 1983. P. 42.

¹⁵² Ibid. P. 43.

para os grandes proprietários de terra, mas também para os comerciantes e fazendeiros. Os clientes desses donos do capital instituíam um valor econômico ao seu voto, assim tratados como mercadoria pelos donos do poder. O *clientelismo* era a maneira de negociação que garantia aos donos da terra o poder político.

O sistema da troca de favores fundamentado no clientelismo era a base da política dos coronéis, que em contrapartida à entrega dos votos de seus clientes recebia um total apoio do governo federal, fortalecendo assim sua liderança regional. Nesta época o camponês não era livre, sendo uma vítima integrante desse sistema de troca de favores e de dominação da terra. É nesse contexto que surgem logo no início da república, os primeiros focos de luta camponesa, que neste momento histórico são caracterizados, como afirma José de Souza Martins, pelos movimentos messiânicos, que possuem seu ápice na Guerra de Canudos e na Guerra do Contestado¹⁵³.

Essa oligarquia cafeeira, como será exposto no próximo capítulo, também participou da formação do ambiente urbano brasileiro. Isso ocorreu a partir do deslocamento dos excedentes de capital que as oligarquias rurais realizaram para o meio urbano. Tais investimentos determinaram as diretrizes de crescimento e desenvolvimento do espaço urbano. Além disso, citar a luta camponesa como um exemplo de luta pela terra demonstra que o acesso do trabalhador a um espaço de produção ou moradia sempre foi raro.

A demanda dos moradores do Horto pela regularização de sua ocupação e pela permanência naquele espaço urbano a partir da formulação de uma política pública de regularização fundiária e urbanística tem paralelo com as lutas de outros grupos excluídos do acesso à terra, como no caso dos quilombolas e do campesinato. Independentemente da demanda ocorrer no meio urbano ou rural os exemplos citados nesse capítulo demonstram uma luta clara pelo reconhecimento.

Durante o histórico apresentado de luta pela terra em território nacional é notória que a construção de nosso ordenamento sempre levantou cercas, como apresentado no capítulo 01, que buscavam afastar as populações tradicionais do acesso ao meio de produção capitalista, a terra. A construção jurídica objetivou garantir à elite brasileira de forma plena e exclusiva o acesso à terra, excluindo o trabalhador, afastando o reconhecimento de seus direitos.

As condições para uma sociedade justa passam a ser definidas com o reconhecimento da dignidade pessoal de todo indivíduo ou grupo. A disputa por bens materiais intensifica cada vez mais os conflitos sociais¹⁵⁴.

¹⁵³ MARTINS, José de Souza. Ob. Cit. P. 50.

¹⁵⁴ HONNETH, Axel *apud* SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (Organizadores). *Teoria Crítica do Século XXI*, ed. AnnaBlume, P. 80.

A concentração de terra e a propriedade privada dos meios de produção talvez sejam os maiores responsáveis pela extrema desigualdade material observada na sociedade contemporânea. O desmantelamento do Estado do Bem Estar e a impossibilidade concreta de garantir a subsistência da grande maioria da população fazem com que o foco da luta tenha outro norte. Fazer cessar a degradação humana e o desrespeito tornam-se os ideais mais factíveis ao nosso tempo.

Os movimentos quilombola e campesino, citados anteriormente, pretendiam buscar meios de subsistência e também garantir o seu reconhecimento perante a comunidade. Nesta toada, Axel Honneth afirma que:

“uma gama de novos movimentos sociais chamaram nossa atenção para o significado político da experiência do desrespeito social cultural. Como resultado, passamos a perceber que o reconhecimento da dignidade dos indivíduos e grupos forma uma parte vital de nosso conceito de justiça¹⁵⁵”.

Seguindo a construção do autor da escola de Frankfurt é possível afirmar que os conflitos pela terra, como ocorre no caso dos moradores do Horto Florestal, são verdadeiras formas de luta pelo reconhecimento. O camponês, o trabalhador, o favelado, o pobre, excluído do acesso à terra no Brasil, carece de reconhecimento. A historicidade de determinadas ocupações deve ser reconhecida pela sociedade (reconhecimento recíproco), para que assim seja outorgada aos referidos movimentos plena legitimidade e aceitação social.

O pluralismo da vida contemporânea carece da visão normativa de que os grupos sociais devem ser respeitados nas suas diferenças. Isso demonstra, segundo Honneth, que a *“qualidade moral das relações sociais não pode ser mensurada exclusivamente em termos de uma divisão justa ou equitativa dos bens materiais¹⁵⁶”*. A ideia de justiça defendida pelo autor está essencialmente na forma como as pessoas se reconhecem reciprocamente e não apenas na divisão de bens materiais.

O desenvolvimento da ideia de reconhecimento aplicado ao contexto das ocupações irregulares em solo urbano, realizadas por aquela parcela da população que foi historicamente alijada do acesso à terra, pode gerar a visibilidade necessária para uma análise mais ética e justa da problemática apresentada. A visão proprietária deve reconhecer e aceitar novas perspectivas de tratamento dado à mesma situação fática, em que o trato da terra deve ser

¹⁵⁵ Ibid. P. 80.

¹⁵⁶ HONNETH, Axel *apud* SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (Organizadores). Ob. Cit. P. 80.

observado de acordo com a dinâmica das relações sociais inseridas naquele contexto específico.

A terra não é apenas meio de produção, mas forma de garantir a subsistência de seus ocupantes. Tratamento diverso ignora a realidade concreta de grande parcela da população brasileira, por isso, devem-se observar os critérios apresentados por Honneth acerca do tratamento que pode ser dado à expressão reconhecimento¹⁵⁷.

Segundo o autor cada acepção do termo “reconhecimento” está ligada a uma “perspectiva moral específica”. Sua teoria foi desenvolvida acostada as ideias iniciais do jovem Hegel que construiu o ideário normativo do reconhecimento recíproco, que permite a aceitação dos diferentes grupos sociais¹⁵⁸.

A forma como os grupos que lutam pela terra no Brasil sempre foram alijados do acesso a bens materiais e, sobretudo, ao reconhecimento recíproco, fizeram com que suas demandas fossem não só ignoradas, mas também diminuídas, frente ao pensamento liberal dominante. Honneth citando as teses desenvolvidas pelo jovem Hegel defende que todas as esferas do reconhecimento devem ser observadas para que assim todos os cidadãos estejam conscientes de seu papel no ambiente comunitário¹⁵⁹.

A forma como o Estado e o próprio particular tratam as ocupações irregulares em solo urbano demonstra um desrespeito que vai além da violência física, pois se trata da negação dos direitos e da institucionalização da exclusão social, em que a própria moral coletiva do povo é violada, como se não estivessem inseridos naquela comunidade. O reconhecimento recíproco outorga a todos os indivíduos os mesmos direitos, no que diz respeito ao reconhecimento de suas demandas, por mais específicas e minoritárias que sejam.

Segundo o autor da escola de Frankfurt, quando há o reconhecimento legal dessas demandas os indivíduos são tratados com “autorrespeito elementar”, compartilhando os seus atributos como um sujeito moralmente competente. O autorrespeito, segundo ele, permite o pleno desenvolvimento do indivíduo nas esferas material e social.

¹⁵⁷ Ibid. P. 82 – Segundo o autor: “No contexto de uma formulação de uma ética feminista, esse conceito é utilizado, acima de tudo, para caracterizar o tipo de atenção amorosa e atencioso exemplificado no relacionamento entre mãe e filho. Em uma ética do discurso, ao contrário, o “reconhecimento” refere-se ao respeito recíproco para o status único e igual de todos os outros; aqui a conduta esperada dos participantes em um discurso serve como um modelo paradigmático. Finalmente, dentro da estrutura de esforços direcionada a desenvolver melhor as ideias comunitaristas, a categoria do reconhecimento é empregada, hoje, para caracterizar as formas pelas quais outras maneiras de vida passam a ser estimadas, como exemplificado mais tipicamente no caso da solidariedade social”.

¹⁵⁸ HONNETH, Axel, *Luta por Reconhecimento, A gramática moral dos conflitos*. 2ª Ed. São Paulo: editora 34, 2009. P. 31 - 32.

¹⁵⁹ HONNETH, Axel *apud* SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (Organizadores). Ob. Cit. P. 84. Segundo o autor: “Consideradas juntas as esferas do reconhecimento então estabelecidas formam a rede de pressuposições normativas que tem de sustentar as sociedades liberais modernas para facilitar o surgimento de cidadãos envolvidos e conscientes de sua liberdade civil”.

A normatização do reconhecimento tem uma natureza universalizadora que insurge como decorrência das próprias lutas históricas, e no caso analisado no presente trabalho, lutas históricas pelo acesso a terra urbana.

Para demonstrar que a ausência de reconhecimento social prejudica a luta pelo acesso à terra, importante à análise do terceiro tipo de desrespeito elencado por Honneth, que está relacionado à “*depreciação do valor social das formas de autorrealização*”¹⁶⁰. Trata-se da desvalorização das diferentes formas de viver, que impede os sujeitos de se autoafirmarem diante da comunidade em que estão inseridos, violando a estima social. O estilo de vida de cada indivíduo deve ser socialmente aceito, sob pena de impedir sua realização plena.

Os modos de vida no campo, na cidade, na produção familiar ou de acordo com o trabalho urbano de forma solidária, devem ser reconhecidos e valorizados, permitindo que todos possam ser encorajados a desenvolver as suas potencialidades. O sujeito deve se achar estimado pela sociedade, em razão das suas próprias características, permitindo que suas realizações possam ser concretizadas.

O sujeito que não tem acesso à terra, na perspectiva formal do direito de propriedade, não é reconhecido pela sociedade e pelo Estado como membro integrante daquela comunidade, o que aumenta o repúdio do senso comum àquela determinada conduta. É o que Honneth chama de diferença igualitária. A democratização do acesso à terra como uma forma de emancipação do ser humano necessariamente será consequência do reconhecimento da luta realizada por todos os diferentes grupos sociais, antes os quilombolas e os camponeses, hoje moradores de ocupações irregulares em áreas urbanas nobres, como no caso do Horto.

Os seres humanos têm que ter a certeza de sua dignidade e da sua estima recíproca. Por isso, os três padrões de reconhecimento defendidos por Honneth (amor, ordem legal e solidariedade) aplicados aos movimentos de luta pela terra, garantem a sua inserção no ideário coletivo, com autoconfiança, autorrespeito e autoestima, legitimando as práticas adotadas e repercutindo no tratamento legal e jurisprudencial que é dado à posse e à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, bem como na formulação de políticas públicas urbanas. O reconhecimento dessa luta evita a sua criminalização¹⁶¹.

Importante ressaltar que em nenhum momento o autor defende um afastamento da luta por uma distribuição material de bens, em que todos tenham um mínimo para a subsistência digna assegurado. Pelo contrário, ele compartilha da ideia de que a distribuição material de bens será uma consequência da normatização de uma ordem moral em que todos possam ser

¹⁶⁰ Ibid. P. 87.

¹⁶¹ HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento, A gramática moral dos conflitos*. 2ª Ed. São Paulo: editora 34, 2009. P. 155 - 156.

reconhecidos reciprocamente, com a afirmação e aceitação de suas demandas e com a inserção dos mais diversos grupos sociais na comunidade. O pluralismo deve ser aceito e entendido como necessário.

Quando determinada comunidade é atacada num de seus direitos mais básicos que é a moradia, a luta pela permanência em uma determinada área urbana é um movimento de busca por autoafirmação, autorreconhecimento e autoaceitação recíproca. A coletividade deve estimar ocupações históricas e reconhecê-las como necessárias à formação de uma sociedade justa e plural. A partir do reconhecimento social será possível garantir um novo tratamento jurídico e político para a questão fundiária brasileira.

Seguindo a linha defendida pelo autor da escola de Frankfurt é possível afirmar que os movimentos de luta pela terra têm fundamento na política de identidade e na política tradicional de busca por bens materiais. Tais demandas não são excludentes; pelo contrário, seguem juntas, complementando uma a outra^{162 e 163}.

Assim, há uma hierarquia social a partir da estima que se tem em cada grupo social e a divisão de bens materiais está diretamente relacionada com esse grau de estimas. Desta forma, para que o tratamento dado às demandas dos grupos ligados à luta pela terra tenha uma repercussão diversa da que até o momento foi configurada é imprescindível o reconhecimento por parte da sociedade da importância da demanda social de tais grupos e do seu caráter extremamente transformador. Desta forma, será possível garantir a regularização fundiária plena dessas comunidades evitando, assim, o seu fim, ou dispersão, ou desprezo (baixa autoestima), desconhecimento; sentimento de “não presença”.

¹⁶² HONNETH, Axel in SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (Organizadores). *Teoria Crítica do Século XXI*, ed. AnnaBlume, P. 92. O autor citando NANCY FRASER afirma que “as regras que organizam a distribuição dos bens materiais derivam do grau de estima social desfrutado pelos grupos sociais, de acordo com as hierarquias institucionalizadas de valor ou uma ordem normativa”.

¹⁶³ Ibid. P. 87. Segundo o autor: “Os conflitos sobre distribuição, contanto que eles não estejam meramente preocupados apenas com a aplicação das regras institucionalizadas, são sempre lutas simbólicas pela legitimidade do dispositivo sociocultural que determina o valor das atividades, atributos e contribuições. Desta forma, as próprias lutas pela distribuição, ao contrário da hipótese de Nancy Fraser, estão travadas em uma luta por reconhecimento”.

4. A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO CARIOCA. CRONOLOGIA DA OCUPAÇÃO DO HORTO FLORESTAL DO RIO DE JANEIRO

4.1. A Fazenda da Lagoa Rodrigo de Freitas: A formação de um espaço urbano no Rio de Janeiro

A Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas era localizada em torno da lagoa com o mesmo nome. Na fazenda funcionava um tradicional engenho de açúcar denominado Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, em que a implantação coincidiu com o mesmo período de fundação da cidade do Rio de Janeiro, por volta de 1575¹⁶⁴.

¹⁶⁴ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. *De Engenho a Jardim. Memórias históricas do Jardim Botânico*. Rio de Janeiro: Capivara, 2008.

A própria lagoa estava inserida na fazenda que compreendia as áreas hoje constituídas pelos bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Horto, Jardim Botânico, Lagoa e Fonte da Saudade. A fazenda tinha como limite o Forte de São Clemente (Humaitá) e o Morro dos Dois Irmãos (Leblon) ¹⁶⁵. De acordo com Carlos Eduardo Barata e Claudia Gaspar a extensão da Fazenda permeava “*toda a costa de mar presente entre o Leblon e Ipanema, bem como as vertentes da Serra da Carioca, desde sua nascente até suas barras na dita Lagoa*”¹⁶⁶.

Inicialmente a Fazenda era de propriedade real, assim como todo o território brasileiro, posteriormente foi transferida ao Major Domingos Pinto de Miranda, depois alienada a Diogo de Amorim Soares, responsável pela construção do Engenho, intensificando a presença de escravos na área. Por volta do ano de 1603 à área foi alienada à família Fagundes Varela que permaneceu no imóvel durante gerações, sendo o último proprietário, Rodrigo de Freitas Mello e Castro, que adquiriu o bem em 1660. Ao longo dos séculos XVII e XVIII esta região constituía uma área rural, distante e de difícil acesso do núcleo urbano da cidade, o que perdurou até meados do século XIX.

Segundo Barata e Gaspar o local só passou a ser denominado de Fazenda Lagoa Rodrigo de Freitas, deixando de ser chamada de Fazenda Nossa Senhora da Conceição da Lagoa Rodrigo de Freitas, após a sua desapropriação em 1808 (momento em que a Fazenda passa a fazer parte dos bens nacionais), para construção de uma fábrica de pólvora¹⁶⁷. Nesse momento à Fazenda era formada por 54 chácaras. Em 1831, já havia aumentado para 86, em 1844 eram 148 e em 1868 eram mais de 150 chácaras. Com o advento da República, como já exposto no capítulo 01, todos os titulares de chácaras tiveram que adquirir seus lotes ou devolvê-los a União¹⁶⁸.

Diante da necessidade de permanência de trabalhadores nas proximidades da fábrica de pólvora, em 1811, D. João VI, desapropriou inúmeras moradias de chácaras existentes na área e construiu novas unidades habitacionais para abrigar os operários da fábrica e suas famílias.

Dentro dos limites da Fazenda, em 1811, por meio de Alvará foi criado um “jardim de aclimação”, com objetivo de cultivar espécies trazidas de outros continentes na tentativa de disseminá-las no Brasil. Inicialmente o jardim era submetido a Fábrica de Pólvora, tendo

¹⁶⁵ Ver anexo 01 – Certidão de Ônus Reais da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas, no período de 23/07/1865 a 30/12/1926.

¹⁶⁶ Idem. *A Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas na formação de Jardim Botânico, Horto, Gávea, Leblon, Ipanema e Fonte da Saudade*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Cassará, 2015, P. 21.

¹⁶⁷ Ver anexo 02 – Carta de Adjudicação passada à bem da Real Fazenda para ser empossada das terras e mais pertences do Engenho denominado – Lagoa de Freitas.

¹⁶⁸ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPARGAS, Claudia Braga. Ob. Cit. P. 21.

como primeiro diretor, o General italiano, Carlos Antônio Napion. Barata e Gaspar identificaram várias denominações que já foram utilizadas como indicação desse “Jardim de Aclimação”, são elas: Horto Real (logo após a sua criação), Real Jardim Botânico (após a coroação de D. João VI como Rei do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves), Imperial Jardim Botânico (após a independência do Brasil), Jardim Botânico (em 1821, quando seu uso passou a ser público, pois inicialmente era de uso privativo da família real e membros da corte) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico - IPJB (após 1998)¹⁶⁹. A formação territorial do IPJB ocorreu no decorrer dos anos, na medida em que veio ganhando importância para a sociedade e intensificando suas atividades¹⁷⁰.

Com o crescimento populacional da região a fábrica de pólvora, em razão dos riscos de explosão, passou a apresentar grande perigo para os moradores. Assim, por determinação de D. Pedro I a fábrica foi desativada em 1826, sendo necessária a sua mudança para outro local, o que ocorreu em 1831, quando é construída a nova fábrica localizada na Raiz da Serra da Estrela (próxima a Baía da Guanabara). As residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica agora (1831) seriam destinadas aos trabalhadores do Real Jardim Botânico e posteriormente aos trabalhadores da indústria têxtil¹⁷¹.

A partir da década de 1860 do século XIX, iniciou na região um processo de industrialização, essencialmente ligada à produção têxtil. Tal processo amplia as obras de mobilidade urbana, permitindo que as famílias com maior poder aquisitivo estabelecessem suas residências no local, o tornando um bairro aristocrático. O Governo em parceria com a indústria incentivou a criação de casas populares, para abrigar os trabalhadores de baixa renda

¹⁶⁹ Ibid. P. 21 e 116 - 117.

¹⁷⁰ O Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, através da Resolução n. 266, de 03 de agosto de 2000, define o jardim botânico como: “*a área protegida, constituída no seu todo ou em parte, por coleções de plantas vivas cientificamente reconhecidas, organizadas, documentadas e identificadas, com a finalidade de estudo, pesquisa e documentação do patrimônio florístico do País, acessível ao público, no todo ou em parte, servindo à educação, à cultura, ao lazer e à conservação do meio ambiente*”.

O CONAMA, através da Resolução n. 266, de 03 de agosto de 2000, também estabelece os objetivos dos jardins botânicos: “*I - promover a pesquisa, a conservação, a preservação, a educação ambiental e o lazer compatível com a finalidade de difundir o valor multicultural das plantas e sua utilização sustentável; II - proteger, inclusive por meio de tecnologia apropriada de cultivos, espécies silvestres, ou raras, ou ameaçadas de extinção, especialmente no âmbito local e regional, bem como resguardar espécies econômica e ecologicamente importantes para a restauração ou reabilitação de ecossistemas; III - manter bancos de germoplasma ex-situ e reservas genéticas in situ; IV - realizar, de forma sistemática e organizada, registros e documentação de plantas, referentes ao acervo vegetal, visando plena utilização para conservação e preservação da natureza, para pesquisa científica e educação; V - promover intercâmbio científico, técnico e cultural com entidades e órgãos nacionais e estrangeiros; VI - estimular e promover a capacitação de recursos humanos*”. A Lei nº 10.316, de 06 de dezembro de 2001 que cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro define como finalidade do Jardim Botânico: “*promover, realizar e divulgar o ensino e as pesquisas técnico-científicas sobre os recursos florísticos do Brasil, visando o conhecimento e a conservação da biodiversidade, bem como manter as coleções científicas sob sua responsabilidade*”.

¹⁷¹ LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro 1808 – 2008*. Rio de Janeiro: Artepilha, 2008.

dessa indústria nascente (vilas operárias). No decorrer dos anos com a transferência da indústria para outras localidades do Rio de Janeiro, as casas permaneceram abrigo das famílias dos ex-operários.

Em 1864 foi inaugurada dentro da área da Fazenda Nacional uma Escola Normal de Agricultura e um Asilo Agrícola com objetivo de capacitar uma mão de obra agrícola, já em um momento histórico em que as políticas estatais caminhavam junto com a substituição da mão de obra escrava. O Asilo agrícola foi ampliado no decorrer dos anos, funcionando, inicialmente, em um dos setores da antiga fábrica de pólvora e posteriormente foi necessária a desapropriação de outras chácaras da Fazenda. A nova sede do Asilo foi inaugurada em 1884 no Solar da Imperatriz, desenvolvendo suas atividades até o fim do império. Em 1911 sua sede foi anexada ao Jardim Botânico pelo Decreto nº 9215 de 15 de dezembro de 1911, que também demarcou a área do Horto Florestal (formada pela Escola Normal de Agricultura e Asilo Agrícola). No Horto eram cultivadas espécies vegetais e viveiros de plantas para experimento de espécies brasileiras ou exóticas, com possibilidade de reprodução no Jardim Botânico e em outros locais do país.

Em 1893 a Câmara Municipal do Rio de Janeiro dividiu a Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas em 148 lotes (chácaras) destinados à exploração agrícola. Durante o século XVIII, XIX e início do século XX a Fazenda foi sendo desmembrada, quando teve início a formação da zona sul carioca, especificamente os bairros do Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico, Horto, Lagoa e Fonte da Saudade. A urbanização das chácaras da Fazenda é o início da formação dos bairros da zona sul do Rio como é conhecido nos dias atuais.

Em 1921 foi criado, com sede no Horto, o Serviço Florestal do Brasil¹⁷². Em 1938 o Jardim Botânico, atualmente com natureza de autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e pela UNESCO, como área de reserva da Biosfera, sendo que a área do Horto Florestal foi tombada apenas em 1973¹⁷³. Sobre o referido tombamento, Barata e Gaspar afirmam que:

¹⁷² O Serviço Florestal do Brasil foi criado pelo Decreto Legislativo 4.421, de 28 de Dezembro de 1921 e posteriormente, regulamentado pelo Decreto 17.042, de 16 de Setembro de 1925. O órgão foi extinto em 1962. Atualmente suas funções são exercidas pelo Serviço Florestal Brasileiro criado pela Lei nº 11.284/2006.

¹⁷³ A área atualmente administrada pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico possui três tombamentos pelo IPHAN (Processo de tombamento nº 101-T-38 e 157-T e inscrição datada de 30/05/38 no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico): (i) Jardim Botânico do Rio de Janeiro, inclusive o Pórtico da Academia de Belas Artes, Portão da Antiga Fábrica de Pólvora e o Antigo Aqueduto da Levada - Inscrição nº 02/fls.02, datada de 30/05/38, no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; (ii) Parque Nacional da Tijuca e florestas de proteção acima da cota de 100 m, parte integrante do JBRJ – Inscrição nº 42/fls.10, datada de 27/04/67, no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; (iii) Conjunto Paisagístico do Antigo Horto Florestal – Inscrição datada de 17/12/73 no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico. Ver figura 01 e 02.

“Em dezembro de 1973, sob o nº 61, folha 14 e identificado como Conjunto Paisagístico do Horto Florestal do Estado da Guanabara, os 83 e 1/3 hectares do Horto Florestal passavam a ser parte integrante e indissolúvel do Jardim Botânico, em ato presidido pelo relator e Conselheiro Dalcy Oliveira de Albuquerque e aprovado por unanimidade, sendo inserido no livro de tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico do IPHAN¹⁷⁴”.

Acerca da relação entre o IPJB e o Horto Florestal o Regimento Interno do Serviço Florestal, aprovado pelo Decreto nº 9.015, de 16 de março de 1942, determina que a área do Horto Florestal da Gávea deverá ficar sob a administração do jardim Botânico¹⁷⁵. Importante ressaltar que no referido Decreto e no Regimento Interno não há qualquer delimitação territorial das áreas do IPJB e do Horto Florestal, nem mesmo qualquer orientação acerca da junção de uma área a outra.

Em 1965 através do Decreto 56.911/1965 a União Federal cede 21.000 m² da área para Furnas – Centrais Elétricas. Em 1968 o Governo Federal autoriza por meio de Decreto a cessão de 14 ha ao Banco Nacional de Habitação – BNH para construção de moradias populares (cerca de 800 famílias oriundas de favelas), mas a construção não foi realizada.

Em 1968 através do Decreto nº 62.551, de 16 de abril de 1968, a União autorizou a cessão gratuita ao Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO do terreno situado nos fundos do imóvel onde funciona a subestação de energia elétrica, integrante do Horto Florestal, com área de 26.800m². No mesmo ano é construído pelo Governo Federal o Conjunto Habitacional Dona Castorina (“Balança”) para abrigar 252 famílias em 21 blocos, provenientes da favela do Pinto na Lagoa Rodrigo de Freitas.

¹⁷⁴ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPARG, Claudia Braga. Ob. Cit. 2015. P. 28.

¹⁷⁵ Artigo 2º do regimento Interno do Serviço Florestal aprovado pelo Decreto 9015/42: Art. 2º O Serviço Florestal (S. F) é constituído dos seguintes órgãos: Secção de Botânica, Secção de Silvicultura, Secção de Tecnologia de Produtos Florestais e Secção de Parques Nacionais.

§ 1º A Secção de Botânica compreende o Jardim Botânico e dependências acrescido da área do antigo horto florestal da Gávea com as respectivas instalações.

§ 2º A Secção de Silvicultura compreende os hortos florestais dos Estados e o do Distrito Federal.

§ 3º O Diretor será auxiliado por um secretário por ele designado dentre os funcionários do Ministério, o qual terá a gratificação de função que for fixada em lei.

§ 4º Cada Secção terá um chefe, designado pelo Diretor do Serviço, dentre os funcionários lotados no S. F., o qual perceberá a gratificação de função que for fixada em lei.

§ 5º Cada horto florestal ou parque nacional terá um administrador designado pelo Diretor do Serviço, dentre os funcionários especializados da respectiva lotação, ao qual caberá a gratificação de função que for fixada em lei.

§ 6º O horto-florestal localizado no Distrito Federal será administrado pelo chefe da Secção de Silvicultura.

§ 7º Os órgãos de que se compõe o Serviço Florestal funcionarão perfeitamente coordenados, em regime de mútua colaboração, sob a orientação do Diretor do Serviço.

Em 1971 através da Lei Federal 2.175/1971 o Horto Florestal da Gávea com seus 83 ha de área passaram a fazer parte do IPJB. Em 1985 iniciou o estudo para realização da demarcação dos limites do Parque Jardim Botânico e o levantamento de sua situação fundiária. Em 1981 ocorreu a perda de área anexada ao prédio da antiga Administração Central do Jardim Botânico, situado na Rua Jardim Botânico nº 1.024/1.032, que já vinha sendo utilizada pelo Centro de Tecnologia Agrícola e Alimentar, para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. No ano de 2001, com sede no Horto Florestal, especificamente no Solar do Imperatriz, foi criada a Escola Nacional de Botânica Tropical com objetivo de realizar cursos de pós- graduação para capacitação de profissionais sobre a flora brasileira. No ano de 2002 foi elaborado o Plano Diretor do Jardim Botânico que aponta para a necessidade de expansão da sua área física para abrigar a ampliação das coleções vivas das espécies cultivadas no arboreto.

Diante da evolução histórica apresentada é possível concluir que sempre houve uma distinção entre a área ocupada pelo IPJB e a área do Horto Florestal. Originariamente a região do Jardim Botânico era formada pelas terras do Arboreto (54 hectares) e imediações, enquanto a região do Horto Florestal pelas terras da Escola Normal e Asilo Agrícola (83 hectares), formando um total de 137 hectares de área¹⁷⁶. Essa área fica inserida no território da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas. Para uma melhor compreensão da composição territorial do Horto Florestal far-se-á no próximo capítulo uma breve exposição sobre a urbanização da cidade do Rio de Janeiro, especialmente no modelo de ocupação da zona sul carioca.

4.2. Rio de Janeiro: A Cidade capitalista. A dicotomia zona sul x subúrbio

De acordo com o exposto no capítulo anterior foi apenas no século XIX que a Cidade do Rio de Janeiro começou a migrar de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, com a implantação de um modelo de produção capitalista. Essa nova dinâmica altera de forma substancial a divisão socioespacial da cidade, formando ambientes segregados ou ambientes com clara disputa social pelo espaço urbano, em que a classe trabalhadora dividia o território com a elite econômica carioca, como ocorre atualmente na área ocupada pela comunidade do Horto Florestal.

Além do ambiente rural, no início do século XIX a mão de obra no Rio de Janeiro, como em todo o país era essencialmente formada por escravos. O número de trabalhadores

¹⁷⁶ Plano Diretor do jardim Botânico. Ver figura 03 e 04.

livres era insignificante e a elite local controlava os meios de produção. Do ponto de vista geográfico as residências da elite econômica ocupavam o mesmo espaço que as do restante da população. Tal fato decorreu da preocupação necessária com a defesa e a ausência de transporte coletivo impossibilitando a mobilidade mínima no ambiente urbano¹⁷⁷.

Nessa ambiência as relações sociais eram pautadas apenas no embate entre a elite local e os escravos, uma vez que o trabalhador livre não tinha participação efetiva a ponto de influenciar na dinâmica dessa relação social. Apenas a partir de 1808 com a chegada da família real no Brasil foi possível observar a presença de uma classe social nunca antes vista na região, alterando de modo significativo a estrutura social dos moradores da cidade. Com toda a realeza fixada na área surgiu para a cidade do Rio de Janeiro, novas demandas na esfera econômica, social e política.

No campo econômico o início do século XIX no Rio de Janeiro é marcado pela expansão econômica do café, fazendo com que uma quantidade significativa de trabalhadores livres nacionais e estrangeiros procurasse a cidade para exercerem algum tipo de atividade. É nesse bojo que o capital internacional começa a chegar à cidade, buscando “*novas fontes de reprodução*”. A maioria desses investimentos foi utilizado em obras de infraestrutura, como transporte, água, esgoto, através de concessões obtidas do Governo Imperial a essas empresas estrangeiras¹⁷⁸.

É nesse momento que começou a ser inserido no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, os elementos de um meio de produção capitalista, mesmo que as relações sociais na cidade ainda fossem pautadas por uma estrutura colonial, tendo o escravo como principal forma de mão de obra. Nesse momento histórico é possível perceber a presença de um modelo colonial de produção convivendo, em clara contradição e conflito, com um modelo capitalista que estava sendo implantado.

Com a melhora da infraestrutura e a intensificação das contradições sociais gerada pelos novos meios de produção que se apresentavam, foi questão de tempo que o ambiente urbano sofresse uma alteração em sua divisão sócio espacial. A concentração de residências no mesmo local deixa de existir e a segregação espacial passa a ser a linha norte da formação do espaço carioca. Segundo Maurício de Abreu, o elemento determinante para formação dessa divisão espacial foi a introdução no território carioca do bonde de burro e do trem a vapor, a

¹⁷⁷ ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: IPP, 2013. P. 35. O autor analisa a concentração das residências no mesmo ambiente urbano no seguinte trecho: “*A falta de meios de transporte coletivo e as necessidades de defesa faziam com que todos morassem relativamente próximos uns aos outros, a elite local diferenciando-se do restante da população mais pela forma – aparência de suas residências do que pela localização das mesmas*”.

¹⁷⁸ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. 2013. P. 35.

partir de 1870, que foram os dois elementos essenciais para o crescimento físico da cidade. A mobilidade urbana que faltava à cidade potencializou a separação entre as classes econômicas criando uma nova forma de aproveitamento e utilização do espaço urbano¹⁷⁹.

É nesse momento, através do bonde que a elite econômica carioca consegue se deslocar até a zona sul, local anteriormente destinado a produção industrial. A região do Horto Florestal essencialmente ocupada por operários/funcionários da antiga fábrica de pólvora, da indústria têxtil ou do próprio parque Jardim Botânico, sofreria o assédio de uma elite econômica que iniciava sua chegada ao bairro. No sentido contrário, enquanto a elite, servida pelos burros inicia sua ocupação na zona sul, a classe trabalhadora inicia sua migração para os subúrbios, onde a infraestrutura era (é) precária e o deslocamento urbano extremamente deficitário.

Assim, é possível afirmar que o transporte coletivo, nesse momento histórico, o bonde de burro e os trens a vapor, teve um papel extremamente importante e definidor do espaço urbano carioca. Os bondes foram responsáveis pela expansão da zona sul, enquanto os trens pela expansão dos subúrbios cariocas. Assim, é a partir da década de 1870, quando os dois meios de transporte passaram a operar de forma mais intensa, que o espaço urbano do Rio de Janeiro sofreu grande modificação. Nesse momento, cada vez mais o sistema escravista vem perdendo força, contribuindo significativamente para alteração da estrutura das relações sociais urbana.

O historiador Mauricio de Abreu divide a geografia espacial carioca em dois períodos: um período anterior ao ano de 1870, em que o transporte urbano era precário, e um período posterior a esse ano, em que os trens e bondes já transitavam regularmente pela cidade. Analisando o período pré-1870, o autor afirma:

“Treze anos após a chegada da família real, e a um ano da independência do país, o Rio de Janeiro ainda é, em 1821, uma cidade bastante modesta. Restringia-se basicamente às freguesias da Candelária, São José, Sacramento, Santa Rita e Santana, que correspondem a grosso modo, às atuais regiões administrativas do Centro e Portuária. As demais freguesias existentes eram predominantemente rurais¹⁸⁰”.

A estrutura espacial no ano de 1821 demonstra a concentração populacional em poucas regiões da cidade. A zona sul ainda era eminentemente rural formada por chácaras,

¹⁷⁹ Ibid. P. 37.

¹⁸⁰ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. 2013, P. 37. O autor afirma que entre as próprias freguesias formou-se uma divisão social, em que a classe dirigente ficava concentrada no mesmo local ou em freguesias próximas.

como exposto no capítulo anterior. As chácaras mais afastadas do centro urbano se limitavam a produção de gêneros alimentícios (essencialmente para fomentar a Corte), as que ficavam próximas das freguesias urbanas foram cada vez mais repartidas em propriedades menores se prestando ao lazer de final de semana da elite econômica da cidade. Posteriormente, esses locais mais próximos deixaram de ter essa destinação e começaram a servir de residência fixa, o que segundo Mauricio de Abreu, justificou, inclusive, a criação de novas chácaras¹⁸¹.

A partir dessa dinâmica percebe-se que as obras de mobilidade no Rio de Janeiro permitiram que a classe de maior capacidade econômica migrasse dos grandes centros urbanos em direção a bairros da zona sul (para as chácaras que antes eram utilizadas somente aos fins de semana ou para as novas propriedades que surgiram, provenientes do fracionamento de fazendas e chácaras da região). A mão de obra livre precisava ficar perto do centro urbano, onde a demanda por trabalho era mais intensa. A zona sul, inicialmente, Botafogo, Glória e Catete, serviu, portanto, de residência para a elite carioca, que edificava na região verdadeiras mansões. Mauricio de Abreu analisando esse momento histórico afirma:

“Com efeito, os bairros de Botafogo, Glória e Catete, passavam então a ser procurados pelas famílias de mais altas rendas do segundo reinado multiplicando-se aí a construção de mansões suntuosas, algumas pertencentes aos grandes fazendeiros do café que, tendo multiplicado os seus lucros durante a fase de expansão da rubiácea pelos planaltos mineiro e fluminense, aplicavam parte deles na construção de residências na Corte. É o caso, por exemplo, do Palácio do Catete, construído em 1962 para servir de residência urbana aos Barões de Nova Friburgo, e de tantas outras construções urbanas da nobreza que viriam a desaparecer no século seguinte, substituídas por prédios de apartamentos¹⁸²”.

A migração da elite para os bairros da zona sul, intensificada em meados da década de 1850, coincidiu progressivamente com o aumento da qualidade dos transportes na cidade. Assim, o centro da cidade ficava destinado a residência das populações mais miseráveis, que precisavam permanecer perto dos centros urbanos ou pelo menos na periferia dos mesmos para “venda” diária de sua força de trabalho. Nesse momento intensificou-se a formação dos cortiços e outras formas de habitações coletivas.

¹⁸¹ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. P. 37. Segundo o autor: “Assim, o aparecimento cada vez maior de chácaras no atual bairro de Laranjeiras e o adensamento populacional urbano do Catete e da Glória levaram a criação da freguesia da Glória em 1834, desmembrada da de São José. Botafogo, arrebaldado da freguesia da Lagoa, também passa nessa época por um surto de criação de chácaras situadas principalmente na praia de Botafogo, na rua São Clemente e na de São Joaquim da Lagoa (atual Voluntários da Pátria)”.

¹⁸² Ibid. P. 41.

Essa dinâmica de expansão urbana ganha força no período entre 1870 e 1902 com o desenvolvimento da malha urbana. A mobilidade teve um papel importantíssimo na reprodução do capital nacional e internacional, pois o primeiro, fruto da economia cafeeira, era investido na aquisição de propriedades nas áreas que transitavam os bondes, e o segundo controlava as decisões de quais áreas seriam servidas pela linha de bonde. Desta forma, a estrutura e divisão socioespacial da cidade do Rio de Janeiro foi determinada pela reprodução do capital, viabilizada pelas concessões da Coroa em favor das empresas estrangeiras e da forma de aquisição da propriedade imóvel pela compra e venda, com uma estrutura de mão de obra ainda pautada no escravagismo, intensificando a criação da dicotomia centro-periferia¹⁸³.

Em 1871 a primeira companhia operadora dos bondes na cidade do Rio de Janeiro (Companhia Americana Botanical Garden Railroad Company, posteriormente Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico) ampliou suas linhas até o Jardim Botânico, intensificando a ocupação da freguesia da Lagoa pelas classes de maior poder econômico. Toda a ocupação da zona sul seguiu essa lógica casada, em que as empresas de bonde construíram seus trilhos nos locais que pretendiam empreender, beneficiando os proprietários de imóveis na região, que com a chegada do transporte poderiam comercializar suas propriedades para os novos habitantes. Enquanto isso, as áreas centrais eram cada vez mais adensadas com ocupações realizadas pela classe trabalhadora, gerando, como já exposto, o crescimento dos cortiços¹⁸⁴.

Enquanto os bondes eram responsáveis em atender áreas que já tinham iniciado um processo de urbanização, os trens foram responsáveis em chegar às freguesias mais distantes, ainda exclusivamente rurais, formando os atuais subúrbios do Rio de Janeiro¹⁸⁵.

Com o desenvolvimento dos meios de transporte, um processo de urbanização, mesmo que precário, em andamento e o início da substituição de mão de obra escrava, na segunda metade do século XIX tem início o processo de industrialização carioca, que ainda tinha fortes relações e dependências com o setor rural, especialmente agrícola. Até início do século XX o

¹⁸³ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. P. 44. Sobre a formação da dicotomia centro-periferia na cidade do Rio de Janeiro afirma o autor: “*O capital nacional proveniente de grande parte dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou cada vez mais a ser aplicado em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana. Os dois, entretanto, nem sempre atuavam separadamente, aliando seus esforços em muitas instancias, quando essa associação era desejada, ou mesmo inevitável, como no caso da criação de novos bairros. Bondes e trens possibilitaram, assim, a expansão da cidade e permitiram a solidificação de uma dicotomia núcleo periferia que já se esboçava, como visto, antes de 1870*”.

¹⁸⁴ Ibid. P. 50. As intervenções do Estado nos cortiços, com as expropriações para combater o adensamento da área central da cidade, começaram em 1893, com o prefeito Barata Ribeiro, e se intensificaram no início do século XX, principalmente na administração de Pereira Passos. Essa intervenção, segundo o autor: “*foi responsável pelo aumento da estratificação social do espaço carioca*”.

¹⁸⁵ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. P. 50.

processo de industrialização era concentrado no centro da cidade e caracterizava-se, segundo Mauricio de Abreu:

“pela predominância de pequenos estabelecimentos dedicados à fabricação de calçados, chapéus, confecções, bebidas e mobiliário. Eram indústrias, com baixíssimo nível de mecanização, verdadeiros artesanatos, absorvendo, conseqüentemente, grande quantidade de força de trabalho. Ainda no centro localizavam-se gráficas, as metalurgias leves e fundições, a indústria alimentar e outras. Era o centro, pois, o grande mercado de trabalho¹⁸⁶”.

Tal descrição, especialmente no que diz respeito à indústria têxtil, confirma a concentração das companhias dessa natureza na zona sul carioca, como ocorreu nas regiões do Horto e Jardim Botânico, intensificando a ocupação pelo operariado.

No final do século XIX ocorreu o esgotamento do sistema escravista, gerando uma crise na produção cafeeira do Rio de Janeiro, fazendo com que a migração do meio rural para o ambiente urbano fosse intensificada. Esse crescimento populacional agravou de forma substantiva o problema habitacional da cidade, adensando ainda mais as moradias nos cortiços. Diante do caos habitacional, que causou, inclusive, o aumento das epidemias, o Estado iniciou um processo de intervenção com um Decreto promulgado em 09/12/1882 que isentava de impostos aduaneiros e concedia outros benefícios às indústrias que construíssem casas populares seguindo padrões de higiene para seus operários. No esteio desse Decreto que a Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, localizada no Jardim Botânico, intensificou a produção de moradias para seus operários na região. Segundo Mauricio de Abreu, nesse momento o Estado assumiu pela primeira vez *“a responsabilidade de subsidiar, pelo menos em parte, a reprodução da força de trabalho¹⁸⁷”*.

Seguindo essa linha, o Decreto de 08/02/1888 isentou de impostos sobre importação de materiais de construção e concessão de terrenos e de edifícios a companhia que construísse casas populares. Assim, na tentativa de sanar o problema das moradias insalubres, em 1889 foi criada a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro, de Arthur Sauer. Na década de 1890 a Companhia criou cinco Vilas Operárias, sendo uma delas no bairro do Jardim Botânico (Vila Arthur Sauer). As vilas reduziram, mas não acabaram com o problema habitacional carioca. Os cortiços continuavam com grande quantidade de pessoas morando em péssimas condições, pois precisavam estar perto do Centro da cidade na busca por trabalho.

¹⁸⁶ Ibid. P. 54 - 55.

¹⁸⁷ Ibid. P. 57.

No início do século XX o Estado realizou uma das maiores intervenções urbanísticas da história, organizando o espaço urbano carioca a partir da lógica de expansão da economia brasileira, em que a atividade exportadora predominava. Essa intervenção consagrou o modelo pretendido pelos empreendedores da época, segregando o espaço urbano, retirando os pobres das áreas valorizadas da cidade, especialmente com o fim dos cortiços, obrigando uma migração para os subúrbios, contribuindo para sua ocupação efetiva, ou intensificando a ocupação dos morros do centro com a formação das favelas, uma vez que a classe trabalhadora precisava residir próximo ao local do emprego¹⁸⁸. Com a reforma Passos o Rio de Janeiro estava pronto para realizar a reprodução do modo de produção capitalista.

Mesmo com a intervenção do Estado na reforma Pereira Passos, as bases da urbanização carioca já tinham sido fixadas. As áreas pautadas pelo transporte de trem (subúrbios) seriam destinadas as classes econômicas mais baixas que já se deslocavam para essa localidade em razão do menor custo das moradias, especialmente depois da intervenção do Estado nos cortiços. As áreas pautadas pelo transporte de bonde (zona sul) seriam, destinadas aos moradores com maior potencial aquisitivo¹⁸⁹.

Fugindo absolutamente dessa dicotomia e do modelo padrão de urbanização exposto, os bairros do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas apresentavam grande contradição, em razão da presença significativa de residências de operários, pessoas de classe econômica inferior (uma contradição carioca, uma verdadeira contradição em si mesma). Permitir que os trens invadissem essa região, acabaria com todo o modelo que foi ideológica, política e economicamente pensado. Mauricio de Abreu destaca esse embate:

“Havia, entretanto, uma contradição nesse processo, que era a presença de bairros operários na zona sul, nas proximidades da Lagoa Rodrigo de Freitas. Permitir a instalação de ferrovias nessa

¹⁸⁸ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. 2013. P. 59 – 60 e 65 - 66. De acordo com o autor: “Esse momento que se iniciara em 1894, quando a oligarquia cafeeira retomou o poder político, cristalizou-se durante a Administração Rodrigues Alves, que indicou para o cargo de Prefeito do Distrito Federal um dos responsáveis pelo antigo (1875) plano da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, jamais implementado: Francisco Pereira Passos. O Prefeito Passos comandou, então, no curto período de quatro anos, a maior transformação já verificada no espaço carioca até então, um verdadeiro programa de reforma urbana”. Sobre a formação das favelas no período Passos, Abreu afirma: “Finalmente, o período Passos também se constitui em exemplo de como as contradições do espaço, ao serem resolvidas, muitas vezes geram novas contradições para o momento de organização social que surge. É a partir daí que os morros situados no centro da cidade (Providencia, São Carlos, Santo Antônio e outros), até então pouco habitados, passam a ser rapidamente ocupados, dando origem a uma forma de habitação popular que marcaria profundamente a feição da cidade neste século – a favela. O Morro da Providência, por sinal, já era conhecido como Morro da Favela desde 1897, quando passou a ser habitado por militares de baixa hierarquia retornados de Canudos”.

¹⁸⁹ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. P. 57. De acordo com o autor surge uma interessante dicotomia: “Trem, subúrbio e população de baixa renda passavam a ser sinônimos aos quais se contrapunha a associação bonde – zona sul – estilo de vida moderno”.

área que, saneada, seria tão lucrativa com aquelas que lhe eram vizinhas, equivaleria a solidificar uma tendência não desejada¹⁹⁰”.

Alguns projetos de ferrovias para a zona sul do Rio de Janeiro foram desenvolvidos, mas nenhum deles implementado. As fábricas instaladas na região da zona sul mantiveram suas atividades até meados das décadas de 1930 e 1940, momento em que foram transferidas para as regiões periféricas da cidade. Suas propriedades foram transformadas em grandes loteamentos residenciais para a classe mais abastada. Muitas ocupações precárias realizadas pelos operários dessas fábricas foram mantidas até os dias atuais e geram inúmeros embates e assédios por parte do capital imobiliário.

A ocupação da região da Lagoa Rodrigo de Freitas sempre refletiu essa contradição. A administração do Prefeito Carlos Sampaio, década de 1920, integrou às margens da Lagoa à área central da cidade. A ocupação da Lagoa foi diferente dos outros bairros da zona sul carioca, pois era composta pelos operários da antiga indústria têxtil da região ou por pessoas que procuravam uma residência gratuita em terrenos que ainda estavam abandonados. A administração municipal realizou obras de saneamento na área para estimular a ocupação por pessoas de classe econômica mais alta, elitizando cada vez mais o local. A elite que se formou na região foi responsável em realizar a pressão política necessária, através de leis de zoneamento, para o deslocamento das indústrias para os subúrbios da cidade. Ocorre que os trabalhadores dessa indústria e suas famílias permaneceram na região, intensificando o conflito social¹⁹¹. Analisando o deslocamento da indústria nesse período, Mauricio de Abreu afirma:

“É importante observar que o processo de deslocamento da indústria da área central para os subúrbios foi complementado por dois outros, também importantes. Em primeiro lugar a saída dos estabelecimentos fabris das proximidades do centro levou a liberação de edificações amplas, que foram prontamente ocupadas por ramos industriais que exigiam grandes espaços para produção e comercialização de seus produtos, destacando-se aí a indústria de móveis, que passou a se concentrar no Estácio e nas proximidades da Praça Onze de Junho. Em segundo lugar, é também a partir da década de 1930 que o Estado passa a intervir no processo de localização industrial, surgindo dessa iniciativa o Decreto-Lei 6.000/37, que definiu pela primeira vez uma zona industrial da cidade. Como dessa nova área foram excluídos os bairros das zonas sul e norte do Rio (muitos dos quais com importante produção fabril, como Gávea, Jardim Botânico e Laranjeiras), as mudanças em forma e conteúdo impostas ao espaço

¹⁹⁰ Ibid. P. 57.

¹⁹¹ ABREU, Maurício de Almeida. Ob. Cit. P. 77.

passaram a ser inevitáveis. Impedidas de se expandir nessas áreas da cidade, e ocupando terrenos agora extremamente valorizados, essas indústrias logo optaram por transferir-se para outros locais, ou encerraram mesmo suas atividades, loteando seus terrenos e obtendo, como isso, grandes lucros. A Fiação e Tecelagem Aliança, localizada em Laranjeiras fez isso no mesmo ano de 1937, surgindo no local da antiga fábrica o novo bairro “Jardim Laranjeiras” (área da atual rua General Glicério). A Fábrica Corcovado, no Jardim Botânico fez o mesmo em 1938, e do retalhamento de suas terras surgiu o “Jardim Corcovado” (atuais ruas Benjamim Batista, Nina Rodrigues, Abade Ramos, Conde de Afonso, Celso, Senador Simonsen dentre outras). Das terras onde estava situada a Fábrica Carioca da Companhia América Fabril, na Rua Pacheco Leão, surgiria por sua vez, já em 1953, o Condomínio Parque Jardim Botânico. Algumas “rugosidades” permanecem até hoje¹⁹²”.
(Grifo nosso)

É na Rua Pacheco Leão que atualmente grande parte da comunidade do Horto Florestal está localizada. As “rugosidades” citadas por Mauricio de Abreu certamente tem relação com as contradições que se estabeleceram na área no momento em que a elite entrou em contato, na zona sul carioca, com os moradores de classe econômica inferior que ocupavam a região (trabalhadores do Jardim Botânico, antigos trabalhadores da indústria têxtil ou até mesmo da antiga fábrica de Pólvora).

O contexto do Horto Florestal se confunde com a própria urbanização da cidade do Rio de Janeiro, que foi definida a partir de uma estratificação espacial pautada na dicotomia zona sul x subúrbio. Os conflitos nessa região decorrem até hoje da concentração, em um bairro que foi “construído” para residência de pessoas de classe econômica alta, de moradores de baixo poder aquisitivo, que ocupam de forma precária suas moradias, uma vez que nunca esteve integrada a lógica formal do direito de propriedade. Esse fato torna ainda mais frágil a possibilidade de permanência desses ocupantes na região, diante da atuação do Estado e do capital imobiliário, que precisa reproduzir naquele espaço sua lógica de apropriação econômica, como exposto na parte introdutória, acerca do ideário de David Harvey.

4.3. A Questão Fundiária do Horto Florestal

Como já apresentado no presente trabalho, até o ano de 1820 a aquisição de terras no Brasil era realizada através do regime das sesmarias, sendo, inicialmente, a Coroa Portuguesa proprietária de todo o território brasileiro. Os principais sesmeiros das terras localizadas no

¹⁹² Ibid. P. 100 - 101.

Rio de Janeiro à época eram as ordens religiosas (jesuítas), o Senado da Câmara e o próprio Governo Português, sendo os jesuítas donos das parcelas mais significativas. Nesses termos, afirma Barata e Gaspar:

“Com todas essas riquezas, a instituição jesuítica formou por mais de dois séculos, juntamente com o Senado da Câmara e o Governo Português, a tríade que guiava os destinos dos moradores do Rio de Janeiro¹⁹³”.

As Câmaras realizavam a arrecadação dos tributos relacionados ao uso da terra, mediante o pagamento do foro, e posterior repasse a Coroa. De acordo com Barata e Gaspar a natureza jurídica dos contratos era pautada pela enfiteuse e pelo arrendamento, sendo que a primeira recaía sobre as terras não cultivadas e esse último em contratos temporários de uso das terras¹⁹⁴.

A transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 foi acompanhada de um crescimento significativo da população local, fazendo com que a Coroa alterasse a sistemática de concessão de uso das terras, bem como a cobrança dos tributos. Com isso, foi criada a Resolução de 1º de outubro de 1814, fixando o foro de 5% do valor do terreno para novas concessões. Posteriormente, seguindo essa sistemática, a Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras), altera a lógica de aquisição da propriedade privada no Brasil. Após a promulgação dessa lei, segundo Barata e Gaspar, tem início no Rio de Janeiro um verdadeiro *“loteamento de grandes parcelas de terra, tanto no subúrbio carioca como no centro urbano¹⁹⁵”*. A Lei de 24/11/1892 concedeu a remissão dos foros aos foreiros e a Instrução de 26/07/1893 regulou o preço da remissão, permitindo a transformação dos arrendatários em foreiros.

A área da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas seguiu exatamente essa sistemática. De acordo com Barata e Gaspar:

“O caso da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas exemplifica bem essa questão. Foi inicialmente propriedade real, quando tinha a denominação de Engenho D’el Rei, passou por compra às mãos dos Amorim, depois dos Fagundes Varella e, finalmente, dos Rodrigo de Freitas. Durante esse período era o Engenho foreiro da Câmara devendo, portanto, pagar o foro, uma espécie de aluguel perpétuo. Com a sua incorporação aos próprios nacionais, em 1808, quando o local foi escolhido para abrigar uma fábrica de pólvora capaz de atender as necessidades de defesa da

¹⁹³ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. Ob. Cit. 2015, P. 29.

¹⁹⁴ Ibid. P. 29-30.

¹⁹⁵ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. Ob. Cit. P. 30.

nova metrópole portuguesa, deixou a área de estar vinculada à Câmara, passando então à alçada direta do Estado português. Tratou o mesmo de indenizar os familiares de Rodrigo de Freitas pela área desapropriada, o que somente se concretizou em 1827, quando foi paga a quantia de Rs. 42:193\$430 e mais juros correspondentes. No entanto, esqueceu o Estado de pagar o que era de direito do Município, processo lento que só foi concluído em 1869 quando o Estado emitiu 50 apólices da dívida pública de Rs. 1:000\$000 para pagamento à Câmara Municipal da Corte do domínio direto dos terrenos da Lagoa Rodrigo de Freitas. Cabe ressaltar neste item que o domínio direto pertencia à municipalidade desde o período de concessão das sesmarias em 1567¹⁹⁶”.

Diante do trecho exposto é possível concluir que a Coroa na desapropriação (para instalação da fábrica de pólvora), incorporando a área aos próprios nacionais, indenizou apenas o titular do domínio útil, deixando de fazê-lo em relação ao titular do domínio direto, o Município, o que foi feito em 1869, através da emissão de 50 apólices da dívida pública¹⁹⁷.

Os titulares das chácaras pagavam um arrendamento ao Estado que por sua vez, era devedor do Município. Pagavam, de acordo com Barata e Gaspar:

“uma espécie de aluguel pelo uso da terra, já que a mesma era propriedade Municipal quando foi incorporada à Fazenda Real, em 1808, como Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas, ficando estabelecido pela Carta de Adjudicação passada em favor da Real Fazenda pelo escrivão do Juízo dos Feitos da Coroa Real Thomas Pedro Cotrin de Almeida em 10/01/1810, que a Fazenda Nacional passava a assumir a titularidade da área cujo domínio direto pertencia à Municipalidade, com o pagamento à mesma de foro de Rs. 6\$500 por ano¹⁹⁸”.

Esse processo de aquisição da área terminou como descrito no trecho acima, em 1869 com a emissão de 50 apólices da dívida pública. Como exposto anteriormente, em 1808, a área desapropriada contava com apenas 54 chácaras (propriedades rurais que serviam para o lazer de moradores abastados que tinham sua residência fixa no centro da Cidade do Rio de Janeiro¹⁹⁹). Com a chegada da Coroa no Rio de Janeiro e o crescimento da população na

¹⁹⁶ Ibid. P. 30.

¹⁹⁷ Ver anexo 03 – Escritura de Cessão de Domínio Direto dos terrenos da Lagoa de Freitas.

¹⁹⁸ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. Ob. Cit. P. 44.

¹⁹⁹ Ibid. P. 32. Vejamos a citação de Paulo Santos, exposta pelos autores, em artigo publicado na coleção IAB de 1957 sobre chácaras do Rio de Janeiro: “Nenhuma outra edificação exprimiui com tanta autenticidade a vida íntima da gente carioca e o caráter regional de sua arquitetura como a casa de chácara, referida por alguns viajantes como casa de campo, cujo programa abrangia: casa, senzala, jardim, horta, pomar, poço de água nativa com cacimba, galinheiro, pombal, chiqueiro, estrebaria, com vaca, burro e cavalo, estrumeira, covheira com o carro rústico e a sege ou traquitana, e toda a sorte de bichos caseiros – cada um desses elementosa sendo considerado não como acessório, mas como peça de um sistema que persistiu vivo e funcionando até

cidade essas chácaras começaram a perder o caráter rural e passaram a abrigar de forma definitiva, e não mais para lazer, uma população (portugueses, viajantes, comerciantes, diplomatas) que começou a se estabelecer com finalidade de moradia na região da zona sul do Rio. O crescimento da população nessa área pode ser comprovado pelos números apresentados no capítulo anterior: Em 1808 eram 54 chácaras, em 1844 eram 148 e em 1868 mais de 153 chácaras.

A partir da segunda metade do século XIX ocorreu um fracionamento dessas chácaras em propriedades menores, que poderiam ser adquiridas pela compra e venda, intensificando a ocupação na região. Esse fato, como já exposto no capítulo anterior, é consequência, sobretudo das obras de mobilidade urbana que foram feitas na região (chegada do bonde) e de fornecimento de água (edificação do reservatório de água do macaco). Aos poucos essas propriedades davam lugar a pequenos loteamentos que foram a origem de alguns bairros da zona sul do Rio de Janeiro.

É com o advento da República que todos os arrendatários tiveram que adquirir seus lotes e chácaras, quitando suas dívidas com o Estado ou devolvê-los a União que ocorreu a transformação efetiva da área, que deixa de ser predominantemente rural para exercer um caráter urbano, tendo a indústria têxtil como um dos seus pilares (Exemplos: Fábrica São Félix (1881), Carioca (1884) e Corcovado (1889)²⁰⁰). É a partir desse momento que os empresários adquirem terrenos nessa região para investimento imobiliário, como já exposto no capítulo anterior. Essa localidade abrigava uma aristocracia que buscava a tranquilidade da região, mas também, cada vez mais, uma população operária, proveniente das fábricas.

princípios do século XX, e só o surgimento da idade industrial, introduzindo novos valores acabaria por destruir”.

²⁰⁰ BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPAR, Claudia Braga. Ob. Cit. P. 45. Segundo os autores a principal razão para implementação da indústria têxtil na região foi a grande quantidade disponível de água presente nos rios (Cabeça, Rainha e Macaco) e os riachos que descem da Serra da Carioca e deságuam na Lagoa Rodrigo de Freitas. Ratificando a importância da indústria de tecidos como um fator que intensificou a ocupação na região com a formação das vilas operárias, destaca-se o seguinte trecho: “*Deu-se partida para a era industrial nos bairros do Jardim Botânico e da Gávea, com a criação da Companhia Fiação e Tecidos Corcovado, em 1889. Destacou-se ela desde logo, dentre as demais de então, por dispor de acomodações para os filhos pequeninos de suas operárias, no tempo em que a dirigia o industrial José da Cruz, provavelmente o introdutor das creches de iniciativa patronal no Rio antigo. Em virtude do alto número de funcionários, criou-se uma vila de operários, e, dez anos depois, foi inaugurada, em 13 de novembro de 1899, a primeira creche brasileira, de que se tem registro, para filhos de operários no Rio de Janeiro*”. Ainda sobre a formação das vilas operárias os autores descrevem a ampliação da Fiação Tecelagem Carioca, no trecho: “*Por despacho do Ministério da Fazenda de 19 de agosto de 1889, manda-se fazer contrato de cessão gratuita por espaço de vinte anos, dos terrenos da chacara ou terreno nº 12, denominada do Algodão às Cia. Saneamento do Rio de Janeiro e Fiação Tecelagem Carioca, a fim de construir casas e escolas para a classe operária. Somente em 1891 essas duas companhias juntas, construíram uma grande e importante vila operária, para dar habitação ao crescente número de empregados*”... “*A fábrica foi fechada na década de 1930, preservando-se a vila operária, na hoje, Rua Pacheco Leão, considerada bem cultural, sendo tombada pelo Decreto Municipal nº 198, de 30 de dezembro de 1987*”.

A ocupação na área intensificou ainda mais com o Decreto Legislativo de 08/02/1888 que concede isenção de impostos sobre importação de materiais de construção e de concessão de terrenos e de edifícios, às empresas que se propusessem a edificar casas populares. Nesse momento surgem as “Vilas Operárias”, sendo uma das primeiras, a Vila Operária Arthur Sauer, destinada a moradia dos operários da fábrica Carioca de Tecelagem do Horto e da fábrica Corcovado do Jardim Botânico²⁰¹.

No início da década de 1930 o Estado brasileiro intensifica o processo de industrialização e começa a definir uma área para formação de um polo industrial para a Cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que as fábricas da zona sul encerrassem suas atividades, fazendo com que os bairros ali localizados tivessem predominantemente uma destinação residencial. As referidas fábricas lotearam seus terrenos, já bem valorizados à época e a região começou a sofrer com a especulação imobiliária, uma vez que as construtoras iniciaram o processo de urbanização das áreas.

A comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro, objeto de estudo do presente trabalho, tem sua formação identificada com esses fatos históricos. Os seus moradores são em grande proporção, descendentes dos antigos funcionários do Real Horto, atual IPJB, e das fábricas de tecidos que funcionaram na região.

Embora em 1808 a Fazenda da Lagoa Rodrigo de Freitas tenha sido desapropriada pela Coroa e, conseqüentemente, após a formação da república brasileira incorporada à União Federal, até os dias atuais não há qualquer demarcação da área, nem mesmo registro em nome do ente federal ou de qualquer outro ente público ou particular. Toda a área ocupada pelo IPJB e pela comunidade do Horto Florestal não tem registro imobiliário, o que torna controvertida a natureza jurídica dessa terra.

A ausência de registro pode ser comprovada a partir da análise do ofício nº 4248/2009/SPU/RJ/CODIM/AD encaminhado pela Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro ao titular do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Rio de Janeiro. No referido ofício a superintendente do órgão de patrimônio solicitou o registro de propriedade da área remanescente da “Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas” como bem imóvel de posse da União, área atualmente ocupada pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, nos termos da Lei 5972/73²⁰².

²⁰¹ Ibid. Ob. Cit. 2015, P. 34 - 37.

²⁰² Ver anexo 04.

4.4. A historicidade da ocupação e a década de 1980: As ações de reintegração de posse e a visão patrimonialista do bem público

A comunidade do Horto Florestal é composta por 621 famílias descendentes de antigos e atuais trabalhadores do IPJB e da indústria têxtil que desenvolveu larga atividade na região, como exposto nos capítulos anteriores, em que diversas casas de antigos operários foram cedidas, já no século XX, a funcionários do Jardim Botânico. Além disso, a construção de casas para funcionários do IPJB sempre foi prática comum e autorizada pelas diversas administrações do parque, uma vez que antes das obras de mobilidade urbana da cidade, a área era de difícil acesso e distante do centro da cidade, o que justificava a construção das moradias, em razão do grande número de terrenos não edificados na região.

Assim, gerações de famílias de funcionários e descendentes de funcionários das antigas fábricas e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque (a extensão territorial se confunde com a antiga Escola Normal e Asilo Agrícola), com autorização (ora, formal e, ora informal) das diversas administrações do IPJB. Atualmente a área é ocupada em sua maioria por famílias de baixa renda, havendo dentre elas um grande número de pessoas idosas²⁰³.

A comunidade está localizada na zona sul do Rio de Janeiro em bairro cujo valor do solo urbano é o quinto maior do país²⁰⁴. Além das moradias de funcionários e ex-funcionários do Jardim Botânico, a área do Horto é ocupada por condomínios de luxo e instituições como o SERPRO, Furnas centrais Elétricas - FURNAS, Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, **Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada** - IMPA, entre outros, como já exposto nos capítulos anteriores²⁰⁵.

A comunidade do Horto Florestal pode ser dividida em alguns grupos de ocupações (setores): Setor 01 (Dona castorina); Setor 02 (Pacheco Leão I); Setor 03 (Solar da Imperatriz); Setor 04 (Pacheco Leão II, III e IV); Setor 05 (Pacheco Leão V); Setor 06 (Grotão I); Setor 07 (Morro das Margaridas); Setor 08 (Caxinguelê); Setor 09 (Grotão II); Setor 10 (Vila 64); Setor 11 (Vila da Major)²⁰⁶.

²⁰³ Dados disponíveis em <http://www.museudohorto.org.br/>. Acesso em 05 de Janeiro de 2016.

²⁰⁴ Segundo o índice “FipeZap”, disponível em <http://oglobo.globo.com/infograficos/bairros-mais-caros/>. Acesso em 05 de Janeiro de 2016.

²⁰⁵ Ver figuras 05 e 06

²⁰⁶ Divisão espacial realizada pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em projeto de regularização fundiária e urbanística para a região, como uma forma de melhor compreender a ocupação territorial da comunidade. Ver figuras 07 e 7.1 a 7.11.

Na década de 1980, a União Federal, iniciou a distribuição de 215 (duzentas e quinze) ações de reintegração de posse em face de moradores da comunidade do Horto. A maioria das ações transitou em julgado no final da década de 1990 e grande parte dos pedidos foram julgados procedentes²⁰⁷.

Além das ações judiciais, o IPJB realiza outras intervenções na comunidade, na tentativa de esvaziamento da área: (i) Ação administrativa: Como forma de garantir que não haja uma nova ocupação dos imóveis já reintegrados ao Jardim Botânico, as edificações são submetidas à vigilância do setor de segurança do Jardim Botânico, podendo ter as seguintes utilizações: Moradia para profissionais cujas atividades requeiram permanência prolongada e em horários excepcionais no Jardim Botânico ou impliquem sua proteção, situadas na Área de Renovação; atividades administrativas ou de serviços, por suas características construtivas e adequado grau de conservação, situadas em qualquer localização do Jardim Botânico; (ii) Ocupação institucional: Áreas desocupadas no território do Jardim Botânico deverão ser progressivamente integradas aos seus setores, evitando o crescimento de ocupações irregulares; (iii) Exigências quanto ao uso e à ocupação do solo: As ocupações irregulares utilizadas para atividades de serviços ou comerciais são prioritárias para desocupação, pelo maior impacto ambiental que acarretam; (iv) Articulação com outros órgãos governamentais: A articulação com órgãos dos diferentes níveis governamentais, principalmente os responsáveis pela segurança e fiscalização de áreas protegidas, deverá ser efetivada, buscando apoio para desocupação das áreas irregulares; (v) Vigilância: A vigilância deverá ser prioritária nas áreas de ocupação irregular nos limites do território do Jardim Botânico, evitando aumentar os riscos para a segurança e o seu crescimento²⁰⁸.

No que tange a intervenção judicial, a maioria das decisões, mesmo após o transito em julgado, não foi executada pela União, em razão da alteração no contexto jurídico – político, sobretudo com a promulgação da CRFB/88, Estatuto da Cidade, CC/2002, Lei n. 11481/2007 e Lei n. 11977/2009, que consagram o direito fundamental à moradia através de novos instrumentos de regularização fundiária plena, como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Legitimação de Posse que outorgam funcionalidade à propriedade pública e privada.

Diante desse novo contexto e com objetivo de instaurar um processo de diálogo com a comunidade, a União realizou pedido de suspensão das 215 ações de reintegração e, através de sua Secretaria de Patrimônio - SPU/RJ, celebrou convênio com a Universidade Federal do

²⁰⁷ Ver figura 08.

²⁰⁸ Plano Diretor do IPJB.

Rio de Janeiro – UFRJ para elaboração de um plano de regularização fundiária e urbanística, que será exposto a seguir, para a comunidade do Horto.

4.5. Novo contexto jurídico-político (Avanço): O Plano de Regularização Fundiária Dialógico.

Com o propósito de inserir áreas da União ocupadas por famílias de baixa renda em um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial e no fomento do desenvolvimento sustentável, a Secretaria de Patrimônio da União no Rio de Janeiro – SPU/RJ desenvolveu no ano de 2006 processos de regularização fundiária em áreas anteriormente cedidas ao Exército e a outras instituições públicas federais e posteriormente revertidas à SPU.

Seguindo essa linha de atuação, em janeiro de 2006 a SPU/RJ apresentou Termo de Referência com especificações para o desenvolvimento de atividades de regularização cadastral, fundiária e urbanística de três assentamentos situados em áreas da União no Estado do Rio de Janeiro: Jardim Botânico/Horto e Guaratiba, localizados no Município do Rio de Janeiro e Aldeia do Imbuí, localizado no Município de Niterói²⁰⁹.

A SPU/RJ com o objetivo de concretizar as orientações citadas com desenvolvimento de projeto efetivo de regularização fundiária das áreas ocupadas celebrou convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, através de sua Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. A parceria firmada objetivou a elaboração de projeto de regularização fundiária para as três áreas citadas acima, entre elas o Horto Florestal²¹⁰.

O Projeto de Regularização Fundiária do Horto se insere neste novo contexto institucional e jurídico, sendo imprescindível registrar que outra diretriz estabelecida pelo Ministério das Cidades e observada pelo projeto é garantir que a regularização fundiária ocorra de forma articulada com a regularização urbanística e ambiental, o que foi possível com a parceria da UFRJ.

A referida parceria desenvolveu estudos que permitiram elaborar o Plano de Regularização Urbanística, possibilitando a inclusão socioterritorial, com ordenamento espacial, delimitação de território, proteção das áreas necessárias às funções institucionais do Jardim Botânico e propostas de normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado pelo Plano e controlar o adensamento do espaço cedido à comunidade.

²⁰⁹ Ver anexo 05.

²¹⁰ Plano de Trabalho apresentado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 21 de dezembro de 2009. Ver anexo 06.

As etapas observadas pelo Projeto de Regularização Fundiária na área do Horto Florestal serão expostas a seguir, respeitando a sequencia temporal em que foram aplicadas: (i) Assembleia Preliminar: A equipe da UFRJ e representantes da SPU/RJ apresentou o projeto aos moradores, com menção as leis e as condições socioeconômicas que permitem a habilitação no mesmo. Cronograma com determinação das áreas e datas em que o cadastro seria aplicado, junto com informações pertinentes à necessidade de entrega de cópia dos documentos; e (ii) Cadastro Socioeconômico: Os dados do titular da ocupação seriam preenchidos pelos cadastradores e recolhidas às cópias das documentações (CPF, RG, certidão de casamento, certidão de separação ou divórcio, certidão de nascimento dos filhos) necessárias para elaboração do título. Além das qualificações do chefe de família e cônjuge ou companheira (o), registra-se o tempo de moradia e renda familiar, informações necessárias para serem habilitados no projeto.

Outras informações seriam recolhidas objetivando caracterizar em detalhe as condições urbanas, sociais e econômicas dos moradores de cada lote da região ocupada. Para permitir que o cadastro social esteja relacionado com a base física do assentamento, selos identificatórios foram colocados na frente de cada moradia, com número de localização que deverá ser respeitado pelo levantamento topográfico.

Além dos cadastradores, a presença de técnicos (arquitetos e urbanistas) permitiu identificar as condições de habitabilidade das moradias, gerando demandas para melhorias habitacionais, objetivando suprir de salubridade os domicílios já construídos. Destaca-se a forma em que foi realizado o levantamento topográfico: (i) Cadastro Físico: A realização de levantamento topográfico planimétrico permitiu a delimitação física de cada lote, medidas e confrontantes, dados indispensáveis para elaboração do título e para configuração do plano urbanístico; (ii) Cadastro Planialtimético: Oferece informações necessárias à elaboração do Plano de Intervenção Urbanística, identificando curvas de níveis e outras informações necessárias a elaboração dos futuros projetos de infraestrutura, arruamento, caracterização das áreas de preservação ambiental, áreas de risco, indicando a necessidade ou não de remoção de moradias; (iii) e Estudos Urbanísticos: avaliação de infraestrutura e equipamentos comunitários existentes, com identificação das áreas já atendidas e da necessidade de implantar novas redes e a demanda de serviços públicos; identificação de áreas de relevância para o patrimônio histórico, aspectos de morfologia urbana, permitindo alimentar o diagnóstico fundiário-urbano para subsidiar o Plano de Intervenção Urbanística.

Todas as etapas foram concluídas em sua integralidade permitindo desenvolver a delimitação física do perímetro necessário da área que deveria ser destinada a consolidação do

assentamento das famílias, com previsão de área para reassentamento, infraestrutura (redes de água e esgoto), assim como adequação do sistema viário existente. Uma vez aprovado o perímetro da área destinada ao assentamento foi apresentado o Plano de Regularização Urbanística. Posteriormente, o referido plano seria discutido com a Secretaria Municipal de Urbanismo e de Habitação a fim de viabilizar o projeto de loteamento e arruamento para a inclusão deste território como bairro formal da cidade do Rio de Janeiro.

O plano de regularização urbanística citado também tinha o objetivo de apresentar subsídios para elaboração de uma Zona de Especial Interesse Social - ZEIS que seriam fornecidos à Secretaria Municipal de Urbanismo com o fito de elaboração do respectivo Projeto de Lei. Cabe registrar, como se depreende da análise da proposta, que a mesma contém normas relativas à preservação da organização espacial estabelecida no Plano de Regularização Urbanística, firmando diretrizes referentes ao uso e ocupação do solo, proibindo remembramento e desmembramento com o claro propósito de evitar o adensamento da área.

De acordo com o plano a cessão da área aos moradores seria realizada através da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, incorporando os requisitos da Concessão Especial para Fins de Moradia – CUEM. Cabe ressaltar que a proposta sugere a inclusão de cláusulas resolutórias, visando impedir o adensamento, bem como o uso inadequado do solo, tendo em vista que se trata de uma área de extrema importância ambiental e cultural. A não observância destas cláusulas ocasionaria o cancelamento do título.

Assim, em julho de 2011, a UFRJ apresentou o Projeto de Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística para o Assentamento Horto, no Bairro Jardim Botânico, Rio de Janeiro – RJ. O referido projeto apresentou a proposta preliminar de definição das poligonais da comunidade do Horto Florestal, bem como do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico. Importante ressaltar mais uma vez, que embora a divisão territorial do IPJB e do Horto Florestal não tenha sido formalmente realizada, historicamente a divisão compreende a área do arboreto (IPJB) e as antigas áreas da Escola Normal e Asilo Agrícola (Horto). O projeto elaborado serviria também para definição dessas áreas e posterior registro.

A Nota Técnica nº 340/2012/CGHRF/DEDES/SPU/MP, elaborada pela SPU, através de sua Coordenação Geral de Habitação e Regularização Fundiária, acerca da regularização fundiária da área do IPJBRJ e da Comunidade do Horto Florestal, expõe a justificativa da regularização desta região, bem como a delimitação da área objeto deste projeto. As informações referentes ao espaço ocupado decorreram de levantamento realizado pelo Instituto de Terras e Cartografia do Rio de Janeiro – ITERJ.

Para a versão final da proposta a equipe do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, coordenadas pelos arquitetos Ubiratan Da S. R. Souza e Ronaldo de Moraes Brilhante, utilizou como pressuposto, critérios histórico-culturais e socioambientais.

Diante do exposto, é possível concluir que o projeto de regularização fundiária e urbanística desenvolvido para a região do Horto decorreu de opção discricionária do Poder Executivo, através do seu órgão de patrimônio, balizada no marco constitucional e infraconstitucional acerca da destinação dos bens públicos. Além disso, o termo final do projeto, como já exposto no capítulo 3.2, é resultado de um consenso formado entre todos os atores envolvidos (executivo federal e comunidade), após um amplo debate realizado no espaço público, consagrando a essência dialógica da decisão administrativa.

Mesmo em cumprimento a legislação em vigor e fruto de um consenso democrático, o plano de regularização fundiária e urbanística não foi implementado. O projeto não foi executado, em razão de intervenções realizadas pelo Poder Judiciário e Pelo Poder Legislativo, através do Tribunal de Conta da União.

O Poder Judiciário, como será exposto no capítulo 5.1, criou barreiras à execução do projeto, pois em algumas ações de reintegração de posse, mesmo com os pedidos de suspensão realizados pela AGU, determinou de ofício a execução das sentenças. Assim, famílias, rés nas ações de reintegração de posse, que foram incluídas no projeto de regularização fundiária, estavam em vias de ser retirada de suas casas, mesmo contra a vontade da autora da ação, União Federal. Desta forma, é possível observar que o Judiciário, não pautou sua decisão na vontade das partes integrantes da relação processual, ignorando o consenso firmado, mas sim, na visão clássica dos institutos da posse, propriedade pública e regularização fundiária.

O Poder Legislativo, através de sua corte de contas, como será exposto no capítulo 5.2, anulou o projeto de regularização fundiária desenvolvido, a partir de denúncia realizada pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB. Desta forma, o TCU impediu a execução do projeto, sob a alegação de ausência de procedimento administrativo específico e mau uso do bem público.

De acordo com as informações apresentadas sobre a atuação do Poder Judiciário e do TCU, que serão destrinchadas nos capítulos seguintes, é possível afirmar que os referidos Poderes atuaram como uma barreira à execução de política pública urbana desenvolvida no âmbito da discricionariedade administrativa. Além disso, não obtemperam em suas decisões o

consenso democrático firmado, uma vez que o projeto é consequência do processo dialógico estabelecido pelos atores diretamente envolvidos.

5. AGENTES DESLEGITIMADORES DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO CASO DO HORTO FLORESTAL

5.1. O Poder Judiciário

5.1.1. O ativismo judicial negativo: Intervenção do judiciário na política pública de regularização fundiária. Análise das decisões judiciais

Como exposto anteriormente, a União Federal afirma ser a possuidora da área ocupada pela comunidade do Horto Florestal. Assim, o ente público, em nome próprio ou através de sua autarquia, IPJB, ajuizou durante as décadas de 1980 e 1990, 215 (duzentas e quinze) ações de reintegração de posse em face de moradores do Horto, com o argumento de que os mesmos estariam utilizando de forma privada bem de natureza pública.

Os diversos pedidos de reintegração de posse foram, em sua maioria, julgados procedentes na década de 1990. Atualmente as referidas decisões já transitaram em julgado. Mesmo com o trânsito em julgado, em razão da alteração no contexto jurídico, a União tem adotado medidas com o fito de suspender a execução das referidas reintegrações, não só em virtude da grande comoção social da comunidade, mas principalmente com o objetivo de implantação de projeto de regularização fundiária, citado anteriormente.

Diante das peculiaridades do caso, no ano de 2004 o Governo Federal editou a Portaria 360-A de 27/12/2004, prevendo a criação de uma comissão interministerial para apresentar soluções relativas à problemática do Jardim Botânico. A comissão encerrou o trabalho com apresentação de um relatório final das atividades, sugerindo a remoção apenas em hipóteses excepcionais de moradores presentes em áreas de risco.

As conclusões da Comissão não foram implementadas de forma imediata. Por essa razão os processos de reintegração de posse tomaram o seu curso, com a expedição de novos mandados. Diante da retomada das ações e com a tentativa de evitar novos conflitos, o MPOG constituiu Grupo de Trabalho para estabelecer soluções definitivas para a regularização fundiária no Jardim Botânico. O Grupo foi instituído pela Portaria nº 120 de 18/11/2008, prorrogado pela Portaria nº 146 de 30/06/2009. O objetivo do trabalho foi de identificar as áreas de interesse do IPJB destinadas a visitação e a administração do instituto, bem como estabelecer os espaços nos quais devem ser implementado o projeto de regularização fundiária.

Importante destacar mais uma vez que o Jardim Botânico, mesmo criado oficialmente em 13/06/1808, não tem os seus limites demarcados para fins de registro junto ao cartório competente, o que certamente resultaria dos trabalhos da SPU em parceria com a UFRJ, como citado no capítulo 4.5, e permitiria a afetação da área em questão para aquela Autarquia, de acordo com o que determina a Lei nº 10.316/2001.

Imprescindível observar que o presente projeto de regularização decorreu de atividade complexa que demandou tempo para sua conclusão, razão pela qual, desde 18/11/2008, a Advocacia Geral da União apresentou reiterados pedidos de suspensão dos processos que têm por objeto a reintegração de posse de imóveis situados no Jardim Botânico.

Apesar de todos os esforços no sentido de composição do referido conflito, durante o desenvolvimento de projeto de regularização fundiária (realizado em parceria com a UFRJ, como já exposto em capítulo 4.5), já finalizado, mesmo com reiterados pedidos de suspensão das ações de reintegração de posse, alguns juízos de primeira instância da Justiça Federal do Rio de Janeiro indeferiram as manifestações da AGU e dos moradores, determinando a expedição de novos mandados de reintegração de posse.

A postura do Poder Judiciário no tratamento dado à questão fundiária apresentada pode ser exemplificada em decisões proferidas em processos de cinco moradores, que mesmo com o projeto de regularização fundiária em andamento e manifestação contrária do ente federal, tiveram as decisões de reintegração de posse mantidas.

No caso específico da moradora Gracinda dos Santos Silva, 92 anos de idade à época, hoje já falecida, o juízo da 27ª Vara Federal, indo de encontro a manifestação da União Federal acerca da permanência dos moradores, proferiu decisão determinando a execução da sentença de reintegração de posse²¹¹.

²¹¹ JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 000932754-1, Juiz José Carlos Zebulum, em 03.06.2010, DOU 10.06.2010 - “Fl. 264. Trata-se de decisão transitada em julgado (fl. 374), mantida pelo STJ (fl. 372), determinando a reintegração de posse de bem público, pelo que não cabe ao órgão

No caso citado, com o objetivo de evitar a retirada de uma moradora de 92 anos de sua casa, a Procuradoria Regional da União expediu o ofício nº 1361/20/2010/PRU/RJ ao Presidente do Jardim Botânico do Rio de Janeiro solicitando esclarecimentos quanto ao interesse deste instituto na reintegração do imóvel ocupado pela idosa. A referida PRU requereu ainda esclarecimentos sobre a inclusão deste imóvel no cadastro realizado pela UFRJ, fazendo expressa referência ao trabalho de regularização fundiária realizado na região.

Em resposta a tal questionamento, o Procurador Chefe do IPJB, no ofício nº 12/2010, esclareceu que o imóvel ocupado pela Sra. Gracinda não seria objeto de interesse de reintegração imediata ao Arboreto, podendo ser contemplado em plano urbanístico para fins de reassentamento, como parte dos trabalhos de regularização fundiária em curso junto à SPU.

Em 29 de junho de 2010, a Advocacia Geral da União - AGU, representando os interesses da União Federal, apresentou petição ao juízo da 27ª Vara Federal informando que não possuía interesse na reintegração de posse do referido imóvel, expressando a posição do executivo acerca do interesse público em questão.

A Secretaria de Patrimônio da União, através do ofício nº 2065/2010/SPU/RJ/CODIM/MR, encaminhou à AGU, informação acerca da regularização fundiária da Comunidade do Horto em parceria com a UFRJ, visando à titulação dos moradores no próprio local.

A SPU fez referência expressa a Sra. Gracinda Santos da Silva, informando que a mesma encontrava-se inscrita no cadastro realizado em 2010 pela UFRJ. Ignorando todos os esclarecimentos fornecidos pelas partes envolvidas e demais interessados, o Juízo da 27ª Vara Federal determinou expedição de mandado de reintegração de posse em favor da União Federal do imóvel ocupado pela Sra. Gracinda, sob o argumento de que “não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido”.

Diante de tais fatos, resta incontroversa a ausência de qualquer interesse por parte da União Federal, autora da ação, na realização da reintegração de posse. A decisão do juízo confrontou com o plano de regularização fundiária e urbanística, que à época ainda estava sendo elaborado, com os interesses da própria União Federal e do IPJB, que afirmara ao tempo que não tinha interesse na reintegração daquele imóvel.

Na tentativa de reformar a referida decisão, a AGU interpôs Agravo de Instrumento no dia 24 de setembro de 2010, expondo mais uma vez as razões do Executivo Federal em não administrativo dispor do direito concedido (fl. 393). Sendo assim, em cumprimento ao acórdão supracitado, expeça-se o competente mandado de reintegração de posse em favor da União Federal, do imóvel localizado à Rua Pacheco Leão, 1235, Estrada do Grotão, 31, Jardim Botânico, Rio de Janeiro, em face de Gracinda Santos da Silva ou terceiro que esteja ocupando o imóvel, devendo o Oficial de Justiça, em caso de resistência, certificar o ocorrido”.

realizar a reintegração de posse²¹². Na mesma data, o MM. Juízo da 27ª Vara Federal proferiu nova decisão determinando o cumprimento da reintegração²¹³.

Diante da manifestação expressa de todos os interessados, a moradora requereu a reconsideração da decisão que determinou a reintegração de posse e o posterior arquivamento do feito, além da interposição de agravo requerendo a reforma da decisão interlocutória de reintegração. Todos os pleitos foram negados pelo juízo de primeiro e segundo grau.

Caso idêntico ao da Sra. Gracinda ocorreu com os familiares do Sr. Ruy Lopes, antigo morador do Horto Florestal, já falecido. Em decisão semelhante, o mesmo juízo da 27ª Vara Federal também determinou a reintegração de posse do bem²¹⁴. O mesmo ocorreu no caso do Sra. Alice Fonseca Dias, em que o juízo da 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro manteve a decisão de reintegração de posse e ainda determinou a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Habitação na tentativa de inserir o morador em projeto habitacional desenvolvido pela prefeitura (empreendimento habitacional Bairro Carioca, em Triagem/RJ), ignorando a posse histórica da moradora²¹⁵.

²¹² Agravo de Instrumento n. 2010049015, TRF2.

²¹³ JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 000932754-1, Juiz José Carlos Zebulum, em 23.09.2010, DOU 30.09.2010 - “Tendo em conta que restou descumprida a decisão de fls. 396, intime-se pessoalmente o Procurador Regional da União da 2ª Região (Dr. Daniel Levy de Alvarenga), ou quem suas vezes fizer, para que CUMPRA, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a decisão transitada em julgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, sob pena de extração de peças ao Ministério Público Federal, para as providências cabíveis. Desde já, dê-se vista ao Ministério Público Federal para que tome conhecimento da posição adotada pela SPU que até o momento não cumpriu e vem demonstrando que não tem interesse em cumprir a decisão judicial transitada em julgado. Expeça-se o mandado de intimação e concomitante reintegração de posse que deverá ser cumprido pelo Oficial de Justiça subscritor da certidão de fl. 400”.

²¹⁴ JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 87.0004355-9, Juiz José Carlos Zebulum, em 19.11.2010, DOU 22.11.2010 – “A União Federal, ao invés de assegurar as medidas necessárias para que se proceda a reintegração determinada por este Juízo (fl. 397), se limita a informar que oficiou a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro - SPU/RJ (fl. 394). Considerando o princípio da indisponibilidade do bem público, expeça-se novo mandado de intimação e reintegração de posse em favor da União, devendo o Oficial de Justiça, com a máxima urgência, inicialmente, intimar o Procurador Regional da União, Dr. Daniel Levy de Alvarenga, ou quem suas vezes fizer, para que forneça, IMEDIATAMENTE, todos os meios necessários para que seja efetivada a reintegração de posse do imóvel objeto da presente demanda, sob pena de configurar descumprimento de ordem judicial, sujeitando o agente as penas previstas para o crime de desobediência de ordem judicial, além de configurar ato atentatório ao exercício da jurisdição, consoante o disposto no artigo 14, V e parágrafo único do CPC, acrescido pela Lei n 10.358/2001. Saliente-se que em caso de descumprimento da presente ordem, incidirá multa pessoal diária, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), até o efetivo cumprimento da decisão, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Disponibilizados os meios necessários ao cumprimento do julgado por parte da União Federal, deverá o Oficial de Justiça prosseguir com a reintegração IMEDIATA da posse do imóvel situado na Rua do Colégio, Casa 49-A, na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em face do Espólio de Rui Lopes da Silva, representado por Maria do Carmo Costa, ou de terceiro que eventualmente esteja ocupando o referido imóvel, em favor da União Federal, devendo, ainda, constar no mandado, autorização de clausula de arrombamento e requisição de força policial, se necessário. Oportunamente, encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal para ciência de todo o processado, e eventuais providências que entender cabíveis”.

²¹⁵ JFRJ – 32ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0928014-05.1900.4.02.5101, Juiz Walner de Almeida Pinto, em 09.05.2012, DOU 10.05.2012 – “Fls. 480/482 – Diante da decisão de fls. 430/431 que determinou a reintegração de posse do imóvel situado na Rua Pacheco Leão, 2040, casa 06, Jardim Botânico/RJ, com a desocupação dos ocupantes, corroborada pela decisão do E. TRF da 2ª Região no AG/211760 (TRF2 2012.02.01.005104-0) que indeferiu o pedido de efeito suspensivo, deixo de oficiar a

Na mesma linha o Judiciário proferiu decisão no processo em que é réu o Sr. Gerson Roque Anacleto Ferreira. Trata-se, no caso, de Ação Civil Pública - ACP proposta pelo Ministério Público Federal - MPF, sob o argumento de que a construção de residência na área causou dano ao meio ambiente. O Juízo de primeiro grau inicialmente também desconsiderou o projeto de regularização fundiária que estava sendo desenvolvido e proferiu decisão no sentido de demolir o imóvel²¹⁶.

O caso mais emblemático foi o do morador Delton Luiz dos Santos. Nas quatro ações citadas anteriormente, os magistrados de primeiro grau, mesmo após a expedição do mandado de reintegração de posse, reconsideraram suas decisões, frente aos inúmeros apelos das partes e demonstração de tratativas avançadas de acordo.

Ocorre que especificamente no que tange ao Processo nº 0932846-81.1900.4.02.5101, em que é réu o Sr. Delton Luiz dos Santos, independentemente das inúmeras manifestações da Advocacia Geral da União no sentido de suspender a reintegração de posse, o juízo da 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro manteve sua decisão. Todas as manifestações da AGU sinalizaram ao Juízo da 23ª Vara Federal a possibilidade clara e concreta de acordo entre as partes. Cumpre ressaltar que a questão vem sendo discutida desde 2008, o que demonstra de forma inequívoca os inúmeros debates já realizados e ainda, a complexidade da questão.

A AGU juntou aos autos do processo o plano de trabalho da UFRJ, bem como o projeto de regularização fundiária desenvolvido para a comunidade em análise, requerendo a suspensão do processo para que as partes desenvolvessem melhor o referido projeto.

Mesmo diante das inúmeras manifestações, o juízo manteve sua decisão e fez cumprir o mandado de reintegração de posse. A referida decisão retirou de suas casas uma família com 12 pessoas (03 gerações de ocupantes do Horto), sem qualquer indicação de local para realocação. Cumpre ressaltar que os meios para reintegração de posse foram fornecidos pela Associação de Amigos do Jardim Botânico (que não é parte integrante do processo), que assim como a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico - AMAJB é formada

Secretaria Municipal de Habitação, conforme opina o Ministério Público Federal à fl. 480. Determino, porém, que a Secretaria do presente juízo, oficie a SEMCI, sem prejuízo do cumprimento do mandado de reintegração/desocupação (MA 0055000541-5/2012), no sentido de informar aos ocupantes do referido imóvel sobre a possibilidade de buscar junto a Secretaria Municipal de Habitação a destinação de uma unidade no empreendimento habitacional Bairro Carioca, em Triagem/RJ. Instrua-se o referido ofício com cópias de fls. 481/482”.

²¹⁶ JFRJ – 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0027480-76.2003.4.02.5101, Juíza Helena Elias Pinto, em 02.06.2015, DOU 03.06.2015 – “Fls. 405/426 - Defiro o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e a União comprovem a efetivação da reintegração de posse do imóvel objeto da presente ação; II - Decorrido o prazo fixado no item anterior, voltem os autos conclusos”.

pela elite que compõe o bairro do Jardim Botânico e criminaliza a ocupação na área do Horto²¹⁷.

Cumprido ressaltar ainda que os mandados de reintegração de posse, exemplificados anteriormente, foram expedidos durante a elaboração do projeto de regularização fundiária, o que demonstra a intervenção do Judiciário em política pública desenvolvida pelo Executivo Federal, atuando como uma barreira à execução de projetos de regularização fundiária e urbanística e ao consenso democrático que se desenvolveu.

5.1.2. Novo consenso: Da Concessão de Direito Real de Uso

Diante da decisão do juízo da 27ª Vara Federal que determinou a reintegração de posse do imóvel ocupado pela Sra. Gracinda, citada anteriormente, a União Federal, pela sua Secretaria de Patrimônio, realizou a cessão do imóvel localizado na Rua Pacheco Leão, nº 1235, casa nº 124, Jardim Botânico, Rio de Janeiro – RJ, CEP nº 22460-030, sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso, de forma gratuita, em nome da Sra. Gracinda Santos da Silva. A referida cessão foi celebrada pelo Contrato de Cessão, sob o regime de concessão de direito real de uso gratuita, realizada na forma do artigo 7º do Decreto – Lei nº 271/1967, do artigo 18, § 1º da Lei nº 9636/1998 e do artigo 4º, V, g da Lei nº 10257/2001²¹⁸.

²¹⁷ JFRJ – 23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0932846-81.1900.4.02.5101, Juíza Maria Amélia Senos de Carvalho, em 26.03.2013, DOU 27.03.2013 – “Fls. 464/660 - Nada a reconsiderar. Trata-se de ação proposta em 1989 quando, nitidamente, o posicionamento da direção do Jardim Botânico voltava-se para defesa do patrimônio público. A sentença deferindo a reintegração de posse foi prolatada em 1995, tendo sido confirmada em acórdão de 2006, ano em que transitou em julgado. Em 2007 (fls.231) a União, ainda preocupada com a defesa de seu patrimônio, requereu a execução do julgado, o que foi deferido em 2008, quando determinada pela primeira vez a expedição de mandado de reintegração. A suspensão do cumprimento do mandado de fls.275 já foi por diversas vezes deferida, às fls.307, em 2008, e depois novamente em 2009 (fls.316), 2010 (fls.321 e 340), 2011 (fls.365). Desde então a União Federal não apresentou qualquer conclusão quanto aos alegados estudos e só se retardou a execução já iniciada. Em razão disso, às fls.389, em 2012 foi fixado prazo para que a União Federal ou regularizasse a situação fundiária do imóvel ou promovesse a defesa do patrimônio público, sob pena de extração de peças ao Ministério Público Federal. Veja-se que dessa decisão houve interposição de agravo de instrumento, ao qual foi negado seguimento (fls.446) em decisão já transitada em julgado que ressaltou estar o decisum recorrido em conformidade com a Constituição Federal e as leis, inclusive no tocante à extração de peças ao parquet, face à coisa julgada. Com o novo requerimento de expedição de mandado de reintegração (fls.418/440) e execução, de resto, já anteriormente iniciada, vêm agora o autor novamente tentar suspensão de seu cumprimento. A nova tentativa da parte de suspensão implica em burla das diversas decisões transitadas em julgado, pretendendo ignorá-las, não encontra qualquer amparo nas leis. Visa apenas mais uma vez evitar o cumprimento da coisa julgada, que se arrasta por demais, rasga os princípios mais comezinhos da Constituição e do direito processual civil e desprotege o patrimônio público. Ensejará, sem dúvidas, mais um recurso protelatório, mas a coisa julgada e o patrimônio devem ser protegidos”.

²¹⁸ Contrato de cessão sob o regime de concessão de direito real de uso do imóvel localizado na Rua Pacheco Leão, n. 1235, casa 124, Jardim Botânico, tendo como outorgante cedente a União Federal e outorgado cessionário Gracinda Santos da Silva, conforme processo administrativo n. 04967.015519/2010-13. Ver anexo 07.

As justificativas para a celebração da CDRU indicada estão elencadas na Nota Técnica nº 2640-5.4.7/2011/AMF/CONJUR/MP no processo nº 04905.003358/2011-12 da Consultoria Jurídica do MPOG. A referida Nota esclareceu os procedimentos adotados para a lavratura do contrato administrativo firmado entre a União e a Sra. Gracinda, ressaltando os seus requisitos legais.

A Consultoria Jurídica foi questionada especificamente sobre o item 02 da Nota Técnica nº 282/CGHRF/DEDES/SPU, qual seja: (i) Quanto à ausência de prévia análise e aprovação da minuta do contrato por assessoria jurídica do órgão responsável, na época NAJ/RJ; e (ii) Quanto à aplicação da CDRU, em que não há comprovação quanto à origem da edificação, dado o entendimento apresentado no parecer MPCONJUR/MAA nº 1677-5.11/2007, sobre a aplicação deste regime previsto no artigo 7º do Decreto – Lei nº 271/67.

Com relação à ausência de análise prévia e aprovação da minuta do contrato de CDRU, a CONJUR/MP se posicionou da seguinte forma: (i) Afirma que o exame prévio do contrato administrativo pelo órgão jurídico da Administração é questionável, uma vez que devem ser observadas as consequências geradas a partir da prática de ato administrativo de natureza contratual. O prévio exame por órgão de assessoramento jurídico não caracteriza condição essencial apta a conferir, de forma autônoma, a validade da relação contratual pactuada; (ii) Ressalta o contexto em que foi lavrada a CDRU (decisão judicial equivocada que determinou a expedição de mandado de reintegração de posse em desfavor da Sra. Gracinda, mesmo com requerimento da União de suspensão do processo). Diante da situação já exposta, a CONJUR afirma que não houve tempo hábil de o órgão de gestão patrimonial consultar a sua assessoria jurídica então competente para exarar previamente a aprovação da minuta de contrato; e (iii) que o contrato encontra-se em consonância para com a legislação de regência e a ausência de exame prévio pelo órgão jurídico não causou prejuízo ao Erário, uma vez que dentro dos critérios conveniência e oportunidade da Administração Pública, a área na qual se situa o imóvel objeto do contrato então lavrado está destinada à execução de programa de regularização fundiária, ou seja, preenchidos os requisitos legais pelos interessados, todos os imóveis ali localizados terão desfecho semelhante no que se refere à titulação jurídica das ocupações.

Além disso, como já exposto anteriormente, a Procuradoria do próprio IPJB, em resposta ao ofício nº 1.361/20/2010/PRU/RJ-AGU, afirmou que o imóvel ocupado pela Sra. Gracinda não estava situado em área de interesse de reintegração imediata ao arboreto do IPJB, podendo ser contemplado em plano urbanístico para fins de reassentamento como parte dos trabalhos de regularização fundiária em curso junto à época na SPU.

Importante ressaltar alguns termos do referido contrato administrativo que demonstram o caráter fundamental da concessão realizada. A cláusula terceira ressalta a finalidade específica desta CDRU em reconhecer o direito à moradia. Além disso, a cláusula oitava impõe ao cessionário as seguintes obrigações: (i) Informar à SPU mudanças na destinação de uso do imóvel; (ii) Solicitar a autorização da União em caso de transferência a terceiros, na forma do inciso I, p. 2º, artigo 3º do Decreto Lei 2.398/87; bem como fornecer à União, no prazo de sessenta dias, os dados de registro da transferência, em observância ao disposto no p. 4º do artigo 3º do Decreto – Lei 2.398/87 e também no artigo 116 do Decreto Lei nº 9.760/46; (iii) Pagar todos os encargos financeiros, tais como impostos, taxas, contribuições e emolumentos que recaiam ou venham recair sobre o imóvel; (iv) Obedecer às diretrizes dos órgãos públicos, especialmente a legislação municipal de uso e ocupação do solo no que concerne a utilização do imóvel objeto desse contrato; e (v) Dar condições para que a União realize fiscalização periódica.

Analisando os preceitos especificados na referida concessão é possível afirmar que a legitimação de posse realizada não traz qualquer prejuízo ao erário, uma vez que mantém a destinação de moradia, consagrando os direitos fundamentais tutelados pela carta constitucional. A cláusula nona do contrato, exposta abaixo, em que são elencadas as hipóteses de rescisão de pleno direito, ratifica a postura e os objetivos da SPU/RJ na concessão de uso do imóvel:

“Cláusula Nona: Considerar-se á rescindido o Contrato de Cessão, sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso, independentemente de ato especial ou requerimento judicial, sem direito ao OUTORGADO Cessionário a qualquer indenização, inclusive por benfeitorias realizadas, observando o disposto no parágrafo 3º do artigo 7º do Decreto – Lei 271/67, nos seguintes casos:

I – Se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi destinada, sem a prévia autorização da União; II – Se ocorrer inadimplemento de qualquer contratual; III – Se o OUTORGADO Cessionário renunciar a cessão, deixando de utilizar o imóvel com finalidade habitacional, ou se o mesmo for extinto; e IV – Se em qualquer época a outorgada cedente necessitar do imóvel para seu uso próprio, ressalvada, em tal caso, a indenização por benfeitorias necessárias de cuja realização tenha sido dado o prévio e indispensável conhecimento da União”.

Nota-se a extrema preocupação do ente federal na outorga realizada em manter a única e exclusiva destinação social de moradia no objeto do contrato, bem como em evitar qualquer

disposição do imóvel em favor de terceiros, estranhos à relação jurídica firmada, consagrando, assim, os termos da legislação vigente.

Vários são os argumentos que sustentam a regularidade do contrato celebrado: (i) o direito real transferido é resolúvel, não causando qualquer prejuízo a Administração Federal; (ii) a União manifestou interesse concreto nos próprios autos da ação de reintegração de posse, no sentido de desistência/suspensão da ação; e (iii) o próprio Jardim Botânico não se opôs à regularização da posse da moradora na área do Horto Florestal.

Mesmo diante dos argumentos apresentados, o juízo da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro manteve a decisão de reintegração de posse do bem em favor da União. Desta forma, o patrono da Sra. Gracinda juntou a CDRU celebrada, indicando a regularização da posse da moradora, em petição protocolizada em 01/10/2010. Mesmo diante do argumento apresentado, o juízo de primeiro grau manteve sua decisão e não se manifestou acerca da CDRU, destaca-se:

“JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0932754-06.1900.4.02.5101, Juiz José Carlos Zebulum, em 11.01.2011, DOU 12.01.2011 – “Fls. 409 e 427/430. Mantenho a decisão de fls. 396 por seus próprios fundamentos... Fls. 449. De outra parte, a União federal em fls. 393, ao invés de assegurar as medidas necessárias para que se proceda à reintegração determinada por este juízo, se limita a declarar que não tem por ora interesse na reintegração de posse do imóvel objeto da lide, e interpõe Agravo de Instrumento da decisão de fls. 407, que determinou o cumprimento da decisão do E. STJ, transitada em julgado, conforme comunicado na petição de fls. 409. Mantenho a decisão de fls. 407 por seus próprios fundamentos. Sem embargo, entendo que o comando incerto na sentença transitada em julgado, determinando a reintegração do autor na posse do imóvel, deve ser cumprido, haja vista que não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido, em observância ao princípio da indisponibilidade do bem público. Sendo assim, determino a expedição de novo mandado de reintegração de posse em favor da União Federal, referente ao imóvel situado na Rua Pacheco Leão, nº 1235, Estrada do Grotão, 31, na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em face de Gracinda Santos da Silva, ou de terceiros que eventualmente estejam ocupando o referido imóvel, devendo o Oficial de Justiça, com a máxima urgência, inicialmente, intimar o Procurador Regional da União, Dr. Daniel Levy de Alvarenga, ou quem suas vezes fizer, bem como o Superintendente de Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro – SPU/RJ, Dra. Marina Esteves, ou quem suas vezes fizer, para que forneçam os meios necessários para que seja efetivada a reintegração de posse do referido imóvel, sob pena de configurar descumprimento de ordem judicial, sujeitando o agente as penas previstas para o crime de desobediência de ordem

judicial, além de configurar ato atentatório ao exercício da jurisdição, consoante o disposto no artigo 14, V e parágrafo único do CPC, acrescido pela Lei 10358/2001. Saliente-se que em caso de descumprimento da presente ordem, incidirá multa pessoal diária em desfavor dos intimados, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), até o efetivo cumprimento da decisão, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Disponibilizados os meios necessários ao cumprimento do julgado por parte da União Federal, deverá o Oficial de Justiça prosseguir com a reintegração imediata da posse do imóvel, devendo, ainda, constar no mandado autorização de cláusula de arrombamento e requisição de força policial, se necessário”.

(grifo nosso)

Em razão da ausência de manifestação do juízo acerca da CDRU juntada aos autos, o patrono da parte ré opôs em 14/01/2011 Embargos de Declaração com objetivo de sanar a omissão indicada. O juízo negou provimento ao pedido de esclarecimento, nos termos a seguir expostos:

“JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0932754-06.1900.4.02.5101, Juiz José Carlos Zebulum, em 14.01.2011, DOU 15.01.2011 –Gracinda Santos da Silva opôs os presentes Embargos de

Declaração (fls. 466/467), nos quais sustenta que o despacho interlocutório exarado às fls. 463/464 merece reforma. Alega a Embargante que a supracitada decisão é omissa, pois deixou de apreciar a petição de fl. 449, que informa ter a União Federal, por sua Secretaria de Patrimônio, ter efetuado contrato de cessão, sob regime de concessão de direito real de uso gratuita (fls. 450/453), relativamente ao imóvel em questão, em favor da Embargante. Aduz que, diante desta circunstância, configura-se a perda do objeto da presente ação de reintegração de posse. Presentes os requisitos de admissibilidade, os Embargos devem ser conhecidos, mas, no mérito, não merecem provimento. Inicialmente, cumpre afirmar que inexistem qualquer hipótese que propicie a utilização de embargos declaratórios na ausência de omissão ou contradição que objetivamente resulte da decisão contra a qual se insurge o Embargante.

De fato, não existe a incorreção alegada pelo Embargante, mas, tão somente, inconformismo desta última em relação à decisão proferida às fls. 463/464 dos presentes autos. Observe-se que – conforme já se repetiu em várias ocasiões anteriores nos presentes autos – trata-se de decisão transitada em julgado (fl. 374), proferida pelo e. STJ (fl. 372), que determinou a reintegração de posse de bem público. Por essa razão, não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido, seja porque “...não tem, por ora, interesse na reintegração de posse do imóvel objeto [da] lide,...” (sic, fl. 393), seja por ter celebrado, com a Embargante, contrato de cessão sob regime de concessão gratuita de direito real, conforme o

documento de fls. 450/453. Aduza-se que o referido órgão administrativo – Superintendência do Patrimônio da União/Rio de Janeiro, conforme fl. 453 – não poderia dispor do imóvel em questão, porquanto o referido imóvel, assim como muitos outros, se localiza no interior do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. E esta área, longe de constituir imóvel sem utilidade para a Administração Pública, tem grande relevância socioambiental, que desaconselha, por óbvio, a ocupação desordenada – ainda mais quando – repise-se – existe decisão transitada em julgado que determina inequivocamente a reintegração da posse do imóvel e que deve ser respeitada e cumprida, sob pena de invalidar a própria base da atividade judicial. Na verdade, verifico que o que pretende a parte, nos presentes embargos, é a pura e simples reavaliação da questão por parte do Juízo – o que, repita-se, é completamente inviável, tendo em vista a decisão transitada em julgado que determina a dita reintegração (fl. 374). Vicente Greco Filho (Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 2. 14ª ed. Saraiva, 2000, São Paulo, pág. 241), com extrema propriedade, elucidou os casos que ensejam a utilização deste recurso, quando asseverou que “cabem embargos de declaração quando há na sentença obscuridade ou contradição, bem como omissão de ponto sobre o qual ela deveria pronunciar-se. No primeiro caso, embargos em virtude de obscuridade ou contradição, estes têm finalidade explicativa, ou seja, têm por fim extrair o verdadeiro entendimento da sentença; no caso de embargos em virtude de omissão, a finalidade é integrativa, a de completar o julgamento que foi parcial.”

Ademais, como é tranquilo na jurisprudência, a sentença/decisão não precisa acompanhar o raciocínio das partes, nem enfrentar ritualisticamente todos os argumentos apresentados, bastando que seja devidamente fundamentada. Adotada como razão de decidir uma orientação que afaste os fundamentos do pedido, não deve o juiz ser acaciano, enfrentando questões superadas. “O juiz não está obrigado a responder todas as alegações das partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para fundar a decisão, nem se obriga a ater-se aos fundamentos indicados por elas e tampouco a responder um a um todos os seus argumentos” (RJTJESP 115/207) Dessa forma, a Embargante discorda do próprio mérito da decisão embargada, daí concluir-se que os argumentos trazidos não podem prosperar, pois o que há, repise-se, é mero inconformismo. A divergência subjetiva da parte, proveniente de sua própria interpretação jurídica, não enseja a utilização do presente recurso, ainda mais em face de decisão transitada em julgado. Do exposto, **CONHEÇO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS, MAS NEGOLHES PROVIMENTO**, uma vez que inexistente qualquer omissão, contradição ou dúvida na decisão embargada.

(Grifo nosso)

Em razão da manutenção da omissão indicada, o patrono da moradora Gracinda e a União Federal interpuseram Agravo de Instrumento no Tribunal Regional Federal da 2ª Região com o mesmo fundamento: reformar a decisão que determinou a reintegração de posse

do imóvel da Sra. Gracinda, mesmo com a celebração da CDRU. Em decisão monocrática a relatora da 5ª Turma Especializada, Nizete Antonia Lobato, negou provimento ao recurso, mantendo na integralidade a decisão de primeiro grau; destaca-se a íntegra da decisão:

“TRF2 – 5ª Turma Especializada, Agravo n. 2011.02.01.001537-6, Relatora Nizete Antonia Lobato, em 24.02.2011, DOU 25.02.2011 –

1. Agravo de Instrumento, com pedido de atribuição de efeito suspensivo, interposto por GRACINDA SANTOS DA SILVA, em 11/2/2011, contra decisão que, nos autos da ação de reintegração de posse nº 00.0932754-1, determinou a expedição de novo mandado de reintegração em favor da UNIÃO FEDERAL, referente a imóvel situado no Jardim Botânico, em face da recorrente, ou de terceiros que eventualmente estejam ocupando o referido imóvel (fls. 485/486).
2. A decisão agravada fundamentou-se na circunstância de que, existindo sentença transitada em julgado, determinando a reintegração do autor (IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, após sucedido pelo IBAMA e, por fim, pela UNIÃO – fls.485) na posse do imóvel, não caberia ao órgão administrativo, alegando falta de interesse na execução da medida, dispor do direito concedido (princípio da indisponibilidade do bem público).
3. Em suas razões (fls. 2/21), a agravante alega, inicialmente, que o imóvel em questão encontra-se no Horto Florestal, local onde a presença dos moradores foi consolidada através de um processo histórico de integração à realidade, instalando-se uma identidade cultural da região. Nesse sentido, a comunidade faz parte do patrimônio cultural brasileiro e sua existência deve ser garantida pelo Poder Público mediante a legitimação da posse e a efetivação ao direito social à moradia. Na tentativa de alcançar esse objetivo a Secretaria de Patrimônio da União em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ está implementando um plano de regularização fundiária para consolidar a ocupação da comunidade no local.
4. O decisum recorrido não considerou os interesses manifestados pela própria União no sentido de não ser determinada a imissão no momento. Argumenta que a agravada, na qualidade de autora e proprietária do bem, pode dispor do imóvel, sobretudo quando se trata de hipótese de resolução pacífica de conflito, nos termos das orientações do Conselho Nacional de Justiça.
5. Salienta ser a União Federal legítima proprietária do imóvel ocupado pela agravante, que foi autorizada a construir a casa com as suas economias, no terreno objeto da reintegração da posse. A União, mesmo autorizando a ocupação e construção do imóvel, ajuizou ação de reintegração, com vistas a recuperar o uso e a fruição do imóvel. Por outro lado, afirma que a decisão recorrida não considerou o Título de Regularização Fundiária outorgado por ato da SPU em favor da agravante, bem como o interesse público da União em que a mesma permaneça no local. No caso de ser levada adiante a reintegração, a recorrente será removida do imóvel que ocupa há mais de setenta

anos, mesmo recebendo a formalização do Direito à Moradia por Título de Concessão de Direito Real de Uso.

6. Defende que a decisão recorrida viola o artigo 265, II, do CPC que admite a suspensão do processo pela convenção das partes. Além disso, fere o inciso VII do art. 4º, da CF, pois a negociação para solução pacífica dos conflitos é um direito constitucional fundamental – princípio que rege as relações sociais nacionais e internacionais. Noutro ponto, registra que não se trata mais de rediscutir o mérito do litígio, resolvido por decisão do STJ, tampouco utilizar do agravo como meio de procrastinar o cumprimento da decisão judicial transitada em julgado. Cuida-se somente de requerimento de reforma da decisão, quanto à forma do cumprimento do título judicial de modo que a mesma possa ser compatibilizada com a exegese da regularização fundiária em terras da União por meio da Concessão de Direito Real de Uso.

7. É o relatório. Decido.

8. Indefiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo.

9. Nos termos dos arts. 527, III e 558 do CPC, a suspensão dos efeitos da decisão agravada só é cabível, além das hipóteses expressamente previstas no art. 558, nos casos em que a fundamentação seja relevante e dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação à parte recorrente.

10. A decisão recorrida é do seguinte teor (fls. 485/486):

Fls. 409 e 427/430. Mantenho a decisão de fls. 396 por seus próprios fundamentos.

Fls. 427/430. Tendo em vista a juntada de nova procuração em fl (s). 431, providencie a Secretaria a anotação na capa dos autos e no sistema processual informatizado, para que as publicações sejam feitas em nome do Dr. Rafael da Mota Mendonça, OAB/RJ 131.103.

Considerando que o Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi transformado em Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, passando a integrar a estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, conforme disposto no art. 34 da Lei nº 9.649/98, encaminhem-se os presentes autos à SEDIC, para fins de reatuação, alterando o polo ativo para União Federal.

Fls. 449. De outra parte, a União Federal em fls. 393, ao invés de assegurar as medidas necessárias para que se proceda à reintegração determinada por este Juízo, se limita a declarar que não tem por ora interesse na reintegração de posse do imóvel objeto da lide e interpõe Agravo de Instrumento da decisão de fl. 407, que determinou o cumprimento da decisão do Eg. STJ, transitada em julgado, conforme comunicado na petição de fls. 409. Mantenho a decisão de fls. 407 por seus próprios fundamentos.

Sem embargo, entendo que o comando inserto na sentença transitada em julgado, determinando a reintegração do autor na posse do imóvel, deve ser cumprido, haja vista que não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido, em observância ao princípio da indisponibilidade do bem público.

Sendo assim, DETERMINO a expedição de novo mandado de reintegração de posse em favor da UNIÃO FEDERAL, referente ao imóvel situado na Rua Pacheco Leão, 1235 ç Estrada do Grotão, 31, na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em face de Gracinda Santos da Silva, ou de terceiros que eventualmente estejam ocupando o referido imóvel, devendo o Oficial de Justiça, com a máxima urgência, inicialmente, intimar o Procurador Regional da União, Dr. Daniel Levy de Alvarenga, ou quem suas vezes fizer, bem como o Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro ç SPU/RJ, Dra. Marina Esteves, ou quem suas vezes fizer, para que forneçam, IMEDIATAMENTE, todos os meios necessários para que seja efetivada a reintegração de posse do referido imóvel, sob pena de configurar descumprimento de ordem judicial, sujeitando o agente às penas previstas para o crime de desobediência de ordem judicial, além de configurar ato atentatório ao exercício da jurisdição, consoante o disposto no artigo 14, V e parágrafo único do CPC, acrescido pela Lei nº 10.358/2001.

Saliente-se que em caso de descumprimento da presente ordem, incidirá multa pessoal diária em desfavor dos intimandos, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), até o efetivo cumprimento da decisão, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Disponibilizados os meios necessários ao cumprimento do julgado por parte da União Federal, deverá o Oficial de Justiça prosseguir com a reintegração IMEDIATA da posse do imóvel, devendo, ainda, constar no mandado, autorização de cláusula de arrombamento e requisição de força policial, se necessário. Oportunamente, encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal para ciência de todo o processado, e eventuais providências que entender cabíveis.

11. A agravante opôs embargos de declaração que, conhecidos, não foram providos, ratificando o juízo a fundamentação anterior nos seguintes termos (fls. 491/493):

“(...) Observe-se que – conforme já se repetiu em várias ocasiões anteriores nos presentes autos – trata-se de decisão transitada em julgado (fl. 374), proferida pelo e. STJ (fl. 372), que determinou a reintegração de posse de bem público. Por essa razão, não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido, seja porque “...não tem, por ora, interesse na reintegração de posse do imóvel objeto [da] lide...” (sic, fl. 393), seja por ter celebrado, com a Embargante contrato de cessão sob regime de concessão gratuita de direito real, conforme o documento de fls. 450/453.

Aduza-se que o referido órgão administrativo – Superintendência do Patrimônio da União/Rio de Janeiro, conforme fl. 453 – não poderia dispor do imóvel em questão, porquanto o referido imóvel, assim, como muitos outros, se localiza no interior do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. E esta área, longe de constituir imóvel sem utilidade para a Administração Pública, tem grande relevância sócio-ambiental, que desaconselha, por óbvio, a ocupação desordenada – ainda mais quando – repise-se – existe decisão transitada em julgado que determina inequivocamente a reintegração da posse do imóvel e que

deve ser respeitada e cumprida, sob pena de invalidar a própria base da atividade judicial (...).”

(Grifos no original)

12. A questão já foi apreciada por esta 5ª Turma Especializada em decisão da lavra do Juiz Federal Luiz Paulo da Silva Araújo Filho, em 24/09/2010, nos autos do agravo de instrumento nº 2010.02.01.013337-0, que indeferiu a concessão de efeito suspensivo, requerida pela União Federal, ao fundamento de ausência de relevante fundamentação. A decisão restou fundamentada nos seguintes termos:

D E C I S Ã O

“1. Em 19.03.1987 (e não em 25.11.1994, f. 04), o IBDF, depois sucedido pelo IBAMA e pela UNIÃO, propôs a presente ação de reintegração na posse do imóvel em questão, alegando a construção de “algumas residências em locais estratégicos à proteção da área” do Jardim Botânico, “e na periferia do Jardim, uma Vila Operária para uso exclusivo de funcionários ativos”, mas “ao longo dos anos a prevalência de favores acentuou-se, ocorrendo distorções ao enunciado legal e o espírito doutrinário foi desatendido” (v. f. 22 – sublinhado no original), sendo certo que o primitivo réu neste feito, Francisco Gonçalves da Silva, era funcionário aposentado do Jardim. Muitos anos se passaram, em longo e dispendioso processo, até que o V. Acórdão que julgou procedente o pedido de reintegração transitou em julgado (fs. 273-282), mercê do não conhecimento de recurso especial pelo Superior Tribunal de Justiça (fs. 388-390).

Assim, aparentemente resolvida a questão, peticiona agora a União aludindo à “possibilidade de acordo” e requerendo suspensão do processo (f. 406); em seguida, afirma não ter interesse na reintegração de posse do imóvel objeto da lide (f. 393), em razão da inclusão do imóvel em cadastro para a “Regularização Fundiária no JBRJ” (fs. 411-413).

2. Constitui lição comum na doutrina, com relação à tutela possessória:

“[...] Seja de manutenção, seja de reintegração, o julgado impõe por si mesmo os seus efeitos, sem necessidade de um ulterior processo de execução: esta se restringe à expedição e cumprimento de um mandado, sem necessidade de nova citação ou formalidades outras. A ‘auto-executoriedade’ da sentença deferitória da reintegração ou manutenção é característica da proteção interdita e, portanto, independente do rito, assim como independente de haver decorrido tempo maior ou menor de ano e dia desde a ofensa à posse até o ajuizamento da ação.” (Adroaldo Furtado Fabrício. Comentários ao Código de Processo Civil. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. VIII, t. III, p. 440-441).

“O que pretende o autor e o que lhe dá o juiz, em última análise, são ordens a serem imediatamente executadas no plano objetivo do bem litigioso”, assevera significativamente Humberto Theodoro Júnior, adotando a classificação de ação executiva formulada por Pontes de Miranda (Curso de Direito Processual Civil. 42 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. III, p. 131).

Ademais: “Com o advento do art. 461-A [do CPC], instituído pela Lei nº 10.444/02, o que era exceção passou a regra: nenhuma sentença que condena à entrega de coisa se submeterá ao sistema da duplicidade de ações. Uma única relação processual proporcionará o acertamento e a realização do direito do credor da coisa” (Humberto Theodoro Júnior. Código de Processo Civil Anotado. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 393). “A atividade cognitiva e a atividade executiva passaram, assim, a representar fases de um único feito (processo ‘sincrético’).” (José Carlos Barbosa Moreira. O novo processo civil brasileiro. 28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 193 – grifado no original).

Dessa forma, como o processo (único!) “se desenvolve por impulso oficial” (art. 262, fine, do CPC), não cumprida a obrigação no prazo estabelecido, expedir-se-á o mandado de reintegração na posse, inclusive ex officio, como sempre se entendeu com relação às ações possessórias e agora é a regra para as ações que tenham por objeto a entrega de coisa (§ 2º do art. 461-A do CPC) ou obrigação de fazer e não fazer. “A partir da Lei 10.444/2002, publicada em 08.05.2002, a sentença que determina a obrigação de fazer tem caráter mandamental, podendo ser executada até mesmo de ofício, sem a necessidade de iniciativa das partes e sem a citação para o cumprimento da obrigação, ou seja, sem a utilização do processo de execução” (TRF da 1ª Região, 1ª Turma, AG nº 200601000405807, Rel. Des. Fed. Antônio Sávio de Oliveira Chaves, unânime, eDJF1 10.02.2009, p. 62).

Pois bem, o advogado da União não tem poderes para desistir da ação, mormente para desistir da execução ou, em substância, a despeito dos termos utilizados, para renunciar ao direito reconhecido em V. Acórdão trânsito em julgado. Nem se fale em mera suspensão da execução, porquanto afirmado que a Executada faz jus à “Regularização Fundiária do Jardim Botânico”, e suspensão definitiva não existe.

A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/93) reserva ao Advogado-Geral da União, dentre suas relevantíssimas atribuições, “desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente” (art. 4º, VI), com as restrições estabelecidas na Lei nº 9.469/97, que previa no § 2º de seu art. 1º: Não se aplica o disposto neste artigo às causas relativas ao patrimônio imobiliário da União.

Este dispositivo foi revogado pelo art. 12 da Medida Provisória nº 496, de 19 de julho de 2010, de discutibilíssima constitucionalidade, à luz do art. 62, § 1º, letra b, da Constituição da República, pois a “realização de acordos ou transações, em juízo”, como prescreve o caput do art. 1º da Lei 9.469, caracteriza ato processual.

Independentemente disso, porém, vigora, em princípio, em nosso direito – como não poderia deixar de ser –, a indisponibilidade das ações da União, seja como autora (art. 4º, VI, da LC 73), seja como ré (art. 3º da Lei nº 9.469/97).

Mas autorização para desistir de execução definitiva (art. 475-I, § 1º, principio, do CPC), que equivale a renunciar ao direito reconhecido em decisão transitada em julgado, a lei não prevê, e o silêncio parece

eloquente, pois a Constituição da República consagra expressamente que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Não é fácil assimilar à norma constitucional a abdicação de decisão judicial transitada em julgado, especialmente quando, depois de décadas de litígio, a própria legislação invocada pela União para embasar a Regularização Fundiária do Jardim Botânico não se afigura, pelo menos à primeira vista, inteiramente pertinente, pois o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67 dispõe sobre a concessão de direito real de uso “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”, ressaltando a doutrina a necessidade de finalidade social (v. Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 18ª ed. 2ª t. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 439, passim). Também o inciso I do § 6º do art. 18 da Lei nº 9.636/98, a par de dispensar a licitação (exigida pelo art. 17, § 2º, a contrario sensu, da Lei 8.666/93), refere-se a “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”, parecendo – prima facie – estranho ao caso vertente.

Além disso, a presente ação foi proposta sob alegação expressa de que, “ao longo dos anos a prevalência de favores acentuou-se, ocorrendo distorções ao enunciado legal” (f. 22), com a ocupação irregular dos imóveis dentro, ou nos limites, do Jardim Botânico, e agora se afirma a necessidade da regularização fundiária desses mesmos imóveis, situados dentro, ou nos extremos, do Jardim mais lindo e concorrido do Rio de Janeiro (quicá do Brasil)... mas a conduta contraditória e impossível da administração faz supor que, em algum momento, foram violados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

3. Ante o exposto, indefiro a concessão de efeito suspensivo ao recurso, por ausência de relevante fundamentação (artigos 527, III, e 558 do CPC).

Intime-se a Agravada e, após o transcurso do prazo para resposta, abra-se vista dos autos ao Ministério Público Federal (art. 527, V e VI, do CPC).”

13. A despeito dos fundamentos apresentados pela agravante, devo reconhecer que a matéria é controvertida. Basta ver as razões invocadas pelo ilustre relator do agravo de instrumento nº 2010.02.01.013337-0, que examinou a mesma matéria e cujas razões não podem ser ignoradas por esta relatora, a qual, neste momento, ainda não dispõe de elementos de ampla cognição.

14. Nesse viés, acrescente-se que esta Corte tem deliberado que apenas em casos de decisão teratológica, com abuso de poder ou em

flagrante descompasso com a Constituição, a lei ou com a orientação consolidada de Tribunal Superior ou deste Tribunal justificaria a reforma pelo órgão ad quem, em agravo de instrumento, do pronunciamento judicial impugnado.

15. Diversos são os precedentes desta Corte nesse sentido: AG nº 2010.02.01006173-4, Sexta Turma Especializada, Rel. Des. Fed. Guilherme Couto, E-DJF2R 23/07/2010, pág. 59; AG nº 2008.02.01.020260-8, Terceira Turma Especializada, Rel. Des. Fed. Jose Antonio Lisboa Neiva, E-DJF2R 06/05/2010, pág. 194/195; AG nº 2010.02.01.006391-3, Quinta Turma Especializada, Rel. Des. Fed. Luiz Paulo S. Araujo Filho, EDJF2R, 10/08/2010, fls.108/136; AG nº 201002010022182, Sexta Turma Especializada, Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, E-DJF2R 28/07/2010, pág. 152.

16. Nesse contexto, a pretensão da recorrente ressente-se da presença do requisito da relevância do fundamento para a sua concessão.

17. Sendo assim, indefiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo (arts. 527, III, c/c 558 ambos do CPC).

18. Intime-se a agravada (art. 527, V, do CPC).

19. Após, ao MPF.

20. P.I”.

Em razão da decisão monocrática proferida, o patrono da Sra. Gracinda interpôs Agravo Interno em 03/03/2011. Em decisão da 5ª Turma Especializada, relatada pelo Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, o recurso não foi conhecido, nos termos da decisão a seguir transcrita:

“TRF2 – 5ª Turma Especializada, Agravo n. 2011.02.01.001537-6, Relator Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, em 12.05.2015, DOU 13.05.20151. Não se conhece o agravo interno, visto o não cabimento de recurso contra decisão que defere ou indefere pedido de antecipação de tutela recursal ou efeito suspensivo, em conformidade com o disposto no art. 527, parágrafo único, do CPC, alterado pela Lei nº 11.187/05. (TRF2, 5ª Turma Especializada, AG 201002010182124, Juiz Fed. Conv. MARCELO PEREIRA DA SILVA, DJF2-R 18.5.2011; TRF2, 8ª Turma Especializada, AG 201102010005413, Juíza Fed. Conv. MARIA ALICE PAIM LYARD, EDJF2-R 14.3.2011).

2. A União Federal não pode dispor, nem protelar por meio de pedidos de suspensão, a execução da decisão transitada em julgado que determinou a reintegração de posse do imóvel público, sob pena de violação aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, legalidade, moralidade, impessoalidade e indisponibilidade dos bens públicos. Estes princípios são verdadeiros vetores que informam a atuação da Administração Pública na sua atividade de conservação e defesa da coisa pública, que pertence a toda a coletividade, e não a um grupo específico de pessoas. 3. Assim como

compete ao juiz velar pela rápida solução do litígio (art.125, II, do CPC), também é dever das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais (art. 14, V, do CPC). 4. Não há razoabilidade e nem amparo legal no pedido de suspensão formulado pela agravante e pelo ente público que, por sua natureza, tem o dever legal de dar seguimento à execução do julgado visando a retomada de um bem que pertence a toda a sociedade brasileira. 5. Agravo interno não conhecido e agravo de instrumento não provido”.

Após o resultado final dos recursos em segundo grau, as partes realizaram novo pedido de reconsideração no juízo *a quo*. A Juíza Federal substituta, Carla Teresa Bonfadini de Sá, divergindo das decisões anteriores, determinou o arquivamento do feito, sob o argumento de que a autora da ação não tinha interesse na reintegração, além da posse da moradora estar regularizada, em razão da CDRU celebrada, confira-se:

“JFRJ – 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Processo n. 0932754-06.1900.4.02.5101, Juíza Substituta Carla Teresa Bonfadini de Sá, em 01.09.2015, DOU 11.09.2015 – “Tendo em vista a manifestação da União Federal às fls. 393 informando que não interesse na reintegração de posse, além da manifestação da ré às fls. 449/453 informando sobre a cessão do imóvel por parte da União, reconsidero a decisão de fls. 463/464 para determinar a baixa e o arquivamento do feito. Providencie a Secretaria a expedição dos ofícios aos relatores dos agravos de instrumento (fl. 586) informando sobre esta decisão”.

Desta forma, a atuação do Poder Judiciário, nas inúmeras decisões proferidas, não levou em conta a política pública de regularização fundiária desenvolvida, caminhando de encontro à vontade das partes envolvidas. Tal fato demonstra o tratamento ainda patrimonialista que o Judiciário outorga à utilização do bem público por particular, afastando a aplicação dos diversos instrumentos de regularização fundiária presentes na legislação em vigor.

5.1.3. Natureza Jurídica da ocupação por particular de bem público

5.1.3.1. A posse dos bens públicos

Inserir uma determinada situação concreta no conceito de posse ou detenção traz inúmeras consequências do ponto de vista jurídico. A orientação dominante em nosso sistema jurídico é a de que a detenção é um fato que não produz qualquer efeito jurídico, enquanto a posse, controversias acerca de sua natureza jurídica à parte, é um direito que produz regularmente os seus efeitos.

Os efeitos jurídicos da posse, produzidos independentemente do direito de propriedade, estão elencados nos artigos 1.210 a 1.222 do Código Civil. É possível citar como alguns dos principais, o direito ao manuseio dos interditos possessórios, bem como a indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis realizadas no bem e o direito de retenção.

Sobre os efeitos da posse e a sua repercussão em situações concretas, imprescindível à análise de duas das suas principais classificações. Inicialmente, verificar-se-á a classificação possessória em justa e injusta. Em uma interpretação *a contrario sensu*, nos termos do artigo 1.200 do Código Civil, a posse é injusta no momento em que é adquirida mediante violência, clandestinidade ou precariedade.

O jurista San Tiago Dantas esclarece a terminologia dos vícios objetivos utilizada pelo Código Civil. O autor ao aprofundar o tema esclarece, nas hipóteses de violência, que a mesma pode ser física ou moral, aplicando-se, inclusive, a doutrina da coação nos atos jurídicos. No que tange a clandestinidade, reforça a ideia de obscuridade, ou seja, ausência de publicidade na aquisição da posse. Diferenciando esses dois vícios objetivos o autor exemplifica afirmando que o ladrão que furta estabelece posse clandestina e o ladrão que rouba estabelece posse violenta. Sobre a posse precária o professor realiza um paralelo com o crime de apropriação indébita, em que a posse do que se apropriou é a posse precária. Confira-se o trecho:

“A vis, a violência, é o primeiro dos vícios da posse. Vê-se, pela própria palavra, que este vício consiste em deter a posse por meio das vias de fato, violentamente, contrariando com um ato qualquer a vontade de quem detinha a coisa anteriormente. A violência pode ser física ou moral, embora durante muito tempo os autores houvessem pensado que a violência devia ser necessariamente física. Mas, hoje sem dia, aplicam-se a essa violência os princípios que se tiram da doutrina da coação nos atos jurídicos, apenas cuidando em adaptá-los (...). A clandestinidade consiste, como o nome está indicando, na falta de publicidade na ocasião da posse. É a aquisição de uma coisa sem que aquele que a detinha pudesse perceber o ato aquisitivo (...). Finalmente a precariedade, o terceiro vício, caracterizado pelo abuso de confiança. Diz-se que a coisa foi entregue precariamente a

alguém, quando quem a entregou reservou para si o direito de reclamá-la a qualquer tempo²¹⁹”.

Barbara Almeida de Araújo ensina que não se devem confundir atos violentos e clandestinos com a posse violenta e clandestina propriamente dita. Segundo a autora:

“A posse violenta e a clandestina tiveram origem em atos dessa natureza, mas surgem apenas com a cessação da violência e da clandestinidade, ou seja, quando não há perda da posse por parte do legítimo possuidor. Enquanto for possível o exercício da posse pelo antigo possuidor, não há que se falar em nova posse, mas apenas em detenção. No caso da posse violenta e clandestina, já houve esse estado inicial de detenção. Depois de cessada a violência ou clandestinidade, será iniciada a posse, ainda que, desse ponto de vista, injusta²²⁰”.

Nos termos expostos, a simples prática de atos de violência e clandestinidade não induz posse, mas mera detenção, uma vez que o antigo possuidor ainda exerce os poderes dominiais sobre a coisa. Tal ocupação apenas se traduz em posse, mesmo que injusta, após a cessação dos atos violentos e clandestinos.

Outra classificação relevante para o presente estudo é a posse de boa – fé e a posse de má – fé. Nos termos do artigo 1.201 do diploma civil a posse é de boa – fé quando o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Para melhor identificar no caso concreto esse elemento subjetivo (boa – fé) o legislador indicou no parágrafo único do dispositivo legal citado que o possuidor com justo título tem por si a presunção de boa – fé. Normalmente a doutrina define justo título como sendo o título capaz, em tese, de transferir o domínio, mas que não foi capaz de fazê-lo no caso concreto, diante da presença de algum vício. A opção legislativa em estabelecer essa presunção foi a criação de um critério mais objetivo na identificação da boa – fé.

Imprescindível mais uma vez destacar as ideias de San Tiago Dantas acerca dos conceitos de posse de boa – fé e posse de má – fé. O autor enfatiza que as expressões podem ter dois sentidos, um lato e um restrito. Além disso, ratificando a posição legislativa, ressalta a ligação entre boa – fé e justo título. De acordo com o jurista:

²¹⁹ DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil III: Direito das Coisas. Rev. Do texto e anotações de José Gomes de Bezerra Câmara. Atualização de Laerson Mauro*. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1979. P. 60 - 62.

²²⁰ ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. P. 128.

“Diz-se, em sentido lato, que a posse é de boa – fé, quando o possuidor está na posse da coisa em virtude de uma boa causa, em consequência da legitimidade de sua detenção (...). Falando de boa – fé, pode-se dizer que é a convictio domini ou a opinio domini, isto é, a opinião em que se acha o possuidor de que é o proprietário (...). A posse decorre de um título; esse título é a razão jurídica em virtude da qual o possuidor se julga no direito de possuir. Todo possuidor de boa – fé tem um título, tem um justo título para possuir²²¹”.

Diante dessas duas classificações é possível afirmar que o legislador baseou seu entendimento sobre a posse, com maior ênfase na titularidade do domínio. Seguindo essa linha de pensamento, Barbara Almeida de Araújo afirma que:

“a posse do não proprietário, e daquele que não foi por este autorizado, de acordo com uma interpretação mais estrita do Código Civil será necessariamente injusta e de má – fé. A posse será de má – fé porque o possuidor não detém qualquer justo título que legitime a sua posse. Ao mesmo tempo, seria viciosa, porque, se não há um título que transmitiu formalmente a posse, não poderíamos deixar de considerá-la como violenta, ou precária ou clandestina²²²”.

Reforçando o entendimento exposto, o artigo 1.124 do Código Civil determina que só se considera perdida a posse para quem não presenciou o esbulho, quando, tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa, ou, tentando recuperá-la, é violentamente repellido. Assim, pode-se afirmar que o possuidor que não presenciou o esbulho não perde a posse. Para que a perda seja efetivada é necessário que o esbulho chegue ao conhecimento do possuidor e que o mesmo fique inerte ou demonstre que só não retomou a coisa, pois foi violentamente repellido. Nessa linha, o proprietário-possuidor, alegando que não presenciou o esbulho, pode afirmar que só perdeu a posse no momento em que não pôde retomar a coisa. Assim, a nova posse que se estabelece sempre terá um vício de violência, clandestinidade ou precariedade.

Na perspectiva apresentada, Barbara Almeida afirma que:

“a posse justifica-se, não pelo exercício de fato dos poderes inerentes ao domínio, mas pelo próprio domínio em si. Os vícios da posse, portanto, tais como apresentados pelo Código Civil de 1916, e essa sistemática não foi alterada no novo diploma de 2002, ainda refletem

²²¹ DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. P. 63 - 64.

²²² ARAÚJO, Barbara Almeida. Ob. Cit. P. 129.

*a estrutura possessória tal como a prevista por Ihering, de proteção ao provável proprietário*²²³”.

Nos termos expostos no capítulo 1.2.3, a proteção oferecida pelo ordenamento jurídico contemporâneo ao possuidor, é, na verdade, uma proteção oferecida ao possuidor proprietário. Desta forma, a teoria de Ihering está presente, uma vez que trata a posse como uma forma avançada de proteção da propriedade, já que o possuidor não proprietário dificilmente estará “limpo” dos vícios objetivos e subjetivos da posse.

A linha de pensamento rígida apontada por uma interpretação mais restrita do Código Civil vai de encontro à tese aqui defendida, especialmente sobre a posse em bens públicos no cumprimento de sua função social. Nos termos expostos anteriormente, a posse deve caminhar com total autonomia em relação à situação proprietária, privilegiando, assim, os conflitos dinâmicos e concretos da sociedade. Nesse caso, se a posse deve ser analisada com total autonomia em relação à propriedade, os vícios possessórios não podem pautar-se a partir da análise da postura do titular do domínio.

A posse legítima nos dizeres de Barbara Almeida: “*deverá ser avaliada tendo em vista os direitos fundamentais que busca assegurar e, não, pela existência de um título*²²⁴”. Seguindo a linha de inteligência da autora, o critério de identificação da posse injusta e de má – fé não pode ser apenas o da titularidade do domínio, como apresentado anteriormente. Dever-se-á levar em conta a posse no cumprimento de sua função social. Postura contrária descaracterizaria a funcionalidade que pretende ser dada ao instituto da posse, bem como a sistemática do Código Civil a partir do fenômeno da constitucionalização do direito.

Levando em conta a posicionamento extraído das linhas gerais de uma interpretação restrita e dogmática do diploma civil, feita, inclusive, pelo Judiciário, a boa – fé do possuidor na ocupação de um bem público estaria, necessariamente, vinculada à existência de um justo título, no caso, um contrato administrativo. Tal construção restringe a proteção possessória, o que torna imprescindível a análise da *causa possessiones*, nos termos já expostos quando da análise da doutrina de Saleilles no capítulo 1.2.3.3. Assim, seguindo essa releitura, a boa – fé e o justo título são conceitos independentes. Com isso, é possível que haja um possuidor com justo título, mas de má – fé ou sem justo título e de boa – fé. Confirmando essa posição é possível citar o próprio parágrafo único do artigo 1.201 que permite a prova em contrário para descaracterizar essa presunção²²⁵.

²²³ ARAÚJO, Barbara Almeida. Ob. Cit. P. 129 - 130.

²²⁴ Ibid. P. 130.

O ponto central para ratificar essa independência é que nada impede que a ocupação de um particular em bem público possa ser considerada de boa – fé, sem que haja um contrato administrativo (permissão, autorização ou licença). Nada impede também que a boa – fé em uma ocupação de bem público esteja presente na hipótese em que a Administração Pública tenha ciência dessa ocupação e se mantenha inerte, não exercendo o seu poder de polícia, permitindo e tolerando a presença do particular. Além disso, como será exposto a seguir, nada impede a teor do artigo 1.203 do Código Civil que uma posse comece de má – fé e, posteriormente, se torne de boa – fé ou que a ocupação comece com natureza de detenção e, posteriormente, se torne posse, nos termos do artigo 1.198, parágrafo único, do CC/02.

Especificamente no caso dos moradores do Horto Florestal é importante a análise da hipótese em que a ocupação do particular em área pública ocorre com e sem justo título, mas sempre com a ciência da Administração Pública²²⁶. Essa hipótese gera muitas vezes, como será demonstrada a seguir, a ideia de que se trata de uma ocupação com tolerância e permissão do poder público, caracterizando-se, assim, como detenção e, não, como posse, nos termos do artigo 1.208, primeira parte, do diploma privado. Essa interpretação, utilizada na maioria das vezes pelo Judiciário, levaria a crer que a ocupação por particular de bem público, nas hipóteses em que a administração tem ciência da ocupação, o que ocorre quase em todos os casos, seria sempre tratada como detenção²²⁷.

²²⁵ ARAÚJO, Barbara Almeida. Ob. Cit. P. 132. A autora defendendo a independência entre os institutos exemplifica a questão na hipótese em que o “possuidor, sabe, por exemplo, que aquele imóvel que lhe foi doado não pertencia ao doador, não há como se negar a sua má – fé, ainda que exista, realmente, um justo título (contrato de doação)”.

²²⁶ Importante observar que alguns moradores receberam autorização formal por parte da Administração do Jardim Botânico para construção de suas casas, mediante permissão de uso da área.

²²⁷ STJ – Resp. 841.905-DE, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17/5/2011: “A jurisprudência do STJ diz não ser possível a posse de bem público, pois sua ocupação irregular (ausente de aquiescência do titular do domínio) representa mera detenção de natureza precária. Consoante precedente da Corte Especial são bens públicos os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), empresa pública em que figura a União como coproprietária (Lei n. 5.861/1972) e que tem a gestão das terras públicas no DF, possuindo personalidade jurídica distinta desse ente federado. Sendo assim, na ação reivindicatória ajuizada por ela, não há falar em direito de retenção de benfeitorias (art. 516 do CC/1916 e art. 1.219 do CC/2002), que pressupõe a existência de posse. Por fim, ressalte-se que a Turma, conforme o art. 9º, § 2º, I, do RISTJ, é competente para julgar o especial. Precedentes citados do STF: RE 28.481-MG, DJ 10/5/1956; do STJ: REsp 695.928-DF, DJ 21/3/2005; REsp 489.732-DF, DJ 13/6/2005; REsp 699.374-DF, DJ 18/6/2007; REsp 146.367-DF, DJ 14/3/2005; AgRg no Ag 1.160.658-RJ, DJe 21/5/2010; AgRg no Ag 1.343.787-RJ, DJe 16/3/2011; REsp 788.057-DF, DJ 23/10/2006; AgRg no Ag 1.074.093-DF, DJe 2/6/2009; REsp 1.194.487-RJ, DJe 25/10/2010; REsp 341.395-DF, DJ 9/9/2002; REsp 850.970-DF, DJe 11/3/2011, e REsp 111.670-PE, DJ 2/5/2000”

STJ - RESP Nº 1.282.207 - DF (2011/0226071-4), Rel. Ministro Ricardo Vilas Bôas Cueva, Quarta Turma, julgado em 07/04/2011, DJe 29/04/2011: “Trata-se de recurso especial interposto por TAYRONIO SANTANA RIBEIRO, com arrimo no artigo 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios assim ementado: "OPOSIÇÃO. TERRACAP. BEM PÚBLICO. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS EM SENTIDO AMPLO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. A ocupação de bem público por terceiro é sempre precária, caracterizando mera detenção, sendo certo que os atos de permissão ou tolerância não induzem posse. É cediço que a jurisprudência dessa e. Corte de

Para evitar tal entendimento, que traria (e traz), inúmeras injustiças sociais é necessária uma releitura dos termos da permissão e tolerância presentes no artigo 1.208 do CC/02. Assim, mais uma vez imprescindível a remição à teoria possessória de Saleilles, explicitada em capítulo anterior, em que a posse decorre de uma autonomia na destinação econômica que será dada ao bem. Nesses termos, afirma Barbara Almeida:

Justiça, considerando as peculiaridades da Capital da República, vem decidindo pelo direito à indenização das acessões erigidas em imóvel público, ocupado irregularmente, por longos anos, ante a omissão de Poder Público e com o fito de coibir o enriquecimento sem causa. Verificado no caso concreto que não se fazem presentes tais peculiaridades, incabível o deferimento da indenização pretendida" (e-STJ fl. 272). Em suas razões (e-STJ fls. 285-303), o recorrente aponta violação do artigo 923 do Código de Processo Civil. Sustenta, em síntese, que a Terracap não poderia ter apresentado oposição com base no domínio enquanto pendente a ação possessória entre os particulares, de modo que deveria ser reconhecida a impossibilidade jurídica do pedido. Com as contrarrazões (e-STJ fls. 311-326), e admitido o recurso na origem (e-STJ fls. 335-337), subiram os autos a esta colenda Corte. É o relatório. DECIDO. A irresignação não merece prosperar. O acórdão recorrido está em harmonia com a orientação desta Corte no sentido de que é cabível o oferecimento de oposição pela TERRACAP para defesa de sua **posse** sobre bem imóvel, com fundamento em domínio da área pública, em ação de reintegração de posse entre particulares, consoante se observa dos seguintes precedentes: "AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LITIGANTES. PARTICULARES. OPOSIÇÃO. OFERECIMENTO. COMPANHIA IMOBILIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. CABIMENTO. RECURSO IMPROVIDO. 1 - É cabível o oferecimento de oposição pela TERRACAP para defesa de sua posse sobre bem imóvel, com fundamento em domínio da área pública, em ação de reintegração de posse entre particulares. 2 - 'Se a posse, pelo Poder Público, decorre de sua titularidade sobre os bens, a oposição manifestada pela Terracap no processo não tem, como fundamento, seu domínio sobre a área pública, mas a posse dele decorrente' (Precedente. REsp 780.401/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/09/2009, DJe 21/09/2009). 3 - Agravo Regimental improvido". (AgRg nos EDcl no REsp 1.099.469/DF, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/09/2011, DJe 22/09/2011 - grifou-se) "Processo civil. Ação possessória, entre dois particulares, disputando área pública. Oposição apresentada pela Terracap. Extinção do processo, na origem, com fundamento na inadmissibilidade de se pleitear proteção fundamentada no domínio, durante o trâmite de ação possessória. Art. 923 do CPC. Necessidade de reforma. Recurso provido. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de considerar públicos os bens pertencentes à Terracap. Ao ingressar com oposição, a Terracap apenas demonstra seu domínio sobre a área para comprovar a natureza pública dos bens. A discussão fundamentada no domínio é meramente incidental. A pretensão manifestada no processo tem, como fundamento, a **posse** da Empresa Pública sobre a área. A posse, pelo Estado, sobre bens públicos, notadamente quando se trata de bens dominicais, dá-se independentemente da demonstração do poder de fato sobre a coisa. Interpretação contrária seria incompatível com a necessidade de conferir proteção possessória à ampla parcela do território nacional de que é titular o Poder Público. Se a posse, pelo Poder Público, decorre de sua titularidade sobre os bens, a oposição manifestada pela Terracap no processo não tem, como fundamento, seu domínio sobre a área pública, mas a posse dele decorrente, de modo que é incabível opor, à espécie, o óbice do art. 923 do CPC.

STJ – Agravo em Resp. Nº 793.560 - ES (2015/0249136-7), Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 14/10/2014, DJe 20/10/2014: “Trata-se de agravo em recurso especial interposto por JONACIR JOSÉ RONCHETTI e outros contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não admitiu o apelo nobre, manejado com base no art. 105, III, a e c, da CF, sob o fundamento da incidência da Súmula nº 281 do STF. Em suas razões, os agravantes alegam que a interposição de embargos de declaração não é requisito para interposição de recurso especial, na medida em que a matéria federal ventilada no presente caso já foi objeto de uma decisão colegiada do Tribunal local, qual seja, o acórdão que negou provimento ao recurso de apelação da Agravante (e-STJ, fls. 302/303). Contraminuta apresentada (e-STJ, fls. 290/294). É o relatório. DECIDO. Cuida-se de agravo de instrumento proposto pelo ESTADO DO ESPÍRITO SANTO contra decisão que, de ação reivindicatória, indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, tendo em vista a ausência de comprovação do dono irreparável ou de difícil reparação. O Tribunal deu provimento ao recurso assim ementado: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CIVIL.

“Ora, se existe pleno desenvolvimento dos bens, pela sua utilização por uma comunidade, não há como se falar em mera permissão ou tolerância. A comunidade não é mero instrumento da posse da Administração Pública, mas possibilita que aqueles bens, que antes estavam abandonados, por exemplo, cumpram sua função social²²⁸”.

Os moradores do Horto Florestal durante anos ocupam determinada área, utilizando-a exclusivamente para sua moradia, com a ciência da Administração Pública Federal. Por mais que inicialmente a ocupação tenha ocorrido a partir de uma mera permissão ou tolerância do poder público, com ou sem contrato administrativo, em permitir que funcionários

ACÇÃO REIVINDICATÓRIA. REQUISITOS. OCUPAÇÃO INDEVIDA DE BEM PÚBLICO. RECURSO PROVIDO. 1) Pode utilizar da ação reivindicatória quem está privado da coisa que lhe pertence e quer retomá-lo de quem a possui ou detém injustamente, bastando a comprovação da titularidade do domínio da área reivindicada, a individuação da coisa e a demonstração da posse injusta do requerido, a qual, nessa hipótese, resta configurada pela simples ausência de justo título. 2) Os imóveis públicos - bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais - são, por força do art. 100 do Código Civil, inalienáveis, considerados bens fora do comércio, sendo insuscetíveis de posse por parte de ocupante particular, mesmo estando este de boa-fé precedentes no STJ e TJES. 3) Restando caracterizada a mera detenção pela ocupação desconsentida de bem público, fora das hipóteses de autorização, permissão ou concessão por parte da Administração Pública não há que

se falar em direito de retenção ou de indenização pela realização de benfeitorias de boa-fé. Recurso provido (e-STJ, fl. 219). Os embargos de declaração opostos foram rejeitados monocraticamente. Foi interposto recurso especial, o qual foi inadmitido dando origem ao presente agravo, que agora se julga.

Entretanto, a presente irresignação não merece prosperar. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que da decisão monocrática nos Embargos de Declaração opostos a acórdão, é necessária a interposição do Agravo do art. 557, § 1º do CPC, sem o que impossível o exaurimento das instâncias ordinárias (AgRg no Ag 890.210/SP, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJ 5.11.07).

STJ – Resp. nº 1.337.743 - DF (2012/0166105-7), Rel. Min. João Otávio de Noronha, 14 de outubro de 2015: “Trata-se de recurso especial interposto por COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA (TERRACAP) com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra acórdão assim ementado: "CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACÇÃO REIVINDICATÓRIA. IMÓVEL PERTENCENTE À TERRACAP. PROPRIEDADE. INCONTROVÉRSIA. IMISSÃO DE POSSE. DEFERIMENTO. ACESSÕES. INDENIZAÇÃO. CABIMENTO. INSERÇÕES EQUIPARÁVEIS A BENFEITORIAS. OCUPAÇÃO AUTORIZADA INFORMALMENTE E TOLERADA PELA PROPRIETÁRIA E PELO PODER PÚBLICO. INDENIZAÇÃO. NECESSIDADE. INTERESSE DE AGIR. PRESENÇA. IMÓVEL. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ALCANCE DO BENEFÍCIO. COMPREENSÃO. EXIGIBILIDADE. SUSPENSÃO. 1. Assimilando a parte ré que a autora é a efetiva proprietária do imóvel que faz o objeto da reivindicatória que maneja, o fato jurídico do qual emergira a pretensão resta incontroverso, tornando inviável, porque inteiramente desnecessária, a produção de qualquer prova volvida a conferir subsídio ao desate da pretensão petítória inicialmente formulada, legitimando que, sob essa moldura, a ação seja solvida antecipadamente sem que reste caracterizado cerceamento de defesa. 2. Invocando a qualidade de proprietária do imóvel que faz o objeto do pedido reivindicatório que deduzira por não deter a posse direta da coisa e exibido o título que aparelha o atributo que se confere, resta a parte autora revestida de interesse apto a legitimar a formulação da pretensão petítória por necessitar da interseção judicial para perseguir a posse direta do bem do qual se julga senhora, consubstanciando o desate da pretensão matéria afeta exclusivamente ao mérito. 3. A circunstância de, aliada à individualização contemplada na inicial, a própria ré assimilar que a autora é a efetiva proprietária do imóvel que reivindica elide qualquer deficiência eventualmente havida na exata discriminação da coisa vez que, além de não sobejar dúvida sobre a exatidão do objeto do pedido, restara obstada a caracterização de prejuízo à defesa proveniente da eventual imprecisão na discriminação do bem reivindicado. 4. O fato de o particular deter imóvel de natureza pública há expressivo lapso temporal com a anuência e tolerância do poder público, não chegando, contudo, a ser contemplado com autorização formal para ocupá-lo, não lhe irradia a qualificação de possuidor nem a circunstância de sido aprovada autorização para que fosse agraciado com concessão de direito real de uso enseja que o autorizado seja transmutado em autorização efetiva ante a inexistência da formalização do instrumento administrativo indispensável ao aperfeiçoamento do ato de concessão, determinando que, apurado que o ente público é o efetivo detentor do domínio, seja imitado na posse da coisa. 5. Conquanto a ocupação de imóvel pertencente à Terracap sem a formalização de contrato

construísem ali suas moradias, a partir do momento em que o particular atua de forma independente na destinação que é dada à coisa, não apenas está configurada a posse, como uma posse justa e de boa – fé.

A construção apresentada traz efeitos práticos de extrema relevância, sobretudo para o caso da comunidade do Horto. A interpretação dogmática e restrita da permissão e tolerância, bem como da boa – fé e má – fé, fazem com que seja negada aos ocupantes de área pública indenização pelas benfeitorias realizadas no bem e a utilização dos interditos possessórios.

A impossibilidade de utilização dos interditos, considerando os particulares que ocupam área pública como meros detentores, permite que a Administração Pública faça pedido liminar em ação de reintegração de posse, independentemente do prazo de ano e dia (hipótese em que a posse é nova). Além disso, esse entendimento faz com que a relação do ente público-possuidor e do particular-detentor seja regida por lei especial, o Decreto-Lei nº 9760/46, que determina a desocupação imediata do bem²²⁹.

Na hipótese de o Judiciário considerar a relação do particular com o bem público como sendo uma relação possessória, o magistrado em sua decisão deve analisar a melhor posse, que como já exposto, é aquela que cumpre a função social, nos termos do capítulo 1.2.5

destinado a regulá-la não irradie, ante a natureza pública que ostenta, a qualidade de possuidor ao ocupante, a circunstância de ter sido tolerada e incentivada pelo poder público, que chegara a incentivar e consentir que nele fossem desenvolvidas atividades produtivas, enseja que lhe seja conferido tratamento análogo à posse e as acessões nele inseridas com a autorização ou leniência da administração reputadas benfeitorias úteis ante a elisão da má-fé do detentor e o proveito que os investimentos irradiará ao ente público. 6. Assegurada a reintegração da Terracap na posse do imóvel que lhe pertence, se tornará, como corolário, senhora de todas as benfeitorias e investimentos nele inseridos com a autorização e leniência do poder público, legitimando que, reputadas as construções como benfeitorias úteis, notadamente porque passíveis de ocupação, uso e regularização, seja assegurado ao ocupante o direito de ser indenizado pelo equivalente aos investimentos que promovera e de reterem-no até que seja devidamente compensado.

7. O acolhimento em parte do pedido inicial e da pretensão contraposta enseja que, de conformidade com o critério de equidade, seja reconhecida a caracterização da sucumbência recíproca ante a equiparação entre o que fora pedido por ambos os litigantes e o que lhes foi reconhecido, determinando que as verbas de sucumbência sejam rateadas ante, inclusive, a impossibilidade de serem debitadas exclusivamente a um único litigante. 8. Apelações conhecidas. Desprovida a da autora. Provida parcialmente a da ré. Unânime" (e-STJ, fls. 327/328). Sustenta a parte recorrente violação dos arts. 1.219 e 1.255 do Código Civil, afirmando que, como a parte recorrida é mera detentora do bem público objeto da ação reivindicatória visto que não pode ser equiparada a possuidora de boa-fé, são incabíveis o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias e o reconhecimento do direito de retenção do imóvel. As contrarrazões foram apresentadas (e-STJ, fls. 394/403). Admitido o recurso na origem (e-STJ, fls. 405/407), ascenderam os autos ao STJ. É o relatório. Decido. O recurso comporta provimento, pois o aresto recorrido divergiu da orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça de que a ocupação de bem público não gera direitos possessórios, e sim, mera detenção de natureza precária, o que afasta o pagamento de indenização pelas benfeitorias e o reconhecimento do direito de retenção, nos termos do art. 1.219 do CC, ainda que a recorrida desconhecesse o vício que inquinava seu direito”.

²²⁸ ARAÚJO, Barbara Almeida. Ob. Cit. P. 132 - 133.

²²⁹ As ações de reintegração de posse que a União Federal distribuiu em face dos moradores do Horto na década de 1980 tinham como base legal esse Decreto, uma vez que a construção jurídica realizada à época considerava o particular como mero detentor.

(lembrando que em razão da autonomia da posse em relação à propriedade, não haverá qualquer discussão relativa ao domínio).

Sendo assim, levando a cabo as ideias expostas, serão apresentadas a seguir algumas decisões em ações de reintegração de posse distribuídas pela União Federal em face de moradores do Horto Florestal, que demonstram a posição do Judiciário diante da ocupação do particular em bem público. Tais decisões consideraram a relação como sendo detenção e não posse, garantindo a aplicação do Decreto-Lei nº 9760/46 e afastando a possibilidade de indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis realizadas no bem. Desta feita, será possível concluir que a leitura clássica do Judiciário acerca dos institutos da detenção, posse e propriedade pública afasta a possibilidade concreta de instituir uma funcionalidade ao bem público, impedindo a formulação de políticas públicas de regularização fundiária e urbanística.

5.1.3.2. A posse (ou detenção) dos moradores do Horto Florestal: decisões judiciais

De acordo com os termos expostos no capítulo anterior, a intervenção do Judiciário durante a elaboração de um projeto de regularização fundiária e urbanística demonstra que esse Poder desconsidera o tratamento coletivo dado pelo Poder Público às questões fundiárias urbanas, bem como aos projetos urbanísticos desenvolvidos pelo Executivo Federal.

No presente capítulo serão analisadas decisões judiciais em processos em que são réus moradores do Horto Florestal, que durante a elaboração do projeto de regularização fundiária tiveram suas sentenças executadas de ofício pelo próprio juízo em que tramitam²³⁰.

Tal análise tem o objetivo de apresentar a forma como o Judiciário trata a ocupação do particular em bens públicos, expondo os principais fundamentos e a natureza jurídica da ocupação. Assim, será possível refletir se a interpretação dada pelo Judiciário, bem como a estrutura jurídica dos institutos da posse e da propriedade positivada na legislação brasileira são um óbice à implementação dos instrumentos de regularização fundiária disciplinados na CRFB/88 e legislação infraconstitucional.

5.1.3.2.1. Gracinda Santos da Silva

²³⁰ Os processos selecionados para análise foram aqueles que tiveram suas sentenças executadas de ofício durante a elaboração do projeto de regularização fundiária. Esses casos demonstram que o Judiciário não levou em conta na sua decisão o tratamento coletivo e a busca pelo consenso na resolução do conflito.

Nos termos do acórdão do Superior Tribunal de Justiça foi mantido o conteúdo da decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que considerou como detenção a relação da moradora com o bem ocupado. A decisão foi proferida no Recurso Especial nº 960.953-RJ²³¹ e desconsiderou a relação possessória, razão pela qual foi negado a moradora o direito à indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis que realizou no bem. Confira-se o trecho da referida decisão:

²³¹ JFRJ - Processo originário: nº 000932754-1; Processo CNJ: nº 0932754-06.1900.4.02.5101; Parte Autora: União Federal; Parte Ré: Gracinda Santos da Silva; 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Reintegração de Posse. Acórdão STJ: RECURSO ESPECIAL Nº 960.953 - RJ (2007/01380680); RELATOR: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO; RECORRENTE: GRACINDA SANTOS DA SILVA
 RECORRIDO: UNIÃO; DECISÃO; Vistos, etc. Trata-se de recurso especial interposto por GRACINDA SANTOS DA SILVA, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, visando reformar decisão assim ementada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região: "REINTEGRAÇÃO DE POSSE. JARDIM BOTÂNICO. LEGITIMIDADE DO IBAMA. POSSE DE BOA-FÉ. ACESSÃO. DIREITO À INDENIZAÇÃO. 1. O antigo IBDF e seu sucessor, o IBAMA, têm legitimidade para ajuizar ação de reintegração de posse em face de ocupante de área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O IBAMA sucedeu o IBDF em suas competências e atribuições, entre as quais se insere a de administrar o local (art. 5º, do Decreto-Lei nº 289/67 c/c art. 4º, da Lei nº 7.735/89). A posse do IBAMA, portanto, decorre diretamente da lei, a chamada "posse civil", em contraste à idéia de posse natural, resultante da exteriorização da propriedade. 2. Com base na regra do art. 515, §3º, do Código de Processo Civil, deve o Tribunal julgar o mérito da causa quando já se encontram presentes todos os elementos para tanto necessários, ainda que a sentença não o tenha feito. 3. Reconhecido o esbulho, procede a reintegração. 4. Apelação provida. Sentença reformada" (fl. 264). Opostos embargos de declaração, eles foram rejeitados (fl. 279). Sustenta a recorrente, violação aos seguintes dispositivos de lei federal: a) artigo 926, do CPC, alegando não ter havido esbulho; b) artigo 927, I e II, do CPC, pois a recorrida não provou o esbulho praticado pela recorrente; c) artigo 547, do Código Civil/1916, em razão de que o imóvel em questão é do servidor e sua família, às suas custas realizado; d) artigo 516, do Código Civil/1916, que determina que o possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, invocando divergência jurisprudencial a respeito da matéria; e) artigo 922, do CPC, que prescreve a natureza dúplice do feito possessório; f) artigo 20, do Decreto-Lei nº 9.760/46, afirmando que os "remédios do direito comum" são os artigos aqui mencionados, cujas prescrições legais não foram enfocadas pelo aresto recorrido; g) artigo 515, § 3º, do CPC, porquanto o Tribunal a quo ao anular a sentença, considerou maduro o processo que ainda pendia de produção de provas, oral, pericial e documental, indispensáveis à análise dos fatos postos na peça de contestação; h) artigo 330, I, do CPC, pois a matéria em discussão é de direito e de fato, a justificar a produção de todas as provas requeridas, o que não foi feito; i) artigo 131, do CPC, considerando que o aresto recorrido não deu o devido valor às informações que levariam à conclusão de que o réu é quem construiu no terreno em questão, e, por fim, j) artigo 535, II, do CPC, em razão da rejeição dos declaratórios, quando indispensável o prequestionamento das matérias neles enfocadas. Relatados. Decido. De início, cumpre ressaltar a incidência do óbice sumular 284/STF no tocante à interposição do recurso extremo com base em violação ao artigo 535, II, do CPC, uma vez que a recorrente limitou-se a aduzir que a mesma foi ocasionada simplesmente em razão da rejeição dos declaratórios, carente de fundamentação o recurso nessa parte (...). No que diz respeito à interposição do apelo extremo com base em divergência jurisprudencial, saliento que a recorrente deixou de cumprir os requisitos do artigo 255, do RISTJ quanto à efetiva comprovação do alegado dissenso, não podendo o recurso ser conhecido nesse aspecto. Em relação à alegação de afronta ao artigo 515, § 3º, do CPC; artigo 20, do Decreto-Lei nº 9.760/46; artigos 330, I, 131 e 922, do CPC, o apelo carece do necessário prequestionamento, pois o Tribunal nada deliberou a respeito do debate que aqui se pretende enfatizar a respeito dos temas neles inseridos, e a parte sucumbente nem mesmo cuidou de invocar o tema quando da oposição dos declaratórios, ensejando a incidência do óbice sumular 282/STF à hipótese. No tocante às alegações constantes nos itens "a", "b" e "c", da parte expositiva, entendo que o debate acerca das matérias neles inseridas demanda o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é inviável, frente ao exposto na Súmula 7/STJ. Já no que diz respeito à pretendida indenização pelas benfeitorias, por se cuidar de posse de boa-fé, tenho que à hipótese incide o óbice sumular 284/STF, uma vez que o acórdão recorrido afastou qualquer indenização sob o seguinte argumento: "Uma vez que não há posse, mas sim detenção, não cabe, a rigor, qualquer indenização por benfeitoria ou

“Recurso Especial nº 960.953-RJ - Já no que diz respeito à pretendida indenização pelas benfeitorias, por se cuidar de posse de boa-fé, tenho que à hipótese incide o óbice sumular 284/STF, uma vez que o acórdão recorrido afastou qualquer indenização sob o seguinte argumento: "Uma vez que não há posse, mas sim detenção, não cabe, a rigor, qualquer indenização por benfeitoria ou acessão”.

A interpretação dada pelo tribunal superior encontra fundamento em uma análise superficial, dogmática e rígida do instituto da posse e da detenção. As situações concretas são dinâmicas e sofrem alterações no decorrer dos anos. A Sra. Gracinda chegou recém-casada ao Horto Florestal, com 16 anos de idade, para morar com o seu marido, à época funcionário do IPJB e permaneceu no imóvel até a sua morte aos 92 anos. Assim, pode-se concluir que a moradia foi exercida por 76 anos ininterruptos. Desta forma, o caráter dinâmico das situações concretas permite que a causa inicial da ocupação seja alterada, fazendo com que uma situação inicialmente tratada como detenção, seja modificada para uma situação possessória.

5.1.3.2.2. Alice Fonseca Dias

Nos termos do acórdão do Superior Tribunal de Justiça foi mantido o conteúdo da decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que considerou como detenção a relação da moradora com o bem ocupado, mas admitiu o direito à indenização pelas benfeitorias e acessões, uma vez que ficou demonstrado que as construções foram realizadas pela ré após o início de sua ocupação.

acessão (...)" (fl. 261). Frente ao exposto, com base no artigo 557, caput, do Código de Processo Civil c/c o artigo 34, XVIII, do RISTJ, NEGO SEGUIMENTO ao presente recurso. Publique-se. Brasília (DF), 21 de agosto de 2007. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO. Relator

A decisão foi proferida no Recurso Especial nº 1.128.813 - RJ²³² e desconsiderou a relação possessória, razão pela qual foi aplicado ao caso o Decreto-Lei nº 9760/46, considerando a relação da moradora com o bem, mera detenção. Destaca-se o trecho da referida decisão, que faz menção ao Decreto:

"Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513 e 517 do Código Civilódigo Civi.

²³² Processo originário: nº 00.0928014-6; Processo CNJ: nº 0928014-05.1900.4.02.5101; Parte Autora: União Federal; Parte Ré: Alice Fonseca Dias; 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Reintegração de Posse; Acórdão STJ: RECURSO ESPECIAL Nº 1.128.813 - RJ (2009/0140063-7); RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS RECORRENTE: UNIÃO; RECORRIDO: ALICE FONSECA DIAS. ADMINISTRATIVO – OCUPAÇÃO DE BEM DA UNIÃO SEM ANUÊNCIA – DEBATE SOBRE POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO – REVOLVIMENTO DE ELEMENTOS FÁTICO-PROBATÓRIOS – SÚMULA 7/STJ – RECURSO ESPECIAL NÃO-CONHECIDO. DECISÃO. Vistos. Cuida-se de recurso especial interposto pela UNIÃO, com base na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal/88, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região assim ementado (fls. 362e/370e): "DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO CIVIL. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LEGITIMIDADE ATIVA DO EXTINTO INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL (IBDF), SUCEDIDO PELO IBAMA E, POSTERIORMENTE PELA UNIÃO. ACESSÃO EDILÍCIA E BENFEITORIAS. ACESSÃO REALIZADA APÓS A OCUPAÇÃO DE PRÓPRIO PÚBLICO. DIREITO À INDENIZAÇÃO. ART. 5º, DECRETO-LEI Nº 289, DE 28.01.67. 1. Não houve cerceamento de defesa. No caso, como foi reconhecido, existe direito à indenização pelas benfeitorias e acessões, porquanto ficou demonstrado que a construção somente foi realizada depois da ocupação da Ré. 2. A administração conferida pelo art. 5º, VIII, do Decreto-Lei nº 289, de 28.02.67, não era de mera subordinação e dependência à União Federal. A administração conferida por ato normativo com força de lei ao extinto IBDF abrangia a prática de atos possessórios na condição de possuidor direto ao IBDF. 3. No caso em tela, envolvendo imóvel localizado no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a legitimidade do IBDF era ordinária na condição de possuidor direto, daí a presença das condições da ação. 4. Reconhecida a legitimidade ativa do IBDF, sucedido pelo IBAMA, e mais recentemente, pela UNIÃO, é de se reconhecer a presença dos pressupostos necessários para a determinação de reintegração de posse em favor da Autora: a) posse anterior da União; b) esbulho possessório, em razão da precariedade. 5. Remessa necessária e Apelações conhecidas e improvidas." O ora recorrido opôs contra o acórdão acima embargos de declaração que foram rejeitados (fls. 399e/406e). A recorrente alega, nas suas razões, que foram violados os artigos 71 e 90 do Decreto-Lei n. 9.760/46, que o ocupante de imóvel da UNIÃO, sem o seu assentimento, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo e que as benfeitorias só serão indenizáveis pela União, quando o SPU tiver sido notificado da realização das mesmas dentro de 120 (cento e vinte) dias contados da sua execução (fls. 384e/394e). A UNIÃO ratificou a interposição do presente recurso especial (fl. 410e). O prazo para apresentação das contrarrazões transcorreu em branco (fl. 415e). Inadmitido o presente recurso especial na origem, os autos subiram por agravo de instrumento provido (fl. 423e). É, no essencial, o relatório. A UNIÃO transcreveu apenas parte do artigo 71 do Decreto-Lei n. 9.760/46; eis a transcrição integral: "Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513 e 517 do Código Civilódigo Civi. Parágrafo único. Excetua-se dessa disposição os ocupantes de boa fé, com cultura efetiva e moradia habitual, e os direitos assegurados por este Decreto-lei." Ora, sindicar a possibilidade de indenização implica análise da boa-fé, cultura efetiva e moradia habitual listadas no parágrafo único acima citado, o que representa revolvimento de matéria fático-probatória vedado pela Súmula 7/STJ. A propósito: "PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. PERMISSÃO DE USO. PRECARIIDADE. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO INDENIZATÓRIO. 1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que veda-se a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem. 2. É que o artigo 159 do CCB não foi prequestionado, e na forma da Súmula 356/STJ "o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" (Súmula N.º 356/STJ). 3. A título de argumento obiter dictum, a revogação do direito de

Parágrafo único. Excetuam-se dessa disposição os ocupantes de boa fé, com cultura efetiva e moradia habitual, e os direitos assegurados por este Decreto-lei." Ora, sindicatando a possibilidade de indenização implica análise da boa-fé, cultura efetiva e moradia habitual listadas no parágrafo único acima citado, o que representa revolvimento de matéria fático-probatória vedado pela Súmula 7/STJ".

Verifica-se, a partir dos termos da decisão exposta, que o direito à indenização foi concedido apenas em razão do momento em que as construções foram realizadas (após o início da ocupação). A caracterização da detenção permite a incidência do referido dispositivo legal, com a reintegração sumária da moradora. A proteção dos interditos e a necessidade de comprovação da posse nova para concessão de uma liminar não é outorgada a essas situações, deixando o ocupante sem qualquer tipo de proteção.

5.1.3.2.3. Gerson Roque Anacleto Ferreira

Nos termos do acórdão do Superior Tribunal de Justiça foi mantido o conteúdo da decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em Ação Civil Pública distribuída pelo Ministério Público Federal, que considerou como detenção a relação do morador com o bem ocupado. A decisão foi proferida no Recurso Especial nº 806.534 - RJ²³³ e desconsiderou a

ocupação de imóvel público, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424). 4. In casu, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir. 5. A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854). 6. O art. 71 do Decreto-lei 9.760/46, prevê que "o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil". 7. A falta da comprovação da outorga do instrumento jurídico adequado para justificar o uso privativo de área de bem de uso especial da Administração, a demonstrar a regularidade da ocupação do local em que a recorrente montou o seu salão de beleza, restou assentada na Corte de origem, situação fática insindicação nesta seara processual ante o óbice da Súmula 7/STJ. 8. Recurso Especial não conhecido." (REsp 904.676/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18.11.2008, DJe 15.12.2008.). Prejudicada a análise de violação do artigo 90 do Decreto-Lei n. 9.760/46. Ante o exposto, com fundamento no artigo 557, caput, não conheço do presente recurso especial. Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 30 de setembro de 2009. MINISTRO HUMBERTO MARTINS. Relator

²³³ Processo originário: nº 2003.51.01.027480-6; Processo CNJ: nº 0027480-76.2003.4.02.5101; Parte Autora: Ministério Público Federal; Parte Ré: Gerson Roque Anacleto Ferreira; 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Ação Civil Pública; Acórdão STJ: RECURSO ESPECIAL Nº 806.534 - RJ (2005/0215067-2); RELATOR: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO; RECORRENTE: GERSON ROQUE ANACLETO FERREIRA; RECORRIDO: UNIÃO. DECISÃO. Vistos, etc. Trata-se de recurso especial interposto por GERSON ROQUE ANACLETO FERREIRA, com fulcro no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal,

relação possessória, razão pela qual foi negado ao morador o direito à indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis que realizou no bem.

Confira-se o trecho da decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que demonstra a posição desta corte com relação às ocupações da área:

“III – Segundo o imperativo legal contido no art. 1.º da Lei n.º 5.285/67, não pode o filho de ex-funcionário público federal falecido, continuar ocupando Próprio da União, por mais de 90 (art. 1.º da Lei n.º 5.285/67). Ademais, não sendo o réu servidor público, está o mesmo excluído, pelo rol do art. 86, II, do DL 9760/46, de pleitear ocupação de próprio da União em caráter voluntário. IV – Descabe o ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9760/46” (fl. 298)”.

contra o acórdão assim ementado: “CIVIL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DL 9.760/46. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IBAMA. LEGITIMIDADE ATIVA PARA A CAUSA. FILHO DE EX-SERVIDOR FALECIDO, LOCATÁRIO DE PRÓPRIO NACIONAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO JURÍDICO PARA CONTINUAR OCUPANDO O IMÓVEL (ART. 1.º DA LEI N.º 5285/67 C/C ART. 86, II, DO DL N.º 9760/46). RESSARCIMENTO DE BENFEITORIAS. ART. 90 DO DECRETO-LEI ACIMA REFERIDO. I – Ausência de nulidade por inobservância do prazo previsto no art. 89, § 3.º, 'a', DL 9760/46, vez que, embora a Administração tenha, equivocadamente, estabelecido o prazo de 30 dias para que o réu desocupasse o imóvel, ele não fora desalojado do mesmo findo o referido prazo, sendo respeitado, assim, o supracitado diploma legal. II – Configuração da pertinência subjetiva da autora para a demanda, vez que a mesma, à época da propositura da ação, detinha a administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (art. 5.º, VIII, do DL 289/67 c/c art. 4.º da MP 34/89). III – Segundo o imperativo legal contido no art. 1.º da Lei n.º 5.285/67, não pode o filho de ex-funcionário público federal falecido, continuar ocupando Próprio da União, por mais de 90 (art. 1.º da Lei n.º 5.285/67). Ademais, não sendo o réu servidor público, está o mesmo excluído, pelo rol do art. 86, II, do DL 9760/46, de pleitear ocupação de próprio da União em caráter voluntário. IV – Descabe o ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9760/46” (fl. 298). A recorrente aponta contrariedade ao art. 1.255 do Código Civil. Argumenta ter exercido sobre o imóvel da recorrida posse justa, de boa-fé, consentida e autorizada, razão pela qual lhe é devida indenização pelas benfeitorias realizadas. Seu pai, agora falecido, era servidor público e, em tal condição, ocupava o imóvel da recorrida, tendo recebido desta autorização para a construção de sua casa. Procura, ainda, demonstrar dissídio jurisprudencial sobre a matéria. Cita como paradigmas julgados deste Superior Tribunal de Justiça, bem como de Tribunais locais. É o relatório. Decido. A despeito dos argumentos da recorrente, tenho que o recurso especial não comporta provimento. A fim de dar provimento à remessa necessária e reformar a sentença, que julgava procedente em parte o pedido para deferir a indenização pelas benfeitorias, o Tribunal a quo asseverou o seguinte: “Outrossim, cumpre afastar a possibilidade de ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9760/46” (fl. 296). O recorrente, todavia, parte do pressuposto de que seu pai recebera autorização para a construção de sua casa, em virtude da qual faz jus à indenização pleiteada (fl. 321). Assim sendo, o acolhimento da pretensão recursal dependeria do reexame de prova, com a qual se constataria existente a referida autorização. Isso, por si só, torna inviável o recurso especial, por aplicação da Súmula n.º 7 desta Corte. Ante o exposto, com esteio no artigo 557, caput, do Código de Processo Civil c/c o artigo 34, XVIII, do RISTJ e artigo 38 da Lei n.º 8.038/90, NEGO SEGUIMENTO ao recurso especial. Publique-se. Brasília (DF), 02 de março de 2006. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, Relator.

O morador, Gerson Anacleto, é filho de ex-funcionário do IPJB, já falecido. O TRF2 ao desconsiderar a natureza possessória da ocupação aplica ao caso exclusivamente o Decreto-Lei 9760/46, impedindo, assim, a permanência do descendente do servidor no imóvel. Além disso, o tribunal negou direito à indenização pelas benfeitorias e acessões realizadas no bem, sob o argumento de que o morador não comunicou a realização das mesmas à União.

O Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso especial interposto pelo morador, afastando a indenização pelas benfeitorias realizadas, alegando a impossibilidade de reexame fático. Confira-se um trecho da decisão:

“A fim de dar provimento à remessa necessária e reformar a sentença, que julgava procedente em parte o pedido para deferir a indenização pelas benfeitorias, o Tribunal a quo asseverou o seguinte: “Outrossim, cumpre afastar a possibilidade de ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no art. 90 do citado DL 9760/46” (fl. 296). O recorrente, todavia, parte do pressuposto de que seu pai recebera autorização para a construção de sua casa, em virtude da qual faz jus à indenização pleiteada (fl. 321). Assim sendo, o acolhimento da pretensão recursal dependeria do reexame de prova, com a qual se constataria existente a referida autorização. Isso, por si só, torna inviável o recurso especial, por aplicação da Súmula n.º 7 desta Corte”.

Assim, a impossibilidade de aplicação ao caso do Código Civil, faz com que a indenização pelas benfeitorias fique restrita à comunicação e autorização da Administração Pública, bem como à comprovação que a construção ocorreu após o início da ocupação.

5.1.3.2.4. Delton Luiz dos Santos

O acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região na Apelação Cível 96.02.13631-6²³⁴ afastou a possibilidade de permanência do morador no bem, sob o argumento de que filho de ex-funcionário do IPJB, já falecido, não tem direito à permanência do imóvel. Com a incidência do Decreto-Lei 9760/46 a relação jurídica é tratada como sendo uma relação

²³⁴ Processo originário: nº 00.0932846-7; Processo CNJ: nº 0932846-81.1900.4.02.5101; Parte Autora: INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTANICO DO RIO DE JANEIRO; Parte Ré: Delton Luiz dos Santos; 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro; Objeto: Reintegração de Posse.

locatícia, afastando a incidência da legislação comum. Confira-se o trecho da referida decisão:

“Com efeito, em sendo o ora apelante filho de ex-funcionário público federal falecido, segundo o imperativo legal acima transcrito, teria o prazo máximo de 90 dias para se despojar do Próprio da União. Portanto, respeitado esse prazo, não teria o Réu qualquer fundamento jurídico para continuar ocupando o imóvel, vez que em sendo a relação “ex-locato” o vínculo jurídico formalizado entre o autor e o seu falecido pai, haja vista o contrato celebrado entre os mesmos ter enquadramento legal no DEL 9760/46, nada impediria a rescisão unilateral, pela União, do contrato locatício em tela, por motivo de interesse público, nos moldes do referido Decreto – Lei, tentativa, aliás, da União, conforme se constata às fls. 13 dos autos, onde consta a notificação para a desocupação do próprio nacional em questão”.

Assim, o Judiciário desconsiderou a possibilidade de alteração da natureza jurídica de situações concretas de ocupação do solo urbano. A relação do pai do Sr. Delton Luiz com a Administração Pública Federal pode ter sido iniciada como uma relação de locação de bem público (por próprio nacional), na hipótese, à época funcionário do IPJB. Ocorre que após o seu falecimento e permanência de seus familiares no local, sem qualquer interferência do poder público, a situação pode sofrer alteração em sua natureza jurídica.

Tal possibilidade como já exposto no presente trabalho, retomada em breve nas considerações finais deste capítulo decorre da independência na destinação que será dada a coisa, reconhecida pelo próprio ente federal e por toda a coletividade. Assim, a decisão transcrita acima desconsidera a possibilidade de alteração das situações concretas, afastando a incidência dos artigos 1.198, parágrafo único e 1.203, ambos do CC/02.

Com relação às benfeitorias necessárias e úteis realizadas no bem, a decisão do TRF2 manteve a lógica exposta nas decisões anteriores e negou o direito à indenização, mantendo o entendimento, nos termos do artigo 90 do Decreto – Lei nº 9760/46, de que a indenização só seria cabível nas hipóteses em que houve comunicação e autorização expressa do ente federal, com construção realizada após o início da ocupação. Segue o trecho da decisão que confirma essa posição:

“Ainda que assim não fosse, não há que se falar em ressarcimento das benfeitorias supostamente feitas no imóvel em questão, uma vez que não houve comunicação da realização das mesmas à União, restando desatendida a norma contida no artigo 90 do DL 9760/46, a qual traz expressamente que as benfeitorias necessárias só serão indenizáveis

pela União quando a SPU tiver sido notificada da realização das mesmas dentro de 120 dias, contados da sua execução”.

5.1.4. Considerações Finais

Nos termos do capítulo 1.2.3, a legislação privada adotou a teoria possessória de Ihering, tanto no Código Civil de 1916, quanto no diploma de 2002. Assim, a posse é considerada a extensão do domínio, enquanto as hipóteses de detenção devem ser definidas pela lei. O artigo 1.208, 1ª parte do Código em vigor determina que não induz a posse os atos de mera permissão e tolerância. Tal dispositivo ampara às decisões da corte superior acerca das ocupações de particulares em bens públicos, negando, assim, o direito a indenização prevista no artigo 1.219 do CC/02.

Conforme já exposto no capítulo 04 do presente trabalho a ocupação no Horto Florestal tem início à época em que a monarquia portuguesa governava o Brasil. O adensamento da área tem diversos motivos, entre eles, a presença de antigos funcionários da fábrica de pólvora que já funcionou na região, da indústria têxtil e dos próprios funcionários do IPJB que inicialmente puderam construir suas moradias perto do parque, já que o deslocamento urbano era precário.

Nos termos do capítulo 1.2.3.3, com base na teoria possessória de Raymond Saleilles, a *causa possessiones*, pode ser alterada no momento em que o indivíduo tem total independência, reconhecida pela coletividade, na destinação econômica que dará a coisa. A relação dos moradores com o bem iniciou a partir de uma permissão outorgada pelo IPJB na construção do imóvel por seu funcionário. Ocorre que no decorrer dos anos a partir do momento em que o ocupante tem a possibilidade de agir de forma independente na destinação que dará a coisa, a relação jurídica deixa de ter natureza de detenção e passa a ter natureza de posse.

Tal interpretação também encontra amparo nos elementos apresentados no capítulo 1.2.5, em que a posse deve exercer a sua função social. No presente caso concreto é inequívoca a utilização do bem exclusivamente para moradia, o que nos leva a crer que a coisa sempre foi utilizada na promoção dos atributos do ser humano, garantindo aos ocupantes o mínimo essencial para uma vida digna. Assim, as decisões judiciais citadas desconsideraram a teoria econômica e social da posse, afastando a interpretação judicial da realidade concreta e desconsiderando as exigências e parâmetros presentes na CRFB/88, acerca da formulação de políticas de regularização fundiária e urbanística. Considerar a

ocupação como mera detenção, não apenas nega o direito a indenização dos moradores, como também impede a implementação dos instrumentos de regularização fundiária previstos na CRFB/88 e legislação infraconstitucional.

5.2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.2.1. O papel do Tribunal de Contas

Desde a formação do Estado Moderno que o princípio da separação de poderes é fundamento central para a estrutura do Estado Democrático de Direito. Os Poderes, nos termos da dinâmica de sua atuação, devem controlar os seus próprios atos (controle interno), mas também devem sofrer o controle de outros órgãos, diferente daquele que proferiu a decisão (controle externo).

O Tribunal de Contas é incumbido de auxiliar todos os órgãos da administração pública na realização de seu controle interno, mas também cuida de forma direta do controle externo (atuação típica da corte de contas). Este último é sempre realizado por órgão diverso do que emanou o ato ou procedimento administrativo. É externo o controle quando exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. É o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado. Esse controle externo compreende dois aspectos: o político, atribuído aos órgãos do Poder Legislativo, e o técnico, exercido pelo Tribunal de Contas.

A partir da análise de sua competência, imprescindível observar a intervenção do TCU na política pública urbana desenvolvida pelo Poder Executivo federal na comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro, em que a União Federal através de sua Secretaria de Patrimônio elaborou em conjunto com a faculdade de arquitetura e urbanismo da UFRJ um projeto de regularização fundiária e urbanística e com comunidade do Horto, num procedimento dialógico e democrático, nos termos já expostos no capítulo 03 do presente trabalho. Antes mesmo de ser implementado, o projeto foi anulado pelo TCU.

A intervenção direta da corte de contas no desenvolvimento da política pública de regularização fundiária para a comunidade do Horto Florestal violou ou não a separação dos poderes e o princípio democrático? O TCU excedeu os limites de sua competência quando anulou o projeto de regularização fundiária que foi elaborado? Até aonde a função de controle exercida pelo órgão de contas pode se sobrepor à escolha de prioridades realizada pelo Poder

Executivo, essencialmente em políticas públicas de grande densidade social, como a política habitacional desenvolvida no Horto Florestal?

Para responder a essas indagações dever-se-á observar inicialmente a forma como ocorreu a intervenção do Tribunal de Contas da União na política pública urbana desenvolvida, os termos específicos do Acórdão do TCU e as razões para a intervenção. Para uma maior compreensão do tema será apresentado um histórico da corte de contas no Brasil e a sua competência, disciplinada atualmente pela Constituição Federal de 1988, além da análise dos principais fundamentos da decisão que anulou os termos do projeto de regularização fundiária e sua convergência com a legislação em vigor e com os limites impostos a própria atuação da corte de contas.

5.2.2. O acórdão do TCU e as (des) razões da intervenção

A Concessão de Direito Real de Uso outorgada pela Administração Federal (SPU) à Sra. Gracinda, conforme exposto no capítulo 5.1.2, e o término do projeto de regularização fundiária para a comunidade do Horto, citado no capítulo 4.5, originaram procedimento no Tribunal de Contas da União através de denúncia realizada pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB. A referida associação não aceita a regularização da comunidade na área, sob a alegação de mau uso do bem público.

Inicialmente, cabe ressaltar a possibilidade de associação de moradores realizar denúncia no TCU, como se depreende da análise do artigo 74, § 2º, da CRFB/88²³⁵. Em razão da referida denúncia, a corte de contas proferiu decisão no Relatório no TC 032.772/2010-6 e Acórdão nº 2380/2012 – TCU – Plenário. Confira-se um trecho da decisão proferida:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria dos processos de Regularização Fundiária de Interesse Social promovidos pela Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro - SPU/RJ, com enfoque no exame do projeto que abrange área historicamente pertencente ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

²³⁵ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

9.1. acolher as razões de justificativa oferecidas pelas Sras. Marina Ângela Miranda Esteves da Silva e Célia Beatriz Ravera Schargrodsky e pelo Sr. Liszt Benjamin Vieira;

9.2. tornar definitiva a determinação da medida cautelar adotada no item 9.3 do Acórdão 719/2011 – Plenário, nos autos do TC 032.772/2010-6, para que a SPU/RJ se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis no projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social no Jardim Botânico da cidade do Rio de Janeiro, enquanto perdurar as irregularidades identificadas nestes autos;

9.3. determinar o cumprimento, sucessivamente, dos subitens seguintes, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, cabendo aos órgãos envolvidos atuar de forma colegiada:

9.3.1. ao JBRJ e ao Iphan, que findem, dentro de 60 dias, a delimitação da área de interesse e essencial às atividades da autarquia (JB), considerando os respectivos tombamentos, para que o MPOG, a SPU e a SPU/RJ procedam à cessão da área nos termos do item seguinte;

9.3.2. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ e ao JBRJ, no prazo de 90 dias, para que adotem as medidas cabíveis para a formal transferência ao Instituto Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ de todos os bens imóveis, inclusive o Horto Florestal, conforme previsto na Lei 10.316/2001, arts. 6º e 11, inciso I, na forma da cessão de uso estipulada no Decreto-lei nº 9.760/1946, art. 79 e Decreto nº 3.725/2001, art. 11, excluídas as áreas cedidas à Light (Decreto 56.911, de 29/09/1965), ao Serpro (Decreto 62.551, de 16/04/1968) e à Embrapa (Decreto 83.259, de 8/03/1979), até que sejam averbadas e/ou registradas em cartório as delimitações exatas da área abrangida pelo JBRJ;

9.3.3. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao Iphan, que findem, dentro de 300 dias, a delimitação da área essencial às atividades da autarquia e a conclusão da revisão dos respectivos tombamentos, fazendo-se a averbação e/ou registro no cartório de imóveis competente das exatas delimitações das áreas tombadas ou não, abrangidas pelo JBRJ;

9.3.4. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao Iphan que envie ao TCU relatórios trimestrais sobre as medidas adotadas para cumprimento dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 deste Acórdão, sob pena de responsabilização por descumprimento de decisão desta Corte;

9.3.5. à SPU, à SPU/RJ, à AGU e ao JBRJ, caso este tenha legitimidade judicial, que, tão logo definidos e regularizados em cartório os limites territoriais do Jardim Botânico, que:

9.3.5.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, adotem todas as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao fim de suspensão, arquivamento, diferimento ou qualquer outra situação impeditiva ou restritiva da execução de qualquer mandado de reintegração de posse decorrente de decisão judicial transitada em julgado, em área definitiva na forma do item 9.3.3 deste Acórdão;

9.3.5.2. apresentem a este Tribunal, a cada seis meses, relatório contendo informações acerca das providências que têm sido adotadas visando o cumprimento de todos os mandados de execução de reintegração de posse concedidos por meio de decisões judiciais transitadas em julgado, em respeito à coisa julgada (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXVI), tempestivamente, dentro dos respectivos prazos;

9.3.5.3. no prazo total de 90 (noventa) dias, adotem todas as providências para a obtenção da reintegração de posse de qualquer outra área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro ocupada indevidamente e não contemplada com correspondente decisão judicial transitada em julgado e vigente, para cumprimento da determinação da 2ª Câmara desta Corte feita ao JBRJ, no sentido de corrigir e prevenir invasões (Sessão de 08/02/2001, Relação nº 05/01 Gab. Min. Valmir Campelo, Ata-TCU 04/01-2ª Câmara);

9.4. deixar assente que caso restem áreas remanescentes à área definitiva do JBRJ e se houver possibilidade jurídica, poderão ser disponibilizadas para fins do projeto de Rfis pretendido pela SPU/RJ, procedendo-se à regularização das moradias nelas existentes;

9.5. determinar, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.5.1. à SPU/RJ, no que tange aos demais projetos de regularização em curso e nos que doravante se iniciem, promova, como medida prévia, a devida consulta ao Ibama, ao Iphan, à Defesa Civil do Rio de Janeiro e aos demais órgãos correlatos estaduais e municipais, ou distritais, sobre possíveis restrições nas áreas de meio ambiente e de tombamento, de forma a evitar que se conduzam projetos de regularização sobre os quais incidam tais restrições, como as que se verificaram no caso do projeto de regularização no Jardim Botânico e também onde existam edificações em confronto com o disposto no inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79 ou outras legislações de todas as esferas, inclusive resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama;

9.5.2. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe, considerando as constatações contidas no Relatório de Levantamento desse Tribunal, informações acerca da situação da área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e de seu entorno, com eventuais providências adotadas, no âmbito do exercício de suas competências, em face de descumprimento da legislação ambiental no tocante a construção de edificações em área proibida pelo art. 4º, inciso III, da Lei 6.766/79.

9.5.3. ao Iphan e ao Ministério do Meio Ambiente que, findo o procedimento previsto no item 9.3 deste Acórdão, realizem os estudos necessários tendentes a promover a desapropriação de todas as áreas, eventualmente objeto de ação judicial com decisão favorável ao ocupante irregular, transitada em julgado, com o adequado pagamento de indenização aos ocupantes, para recomposição do parque, no

âmbito da área a ser delimitada como de interesse e essencial às atividades do Jardim Botânico;

9.6. determinar, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à SPU/RJ que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente um plano de ação com prazos específicos para adotar as medidas abaixo:

9.6.1. promova a cobrança da indenização correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno ou imita-se sumariamente na posse dos imóveis irregularmente ocupados por particulares, conforme prevê o art. 10 e seu parágrafo único, da Lei 9.636/98, conforme parágrafos 250 a 285 do Relatório de Levantamento – peça 56;

9.6.2. regularize a situação cadastral, jurídica e contratual dos 1.633 imóveis da União identificados na Nota Técnica da SPU de 17/11/2010, consultando para tanto a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de adotar a solução e o instrumento jurídico mais adequado face às peculiaridades de cada caso concreto;

9.7. dar ciência à SPU sobre a ausência de divulgação de informações, na Internet e em outras formas de divulgação, sobre os bens da União, caracterizando descumprimento do disposto na Lei 9.636/98, art. 3º-A e parágrafo único;

9.8. dar ciência à SPU/RJ quanto às seguintes impropriedades descritas nos parágrafos 250 a 285 do relatório de levantamento (peça 56):

9.8.1. ausência de formalização de contratos administrativos decorrente do descumprimento do art. 87 do Decreto-lei 9.760/46 c/c art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/93;

9.8.2. ocupação gratuita de imóveis da União em afronta ao art. 1º do Decreto-lei 1.561/77;

9.8.3. não desocupação de imóvel da União por servidores, seus sucessores ou parentes afins após a aposentadoria ou morte daqueles, decorrente do descumprimento do art. 1º da Lei 5.285/67;

9.8.4. sublocação de imóveis da União decorrente do descumprimento do arts 88 e 89 do Decreto-lei 9.760/46;

9.9. desapensar o TC 032.772/2010-6 e promover seu arquivamento;

9.10. encaminhar cópia eletrônica deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem como do relatório de levantamento (peça 56), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro (SPU/RJ), Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), Advocacia Geral da União (AGU), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal (MPF), à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério Público do Estado do Rio de

Janeiro, à Assembleia Legislativa, à Defesa Civil e à Câmara Municipal do Rio de Janeiro.
(Grifos nossos)

Após a publicação da decisão, a União Federal através de sua Procuradoria opôs Embargos de Declaração para que alguns pontos do Acórdão 2.380/2012 proferido pelo plenário do TCU fossem sanados. Os esclarecimentos dizem respeito especificamente aos itens 9.2, 9.3.1 e 9.3.3 da decisão citada.

O item 9.2 determinou que a SPU/RJ deixasse de realizar a titulação de ocupantes de imóveis no projeto de regularização fundiária de interesse social no Jardim Botânico, enquanto perdurassem as supostas irregularidades identificadas. Nos embargos de declaração opostos, a União requereu a indicação clara de tais irregularidades. Como se depreende da análise da referida decisão, o TCU apontou as seguintes irregularidades: (i) omissão de cessão de área ao Jardim Botânico pela SPU/RJ; (ii) regularização fundiária em áreas tombadas do Jardim Botânico; (iii) proposição de cessão de áreas pelo Jardim Botânico para uso incompatível com sua missão; (iv) adoção de instrumento jurídico Concessão de Direito Real de Uso – CDRU sem base legal; (v) previsão de regularização fundiária de edificações situadas em faixa não edificável; e (vi) posse irregular de imóveis da União.

No item 9.3.1, o TCU determinou que o IPJB/RJ e o IPHAN realizassem dentro de 60 dias a delimitação da área de interesse do Jardim Botânico. Os embargos apresentados alegaram omissão nesse ponto, uma vez que a SPU é agente imprescindível em qualquer ato de disposição do patrimônio público. Revendo sua decisão, o Ilmo. Relator determinou a participação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, via SPU e SPU/RJ.

Os demais esclarecimentos requeridos dizem respeito exclusivamente aos prazos para cumprimento dos termos da decisão. Segue o conteúdo do acórdão após julgamento dos embargos de declaração, com relação aos prazos dos itens 9.3.1 e 9.3.3:

“9. A União também alega contradição e obscuridade entre os itens 9.3.1 e 9.3.3, no que se refere aos prazos para cumprimento das determinações, e requer a unificação destes para 300 dias.

10. Primeiramente, há que se destacar que não há contradição ao se utilizar o termo “delimitação” nos itens 9.3.1 e 9.3.3. No primeiro item, o termo diz respeito à fixação da área de interesse do Jardim Botânico e, no segundo, considera que os órgãos/entidades citados levarão essa área já delimitada a registro imobiliário. No acórdão que ora apresento, darei nova redação ao item 9.3.3 para torná-lo mais objetivo.

11. Ainda neste ponto questionado, há que se esclarecer que os prazos determinados pelo item 9.3 e seus subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 são

SUCESSIVOS, ou seja, devem ser cumpridos um após o outro. Do modo estabelecido no acórdão, são somados 60 dias pelo item 9.3.1, mais 90 dias pelo item 9.3.2 e mais 300 dias pelo item 9.3.3, totalizando 450 dias para cumprimento da determinação.

12. Importante destacar, que no dia de hoje, o presidente do Jardim Botânico informou ao meu Gabinete ter remetido a este Tribunal documentos em cumprimento à determinação contida no item 9.3.1, referentes à delimitação da área de interesse daquela autarquia. Nesse passo, e considerando a entrada da SPU na composição do grupo de órgãos e entidades envolvidos na delimitação da área, conforme definido nos itens 6 e 7 deste Voto, entendo que os prazos devem ser redimencionados, com o fim propiciar melhor entendimento sobre a questão.

13. Como visto no item 11 deste Voto, o prazo de 450 dias em contagem sucessiva determinado pelo acórdão é maior do que o pleiteado pela União, por meio da AGU. O que pode ser feito é o redimensionamento desses prazos, mantendo-se a quantidade total de dias do acórdão original. De modo a atender parcialmente o pleito da União, proponho aumentar o prazo inicial de 60 para 180 dias, tendo em vista que as tratativas iniciais, incluindo vários órgãos/entidades, demandam mais tempo até se chegar a um consenso sobre a área a ser utilizada pelo Jardim Botânico. Por outro lado, proponho reduzir o prazo do item 9.3.3 de 300 para 180 dias. Portanto, os prazos em contagem sucessiva ficam da seguinte maneira: 180 dias para o item 9.3.1, mais 90 dias para o item 9.3.2 e mais 180 dias para o item 9.3.3, totalizando 450 dias, preservando o prazo determinado pelo acórdão original.

14. Nesse passo, esclareço ainda que os prazos previstos nos itens 9.3.5.1, 9.3.5.2 e 9.3.5.3 deverão ser cumpridos após o prazo total estipulado no parágrafo anterior, ou em data antecipada, caso os órgãos/entidades envolvidos resolvam as determinações em prazo menor.

15. Esclareço, também, que os prazos previstos nos itens 9.3.4, 9.5.2 e 9.6 são de cumprimento imediato.

16. Quanto ao último requerimento da União, para que o prazo de 300 dias previsto no item 9.3.3 seja apenas para solicitação de matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis, não tem razão legal e prática para o deferimento”.

(Grifos nossos)

Diante da decisão proferida que anulou o procedimento administrativo que estava sendo realizada pelo ente público federal, a seguir será apresentado um breve histórico dos tribunais de contas no Brasil, bem como a sua competência, atualmente determinada pela CRFB/88. Posteriormente, será realizada análise de alguns dos argumentos apresentados pelo Tribunal de Contas da União acerca da suposta ilegalidade da Concessão de Direito Real de Uso outorgada à Sra. Gracinda, bem como com relação a proposta de projeto de regularização fundiária para a área ocupada pelo Horto Florestal.

5.2.3. Tribunal de Contas da União: Histórico e Competência

Os tribunais de contas têm fundamento precípua na teoria da separação dos poderes, em que o controle dos atos administrativos deve ser exercido por órgãos diferentes e independentes do órgão controlado. Essa lógica é elemento basilar na construção e permanência do Estado Democrático de Direito. De acordo com Marcia Pelegrini:

“O controle de contas de determinado órgão, por outro distinto dele, é tradição do nosso direito constitucional sendo que, desde o nascimento do Estado brasileiro, esse controle, mediante ação fiscalizadora, é exercido pelo Poder Legislativo, que o faz com auxílio do Tribunal de Contas²³⁶”.

O sistema de tribunais de contas no Brasil é formado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, Tribunais de Contas Estaduais – TCE’S (26 tribunais no total) e Tribunais de Contas dos Municípios (06 tribunais no total), totalizando 34 órgãos. O primeiro deles foi o TCU criado em 07 de novembro de 1890 pelo Decreto n. 966-A.

No entanto, o sistema de tribunais de contas ganha *status* constitucional apenas na Constituição Federal de 1891, no artigo 89 das Disposições Gerais, com as funções de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade²³⁷. A partir daí o tribunal de contas esteve presente nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, Emenda Constitucional n. 01 de 1969 e 1988.

A CRFB/88 consolidou a atuação do Tribunal de Contas e ampliou o seu rol de competências, acrescentando a atribuição para exercer a fiscalização operacional, junto com a financeira, orçamentária, contábil e patrimonial. Além disso, inseriu no rol de competências a possibilidade de avaliação da legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública direta e indireta. Desta forma, a corte de contas deixa de fazer apenas o controle de legalidade dos atos do administrador, mas também, o controle da adequação do ato com o Direito Positivo.

²³⁶ PELEGRINI, Marcia. *A competência sancionatória do Tribunal de Contas: Contornos constitucionais*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 92.

²³⁷ Art. 89, Constituição Federal de 1891 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também faz referência aos tribunais de contas, destinando a essas cortes o dever de alertar os Poderes quando da constatação de fatos que comprometam os custos ou os resultados das políticas públicas governamentais, exercendo uma fiscalização orientada pelo desempenho²³⁸.

O Tribunal de Contas da União tem suas atribuições definidas no artigo 71 da CRFB/88²³⁹. Trata-se de um órgão autônomo, não tendo qualquer vínculo de subordinação ao Legislativo, atuando como auxiliar deste Poder, no que tange a sua competência no exercício do controle externo da Administração. A fiscalização em si é realizada pelo Legislativo e o Tribunal de Contas realiza a emissão dos pareceres técnicos.

O artigo 73 da Constituição Federal²⁴⁰ definindo o papel da corte de contas fez referência à “jurisdição” do Tribunal de Contas. Imprescindível observar que essa nomenclatura é equivocada, uma vez que o TCU é órgão técnico que emite pareceres, não exercendo jurisdição no sentido próprio da palavra.

Os atos praticados são de natureza meramente administrativa, podendo ser acatadas ou não pelo Legislativo, com natureza de recomendação. O Tribunal de Contas, então, decide administrativamente, não produzindo nenhum ato de natureza definitiva. O citado tribunal, portanto, não integra o Poder Judiciário e seus atos estão submetidos ao controle do mesmo.

²³⁸ ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2007. P. 08.

²³⁹ Artigo 71 da CRFB/1988: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

²⁴⁰ Artigo 73 da CRFB/1988: Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

De acordo com a legislação apresentada percebe-se que o Tribunal de Contas tem como incumbência precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação dos recursos da Administração Pública, conforme determinam os artigos 70 a 75, da CRFB/88. Importante ressaltar que as recomendações do tribunal não vinculam o Legislativo que tem total independência, nos termos da CRFB/88 para o julgamento político dos atos da Administração Pública²⁴¹.

O Tribunal de Contas é incumbido de auxiliar todos os órgãos da administração pública na realização de seu controle interno. Os controles, interno e externo não se repelem, pelo contrário, complementam-se, devendo trabalhar conjuntamente. Num primeiro momento, o controle interno, passando então para o externo.

O Controle externo é realizado por órgão diverso do que emanou o ato ou procedimento administrativo, a exemplo daquele realizado pelo Tribunal de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo. Como já dito, é externo o controle quando exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. É o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado. Esse controle externo compreende dois aspectos: o político, atribuído aos órgãos do Poder Legislativo, e o técnico, exercido pelo Tribunal de Contas. Ressalta-se que o controle externo também pode ser exercido pelo Poder Judiciário²⁴².

Sobre as formas de controle entre o Estado e a sociedade Frederico de Freitas Albuquerque realiza a análise a partir de quatro dimensões:

“o controle que a sociedade exerce sobre si mesma (costumes, hábitos, normas de conduta social); o controle que a sociedade exerce sobre o sistema político (eleições); o controle que o Estado exerce sobre a sociedade (uso legítimo da força); e o controle do Estado sobre si mesmo. Este último é exercido de forma dual, ou seja, tem sua fonte primária no chamado autocontrole ou controle interno da Administração sobre os seus atos e é complementado com a atuação de órgãos de controle externo. Os controles internos podem ser compreendidos como meios a garantir o exercício de responsabilidades e o controle externo como a forma de responder publicamente por tais responsabilidades. O primeiro possibilita a materialização da responsabilidade de agir e o segundo consubstancia a obrigação de responder por essa responsabilidade
243 ”

²⁴¹ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3ª ed. Ver. Ampl. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. P. 325.

²⁴² PELEGRINI, Marcia. Ob. Cit. P. 95.

²⁴³ ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. Ob. Cit. P. 02.

A Administração pública deve sempre atuar visando à satisfação do interesse público, então, nada mais previsível e lógico do que a existência de vários mecanismos, constitucionalmente previstos, colocados à disposição dos administrados, para possibilitar a verificação da regularidade da atuação da Administração de modo a impedir a prática de atos irregulares, ilegítimos, lesivos ao indivíduo ou à própria coletividade, ou que possibilitem a reparação dos danos decorrentes da prática destes atos (artigo 31, §3º; artigo 5º, inciso LXXIII; artigo 74, §2º da CRFB/88).

No que tange a natureza jurídica das decisões do tribunal de contas é possível encontrar na doutrina e jurisprudência diversos entendimentos. Filia-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado na decisão do Mandado de Segurança nº 1.197-9, que se trata de pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo ou vinculante, destinado apenas a subsidiar a decisão do Poder Legislativo.

No presente caso, o ato praticado pela SPU (elaboração e projeto de regularização fundiária) busca legitimar a posse histórica de moradores do Horto Florestal consagrando o Direito Fundamental à moradia e combate a pobreza. Assim, nos parece que o ato praticado atende ao interesse público e encontra amparo constitucional e legal, não sendo, portanto, passível de qualquer controle do Tribunal de Contas.

A Corte de Contas analisa a regularidade e conformidade do ato, como decorrência do princípio da legalidade, ou seja, investiga a adequação do ato à norma legal. A referida análise é previamente feita pela própria União Federal que de forma regular pretende a regularização dos moradores na área do Horto Florestal através da Concessão de Direito Real de Uso.

A CRFB/88 dedicou uma seção específica para o tema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, disciplinando a atuação das Cortes de Contas nos artigos 70 a 75. Dispõe o *caput* do artigo 71 que o Tribunal de Contas da União tem a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública, a qual consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, conforme o disposto no *caput* do artigo 70, do mencionado diploma.

Como já dito anteriormente, os julgamentos dos Tribunais de Contas são de caráter objetivo, com parâmetros de ordem técnica-jurídica, ou seja, subsunção de fatos às normas. Diferente do que ocorre com o Poder Executivo, em que lhe é permitido atuar de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.

Como exposto anteriormente, as jurisprudências dos Tribunais Superiores conferem natureza administrativa às decisões dos Tribunais de Contas, com fulcro no regramento disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88.

O dispositivo constitucional indica a adoção, pelo ordenamento jurídico nacional, do sistema da jurisdição una, pelo monopólio da tutela jurisdicional, do que decorre que as decisões administrativas das Cortes de Contas, estão sujeitas ao controle jurisdicional, por se tratar de ato administrativo.

José Afonso da Silva também entende as funções das Cortes de Contas como administrativa, veja:

“O Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade dos atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico (...). É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais²⁴⁴”.

A decisão do TCU descrita no capítulo anterior teve o condão de impedir a continuidade do processo de regularização fundiária a cargo da SPU. A corte de contas atuou de forma direta no desenvolvimento de política pública a cargo da União, o que permitiu a Associação de Moradores e Amigos do Horto Florestal - AMAHOR levar a controvérsia à análise do Supremo Tribunal Federal - STF no Mandado de Segurança n. 31.707, relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso²⁴⁵.

Desta forma, diante da possibilidade direta do controle jurisdicional do ato administrativo (decisão do TCU), cabe a verificação da estrutura e dos elementos caracterizadores da função controladora exercida pelo Tribunal de Contas, como uma forma de observar os limites da atuação do próprio TCU no desenvolvimento de política pública urbana. Segundo Bento José Bugarin a função controladora exercida pela corte de contas tem três elementos constitutivos:

“a) verificação: Consiste no exame da conduta do sujeito controlado em face de uma determinada norma ou princípio; b) juízo: Consiste na conclusão sobre a conformidade do ato examinado à norma ou princípio; e c) providência: É a medida corretiva adotada pelo

²⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30º Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 112.

²⁴⁵ Até a data de elaboração do presente trabalho o MS 31707 em análise no Supremo Tribunal Federal ainda não teve seu mérito apreciado pelo Ilmo. Ministro Luís Roberto Barroso.

*controlador, ou a proposta para a adoção de providências pela autoridade controlada*²⁴⁶”.

Diante do exposto pelo jurista, as decisões do Tribunal de Contas devem estar pautadas por esta lógica, sendo o seu conteúdo, necessariamente integrado pelos elementos elencados. Seguindo essa linha, importante ressaltar mais uma vez que as decisões das cortes de contas têm natureza administrativa, portanto, caso não estejam fundadas nos elementos aqui descritos, devem sofrer o controle judicial. Reforçando esse entendimento, destaca-se a posição da professora Marcia Pelegrini:

*“...deixamos desde já consignado que as decisões do Tribunal de Contas que implicam estabelecimento de sanções são de natureza administrativa, sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Quanto a esse aspecto não nos parece remanescer nenhuma dúvida ou divergência doutrinária, porque como já apontamos adrede, as maiores discussões sobre a natureza dos atos do Tribunal de Contas estão concentradas precipuamente na competência insculpida no inciso II do artigo 71*²⁴⁷”.

Com isso, a decisão do TCU, transcrita no capítulo anterior, que anulou o projeto de regularização fundiária e a concessão de direito real de uso outorgada à moradora da comunidade do Horto Florestal pode ser objeto de controle judicial pelo STF na via do mandado de segurança, nos termos do artigo 102, I, ‘d’ da CRFB/88²⁴⁸.

Além da possibilidade do controle judicial em suas decisões, o tribunal de contas também se submete a Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9784/99). Tal entendimento encontra amparo na Súmula Vinculante nº 03 do STF:

Súmula Vinculante 03 – STF: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

²⁴⁶ BUGARIN, Bento José. *O Tribunal de Contas da União e o controle da Administração Pública*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, vol. 01, abril/junho. 1994. P. 13 Apud PELEGRINI, Marcia. Ob. cit. P. 102.

²⁴⁷ PELEGRINI, Marcia. Ob. Cit. P. 104.

²⁴⁸ Art. 102 da CRFB/88: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Diante dos termos expostos, em qualquer decisão do Tribunal de Contas no exercício de sua função de controle, como na hipótese em análise, é imprescindível que o interessado, no caso a Associação de Moradores e Amigos do Horto, exerça seu direito ao contraditório e a ampla defesa.

Desta forma, serão analisados posteriormente alguns pontos da decisão do TCU que foram utilizados como justificativa para a sua intervenção na política urbana que estava sendo desenvolvida, bem como se tais intervenções estavam dentro do seu escopo de atuação.

5.2.4. Dos Princípios do Planejamento e Legalidade

O Tribunal de Contas alegou que a Secretaria de Patrimônio da União não cumpriu o princípio do planejamento, pois realizou titulação (última etapa do projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social - REFIS) de moradora do Horto, Sra. Gracinda, ainda com o projeto de regularização em andamento.

Cumprе ressaltar que mesmo com o processo de regularização fundiária em andamento, não há qualquer óbice imposto pela lei à celebração de contrato administrativo, medida corriqueira de SPU em todo o país. Observa-se que a AGU formulou requerimento de suspensão em todos os processos de reintegração de posse distribuídos no juízo federal do Rio de Janeiro. Tal conduta demonstra o verdadeiro *animus* da Administração Federal em manter os moradores na posse dos imóveis.

Diante da análise da CDRU celebrada é possível afirmar que a SPU não dispôs do patrimônio público, mas tão somente transferiu direito real de uso resolúvel. Desta forma, foram devidamente observados os princípios da legalidade e planejamento, não restando demonstrado vício de forma ou conteúdo no contrato administrativo.

5.2.5 – Da CDRU em Área Edificada

A decisão do TCU também sustentou a tese de que a CDRU seria admitida apenas para terreno e não para área já construída. Ressalta-se que a controvérsia acerca de concessão de direito real de uso em área edificada foi superada no já citado parecer MP/CONJUR/LAV/Nº 1794-5.7/2008²⁴⁹, devidamente apresentado ao Tribunal de Contas da União.

No referido parecer a CONJUR sustentou a ausência de qualquer óbice em promover a efetivação da CDRU do principal e do acessório (terreno e edificação), sendo desnecessário conhecer a origem da edificação do imóvel.

É pacífica na doutrina e jurisprudência a aplicação extensiva da CDRU às acessões e benfeitorias. Vale observar as alterações realizadas pela Lei nº 11481/2007 no artigo 7º do DL nº 271/67, bem como o artigo 17, I, 'f' da Lei nº 8666/93 que autorizaram a celebração de CDRU em área edificada.

5.2.6. Do Tombamento. Da Área de Preservação Ambiental e das Áreas de Risco

A corte de contas sustentou ainda sua decisão no argumento de que o projeto de regularização fundiária foi realizado em área tombada, o que é expressamente proibido por lei. A SPU em sua defesa afirmou que as etapas observadas pelo projeto de regularização fundiária do território do Jardim Botânico, assim como a intervenção urbanística, só seriam implementadas após a análise, consideração e eventual aprovação da Proposta Preliminar das Poligonais do Horto e do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Desta forma, restou configurada a intervenção do TCU em uma mera proposta de regularização fundiária encaminhada pela Secretaria de Patrimônio. Aliás, o projeto citado permitiria a demarcação dos limites do IPJB e a afetação da área em questão para aquela autarquia e posterior registro junto ao cartório competente. Além disso, as moradias incluídas na proposta de regularização fundiária são preexistentes não só aos tombamentos realizados, mas também à futura inscrição de retificação desse tombamento. Com relação ao tombamento, o artigo 18 do DL nº 25/37²⁵⁰ não proíbe construção em área tombada; a única exigência é a de que as mesmas sejam autorizadas pela IPHAN. Ressalta-se que o IPHAN participou das discussões acerca da regularização fundiária na área do Horto e o projeto final seria devidamente encaminhado para sua aprovação, seguindo os trâmites legais, de forma que todos os canais do discurso estivessem abertos e que o consenso fosse obtido democraticamente.

Assim, verifica-se que a lei não proíbe a realização de projeto em área tombada, desde que os órgãos competentes participem e autorizem a implementação do mesmo. Ressalta-se que a SPU apresentou apenas uma proposta de regularização fundiária de interesse social e

²⁵⁰ Artigo 18 do DL 25/37: Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

antes mesmo de ser submetida aos órgãos competentes para sua ratificação, recebeu intervenção direta do Tribunal de Contas, que entrevistou sem que a União tenha feito qualquer gasto.

Basta uma análise simples do projeto elaborado pela UFRJ para identificar que os bens inscritos de forma agrupada no livro Tombo, mas destacados individualmente, são protegidos com delimitação e restrição de áreas de vizinhança, pois o tombamento transcenderia à individualidade do bem, gravando também sua área de projeção no entorno, com o que se possibilita ambiência e visibilidade.

Vale destacar que o projeto de intervenção urbanística e, mais especificamente, a proposta de delimitação do território do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro e o referente ao assentamento em questão, elaborada pela UFRJ, visando uma solução harmônica entre os vários interesses públicos existentes na área, adotou entre as suas premissas básicas a eliminação do risco geológico e do conflito ambiental, o respeito à relevância cultural do conjunto paisagístico da Floresta do Horto e do Jardim Botânico – bens tombados pelo IPHAN.

A área ocupada pela comunidade e pelo IPJB não está compreendida na categoria de unidade de conservação integral. As classificações estabelecidas pela lei que institui o Sistema Nacional de Sistemas de Conservação - SNUC (Lei n.º 9.985/2000) não indicam a categoria “Jardim Botânico” como unidade de conservação. Dessa forma, qualquer afirmação em contrário surgiria do equívoco de compreender estes territórios como parte integrante do Parque Nacional da Tijuca, este sim enquadrado pela Lei, como unidade de proteção integral (inciso III do art. 8º da citada Lei).

A Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA nº 339/2003 define “Jardim Botânico” como área protegida, constituída no seu todo ou em parte, por coleções de plantas vivas cientificamente reconhecidas, organizadas, documentadas e identificadas, com a finalidade de estudo, pesquisa e documentação do patrimônio florístico do País, acessível ao público, no todo ou em parte, servindo à educação, à cultura, ao lazer e à conservação do meio ambiente. Além disso, a Lei nº 10.316/2001, que cria a Autarquia Federal IPJB-RJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro estabelece, como sua finalidade específica, a pesquisa para conservação da biodiversidade, não definindo, entretanto, sua delimitação territorial.

Neste sentido, cabe registrar, mais uma vez, que um dos objetivos do projeto de regularização fundiária seria a delimitação territorial definitiva da área a ser destinada ao IPJB-RJ, necessária ao pleno desenvolvimento das suas atividades de visitação, pesquisa e

administração, o que possibilitaria a fiscalização rigorosa, por parte dos órgãos ambientais competentes, das normas relativas a esta área protegida.

5.2.7. Da Disponibilização de Bem Indisponível

A decisão do Tribunal de Contas da União também encontrou fundamento na suposta disposição de bem público, realizada pela Secretaria de Patrimônio da União. Acerca do referido fundamento, importante se faz a análise do artigo 7º do DL n. 271/67 que dispõe sobre a permissão da concessão de direito real de uso para moradia com fins específicos de regularização fundiária de interesse social. Ressalta-se que para celebração do referido contrato administrativo não é necessário dispor do patrimônio público, uma vez que se trata de direito real resolúvel.

Como exposto anteriormente, não se verifica na CDRU outorgada, ato prejudicial ao erário; pelo contrário, protege o patrimônio público, pois determinou o uso exclusivo para moradia, sob pena de resolução do contrato, nos termos do § 3º do artigo 7º do Decreto Lei nº 271/67²⁵¹. A referida concessão de uso também encontra amparo no artigo 48 do Estatuto da Cidade²⁵².

A Lei nº 10.257/2001 dispõe sobre as políticas públicas de regularização fundiária. O dispositivo legal citado prevê a elaboração de projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área. Ressalta-se que o projeto de regularização fundiária da comunidade do Horto Florestal foi desenvolvido pela SPU em parceria com a UFRJ. Além disso, os órgãos interessados, inclusive o IPHAN, participaram do grupo de trabalho que desenvolveu discussões desde 2005, num processo de amplo diálogo.

O artigo 6º da Lei nº 11.481/2007, que disciplina a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, altera o Decreto-Lei nº 9.760/1946 acrescentando no seu texto o artigo 18-A²⁵³. O referido dispositivo legal autoriza que a União Federal, através

²⁵¹ Artigo 7º, 3º, DL 271/67: 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.

²⁵² Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos: I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil; II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

²⁵³ Art. 18-A, Decreto-Lei nº 9.760/1946 - A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada; § 1º Considera-se regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias

de sua Secretaria de Patrimônio, desenvolva projeto de regularização fundiária em seus terrenos, permitindo, inclusive, que seja feita a demarcação da área. Diante da análise do caso concreto, não é possível afirmar que ocorreu disposição do patrimônio público, mas tão somente proposta de regularização das áreas ocupadas pelos moradores do Horto Florestal.

5.2.8. O consenso democrático: Perfis dos atores do espaço público do Horto e seus papéis. Participação de todos os órgãos competentes e da comunidade do Horto Florestal nas negociações referentes à proposta de regularização fundiária.

O artigo 48 da Lei nº 11.911/2009 estabelece os princípios que a política de regularização fundiária deve obedecer²⁵⁴. Além de garantir o pleno acesso à terra urbana e à moradia digna, o projeto elaborado pela SPU em conjunto com a UFRJ teve ampla participação dos órgãos interessados e da própria população.

O Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ realizou na década de 1980, cadastro sócio econômico dos moradores da comunidade do Horto indicando uma população total de 2.002 (duas mil e duas) pessoas. O número de pessoas registrado pela UFRJ, conforme cadastro atualizado é de 1.890 moradores. Tais números demonstram a consistência do projeto, que reuniu em debate, diferentes órgãos da Administração Pública e a própria comunidade, em cumprimento às exigências de participação efetiva do cidadão na conformação da política pública de desenvolvimento urbano.

com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos; § 2º O auto de demarcação assinado pelo Secretário do Patrimônio da União deve ser instruído com: I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com suas medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e o nome do pretense proprietário, quando houver; II - planta de sobreposição da área demarcada com a sua situação constante do registro de imóveis e, quando houver, transcrição ou matrícula respectiva; III - certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis competente e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes, quando houver; IV - certidão da Secretaria do Patrimônio da União de que a área pertence ao patrimônio da União, indicando o Registro Imobiliário Patrimonial - RIP e o responsável pelo imóvel, quando for o caso; V - planta de demarcação da Linha Preamar Média - LPM, quando se tratar de terrenos de marinha ou acrescidos; e VI - planta de demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO, quando se tratar de terrenos marginais de rios federais.

²⁵⁴ Artigo 48 da Lei 11.911/2009: Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecida na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Sendo assim, a veiculação das informações quanto às etapas dos estudos, levantamentos e intervenções garantem a participação e o controle social e a futura compreensão, pela Comunidade, da nova organização espacial que será delineada, bem como o entendimento a respeito das normas urbanísticas a serem elaboradas, que deverão preservar o adensamento existente (com proibição de novas construções e novo adensamento) e estabelecer novas diretrizes de caráter edilício (gabarito, afastamentos, etc), assim como a natureza jurídica e as condições resolutórias do título de concessão de direito real de uso que seria outorgado aos moradores, prevendo cancelamento no caso de infração às normas citadas.

A população atuou desde o início do processo mediante canais de participação como assembleias gerais, realizadas uma vez por mês, e reuniões em cada núcleo comunitário, realizadas previamente ao cadastro socioeconômico e topográfico. Tanto a SPU como a equipe da UFRJ foram interlocutoras da comunidade, permitindo o acompanhamento de todas as etapas do projeto.

Os representantes do IPJB-RJ foram oportunamente informados sobre os resultados dos levantamentos e do estudo referente à Delimitação do Território a ser destinado ao mesmo, permitindo a apresentação das ponderações e propostas. A proposta de regularização fundiária elaborada pela União Federal em parceria com a UFRJ demonstrou uma ampla participação de todos os interessados (SPU, AGU, IPJB-RJ, IPHAN e moradores da área), atendendo ao objetivo de ampliação do acesso à terra urbana pela população de baixa renda, com prioridade de permanência na área ocupada.

Assim, verifica-se a participação da comunidade e dos órgãos públicos na formação da política pública de regularização fundiária desenvolvida para a região do Horto. Tal postura está em convergência com os termos da legislação contemporânea que prioriza a participação efetiva do cidadão na conformação dos atos administrativos, priorizando a formação de consensos no ambiente urbano, nos termos já expostos no capítulo 3.2.

Em sentido contrário, o TCU não garantiu o contraditório e a ampla defesa aos moradores da comunidade do Horto Florestal, que foram diretamente atingidos com a decisão proferida. Como exposto anteriormente, a corte de contas se submete aos termos da Lei de Processo Administrativo, sendo, portanto, inequívoco, conforme entendimento sumulado no STF, o direito dos moradores se manifestarem no processo, bem como tomar conhecimento de todos os termos da decisão.

A legitimação da posse urbana é método eficaz para realização da regularização fundiária de interesse social, razão pela qual há fundamentos para discutir a validade da intervenção realizada pelo TCU, nos termos do que disciplina a Lei 11.977/2009 em seu

artigo 47, IV e VII e 59 acerca da legitimação de posse e a regularização fundiária de interesse social.

A decisão da União Federal representa o legítimo exercício de uma competência constitucional, outorgada ao Poder Executivo por força dos artigos 3º, III, 23, X e 183, p. 1º, *in fine*, da Constituição Federal, sendo temerário o Tribunal de Contas imiscuir-se no mérito das políticas públicas de regularização fundiária, sob pena de afrontar o princípio da separação e independência dos poderes e como qualquer ato administrativo, ter como consequência a sua submissão ao controle jurisdicional. Além disso, a referida intervenção quebra o consenso formado entre moradores e Poder Público, descaracterizando o processo dialógico e democrático previamente instaurado.

5.2.9. O Mandado de Segurança nº 31707 e o Supremo Tribunal Federal

Nos termos citados anteriormente, inconformados com a decisão do TCU que anulou o projeto de regularização fundiária e urbanística e a CDRU celebrada, os moradores do Horto Florestal, através de sua Associação de Moradores impetraram em 09/11/2012, Mandado de Segurança no STF, sob o nº 31707, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

O MS indicado tem o objetivo de: (i) liminarmente, suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, especificamente no item 9.3.5 e demais subitens, coibindo qualquer reintegração de posse na área do Horto Florestal, até que seja analisado pelo STF a legalidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União; (ii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do Tribunal de Contas da União na Concessão de Direito Real de Uso celebrada com a Sra. Gracinda Santos da Silva; (iii) que seja coibida qualquer tipo de intervenção do Tribunal de Contas da União na proposta de regularização fundiária desenvolvida pelo executivo federal através de sua Secretaria de Patrimônio, uma vez que se trata de política pública desenvolvida no âmbito da administração federal; (iv) que caso o STF entenda que o TCU tem competência para intervir em ato administrativo do Poder Executivo, que seja concedida a segurança anulando a decisão proferida pelo TCU, no que tange à CDRU concedida em favor da Sra. Gracinda Santos da Silva, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento utilizado para sua celebração e no que tange à proposta de regularização fundiária apresentada pela União Federal e elaborada em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento utilizado para sua realização; e (v) Que caso o STF entenda que o TCU é competente para intervir em ato administrativo do Poder Executivo e que há irregularidades

na CDRU outorgada e na proposta de regularização fundiária apresentada, que seja concedida a segurança anulando a decisão proferida, uma vez que o TCU violou os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois não permitiu a participação dos moradores do Horto Florestal na instrução processual e não realizou a notificação dos mesmos acerca do conteúdo da decisão proferida.

A associação de moradores impetrante alega no referido remédio constitucional, que a autoridade coatora, Tribunal de Contas da União, ofende o direito líquido e certo dos moradores do Horto Florestal de terem acesso a política de regularização fundiária fomentada pela União Federal e consagrada na legislação constitucional e infraconstitucional. Além disso, o ato viola o princípio da razoabilidade, o qual reflete a proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a administração e os fins que ela tem que alcançar. Esta proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive diante do caso concreto.

A não efetivação do direito à moradia propicia a violação a inúmeros outros direitos e valores que visam assegurar a dignidade do ser humano, tais como: direito à identidade, à qualidade de vida, à segurança, à saúde, às oportunidades de trabalho, à inclusão social, cidadania, entre outros. Portanto, o direito líquido e certo exaltado reflete a gravidade da condição dos moradores do Horto, que podem ser privados das suas necessidades essenciais básicas com a retirada compulsória de suas moradias.

Até o presente momento o STF não se pronunciou acerca do mérito do Mandado de Segurança. O Ministro Barroso proferiu apenas decisão liminar, nos seguintes termos:

“STF – Mandado de Segurança nº 31707, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, Decisão Liminar proferida em 14/11/2013: *Ementa*: MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. HORTO FLORESTAL DO RIO DE JANEIRO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. TCU. ORDEM PARA PROMOVER-SE A REMOÇÃO DOS OCUPANTES. 1. A complexidade da matéria desautoriza uma intervenção precipitada no conflito. Por um lado, a ocupação do Horto remonta ao início do século XIX e sempre se fez com a autorização ou a tolerância das autoridades públicas. Famílias se estabeleceram na área por gerações. Por outro lado, porém, há um interesse público relevante na proteção do meio ambiente, do erário e do patrimônio histórico e cultural na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e da Floresta da Tijuca. 2. Como o prazo para as medidas de desocupação só começará a correr depois de duas outras medidas que, juntas, podem levar mais de seis meses para serem concluídas, inexistente *periculum in mora* que autorize a concessão de uma tutela *inaudita altera parte*. 3. Medida liminar indeferida.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pela Associação dos Moradores e Amigos do Horto – AMAHOR contra o Acórdão 2.380/2012 (Levantamento de Auditoria), integrado pelo Acórdão 2.949/2012 (Embargos de Declaração), ambos proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, nos autos do Processo TC-030.186/2010-2. No feito em tela, foram examinados procedimentos de regularização fundiária de interesse social (Rfis) promovidos pela União na área do Horto, próxima ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Em síntese, os atos impugnados determinaram à União que não prosseguisse nos referidos programas até que restassem sanadas diversas irregularidades apuradas na gestão do patrimônio público e de bens tombados na área, e fixou prazos sucessivos para que essas correções fossem feitas.

2. A impetrante alega, em síntese, que: **(i)** o TCU seria incompetente para intervir na concessão de direito real de uso (CDRU) celebrada com uma posseira em particular (Sra. Gracinda Santos da Silva) e na proposta de regularização fundiária do Executivo, por se tratar da definição do interesse público e do exercício de competência discricionária; **(ii)** seriam regulares os procedimentos que resultaram na CDRU e na proposta geral de regularização; e **(iii)** teriam sido violados os direitos ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que o TCU não haveria permitido a participação dos moradores na instrução processual, nem os teria notificado quanto à decisão proferida. Na sequência, pede: “a) A concessão dos benefícios da gratuidade de justiça, nos termos da lei 1060/50, pois a interessada não dispõe de meios para arcar com as despesas judiciais; b) LIMINARMENTE, a suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, especificamente no item 9.3.5 e demais subitens, determinando que não haja qualquer reintegração de posse na área do Horto Florestal, até que seja analisado por este Supremo Tribunal a legalidade da

decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União; c) Que seja declarada a incompetência do Tribunal de Contas de União para intervir na Concessão de Direito Real de Uso celebrada com a Sra. Gracinda Santos da Silva; d) Que seja declarada a incompetência do Tribunal de Contas de União para intervir na proposta de regularização fundiária desenvolvida pelo executivo federal através de sua Secretaria de Patrimônio, uma vez que se trata de política pública desenvolvida no âmbito discricionário da administração federal; e) Caso este Supremo Tribunal Federal entenda que o Tribunal de Contas é competente para intervir em ato discricionário do Poder Executivo, requer seja concedida a segurança declarando a nulidade da decisão proferida pelo TCU, no que tange a CDRU concedida em favor da Sra. Gracinda Santos da Silva, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento utilizado para sua celebração; f) Caso este Supremo Tribunal Federal entenda que o Tribunal de Contas é competente para intervir em ato discricionário do Poder Executivo, requer seja concedida a segurança declarando a nulidade da decisão proferida pelo TCU, no que tange a proposta de regularização

fundiária apresentada pela União Federal e elaborada em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma vez que não há qualquer irregularidade no procedimento utilizado para sua realização; g) Caso este Supremo Tribunal Federal entenda que o Tribunal de Contas é competente para intervir em ato discricionário do Poder Executivo e que há irregularidades na CDRU outorgada e na proposta de regularização fundiária apresentada, requer seja concedida a segurança declarando a nulidade da decisão proferida, uma vez que o Tribunal de Contas violou os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois não permitiu a participação dos moradores do Horto Florestal na instrução processual e não realizou a notificação dos mesmos acerca do conteúdo da decisão proferida; h) A notificação da autoridade coatora, podendo ser encontrada, para fins de citação/intimação, no SAFS Quadra nº 4, Lote 1 - Ed. Anexo III, Sala 230, SAFS, Brasília – DF, CEP nº 70042900, para, querendo, prestar as informações que julgar necessárias.”

3. Em consulta à página do TCU na *internet*, constatei que, depois da impetração, foram proferidos outros três acórdãos sobre a matéria, a saber:

(i) Acórdão 304/2013 – Plenário: acolheu pedido do IBAMA para “*prorrogar o prazo em 180 (cento e oitenta dias) a partir da notificação do interessado, para dar cumprimento ao item 9.5.2 do Acórdão 2.380/2012 - Plenário*”;

(ii) Acórdão 1.276/2013 – Plenário: acolheu pedido de diversos órgãos e entidades federais para “*autorizar a prorrogação de prazo, por 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste acórdão, para atendimento integral ao item*

9.3.1 do Acórdão 2380/2012, retificado pelo Acórdão 2949/2012, ambos do Plenário”; e (iii) Acórdão 2.177/2013 – Plenário: reconheceu “*o cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão 2.380/2012, retificado pelo Acórdão 2.949/2012, ambos do Plenário pelos responsáveis e fixar como marco inicial para cumprimento do item 9.3.2 dos acórdãos citados, a ciência desta deliberação.*”

4. É o relatório. Decido.

II. GRATUIDADE DE JUSTIÇA

5. A jurisprudência se firmou no sentido de que “*não basta, à pessoa jurídica, alegar, sem prova, insuficiência de recursos para obter os benefícios da gratuidade de justiça.*” (RE 556.515 ED/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso. No mesmo sentido: AI 637.177 AgR/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). No caso dos autos, porém, considero suficientemente demonstrada essa situação, tendo em vista a natureza da demanda, o debate social que lhe é subjacente, bem como a circunstância de a impetrante estar assistida por advogado integrante de Escritório Modelo universitário. Defiro, portanto, a gratuidade de justiça.

III. PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

6. Em caráter liminar, a impetrante pretende ver obstada, por ora, qualquer medida de reintegração de posse efetivada pela União por força dos atos impugnados.

7. A relevância da questão é evidente: como se extrai dos acórdãos e da inicial, a ocupação – lícita ou ilícita – do Horto remonta ao início do século XIX e, ao longo do tempo, foi mantida e até ampliada com a concordância ou, no mínimo, a tolerância de diversas autoridades. Gerações de famílias vêm se sucedendo naquele lugar, em situação que está longe de ser desconhecida da população e do Poder Público. De outra parte, está em jogo também o patrimônio imaterial dos cidadãos brasileiros, fluminenses e cariocas – na forma do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, da Floresta da Tijuca e dos bens tombados na área –, além do interesse público na ordenação do uso do solo urbano e na boa gestão do patrimônio estatal.

8. Seja como for, a leitura dos atos impugnados dá conta de que a ordem para efetivação dos itens nºs 9.3.5.1 a 9.3.5.3 somente deveria ser cumprida “*após o prazo total estipulado nos itens 9.3.1 a 9.3.3 (450 dias) ou em data antecipada, caso os órgãos/entidades envolvidos resolvam as determinações em prazo menor*” (Acórdão 2.949/2012 – Plenário, item nº 9.2). Além disso, o Acórdão 1.276 – Plenário prorrogou o prazo para cumprimento do item 9.3.1, por trinta dias, contados da ciência desse último julgado. O atendimento da referida exigência foi reconhecido pelo Acórdão 2.177/2013 – Plenário, que definiu que sua ciência pelos interessados seria o novo marco inicial para que se cumprisse o item nº 9.3.2. Isto é: concluída essa etapa, restam ainda outras duas – em um total de 270 (duzentos e setenta dias) – antes de se chegar aos itens que preocupam a impetrante. Como o Acórdão 2.177/2013 foi proferido na sessão de 14 de agosto de 2013, restam mais de seis meses até que comece a correr o prazo para promoção de medidas de desocupação.

9. Ademais, as etapas anteriores incluem a identificação efetiva dos imóveis de propriedade da União e dos bens tombados, a transferência das propriedades que cabem ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, e o registro ou a averbação dos tombamentos incidentes nessas últimas. Somente as áreas que integrarem o patrimônio do JBRJ devem ser desocupadas por ordem do TCU, sendo certo que “*caso restem áreas remanescentes à área definitiva do JBRJ e se houver possibilidade jurídica, poderão ser disponibilizadas para fins do projeto de Rfis pretendido pela SPU/RJ, procedendo-se à regularização das moradias nelas existentes*”. Isto é: sequer se sabe, por ora, quem será afetado pelas eventuais medidas de reintegração a serem promovidas em favor da União ou do JBRJ.

10. Dessa forma, não vislumbro, no caso, a existência de uma excepcional situação de urgência (*periculum in mora*) que autorize a concessão de uma tutela *inaudita altera parte*. Também a complexidade da matéria justifica uma cautela adicional: como as pretensões de ambas as partes são muito relevantes, convém não interferir na questão de forma irrefletida. Por essas razões, sem prejuízo de nova reflexão sobre o tema no futuro, considero prudente indeferir a liminar, ao menos por ora.

IV. DISPOSITIVO

11. Diante do exposto: (i) Defiro o benefício da gratuidade de justiça em favor da impetrante (Lei nº 1.060/50); (ii) Indefiro, por ora, o

pedido de medida liminar (Lei nº 12.016/2009, arts. 7º, III, e 16); (iii) Intime-se o Tribunal de Contas da União para prestar informações, no prazo legal (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I); (iv) Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União, para que, querendo, postule seu ingresso no feito (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, II); e (v) Após o término do prazo para as informações, com ou sem resposta do TCU, colha-se a manifestação da Procuradoria-Geral da República (Lei nº 12.016/2009, art. 12)”.

Desta forma, a liminar foi negada pelo Ilmo. Ministro relator, sendo que, nos termos da decisão, o mérito só será apreciado após o término dos prazos para cumprimentos dos termos da decisão do TCU. Embora os prazos indicados já tenham expirado, até o momento o STF não apreciou o mérito do MS.

5.2.10. A Comissão Interministerial e o requerimento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Como exposto anteriormente, o TCU proferiu decisão no Relatório nº TC 032.772/2010-6 e Acórdão nº 2380/2012 – TCU – Plenário. Em um dos pontos da decisão determinou a formação de uma comissão composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, IPHAN, SPU, AGU e o próprio IPJB para delimitação do perímetro de interesse deste IPJB. Segundo o tribunal, após a delimitação dessa área todas as moradias que estiverem inseridas nesse limite deveriam ser retiradas. As que já tivessem ação, a União deveria requerer a sua execução, para as famílias que não tem ação em curso o ente federal deveria distribuir as reintegrações de posse.

No dia 07 de maio de 2013 a comissão indicada pelo TCU apresentou seu parecer final aos moradores determinando a remoção de 520 famílias (80% da comunidade), ou seja, mais de duas mil pessoas. A comissão não apresentou justificativa sobre o novo perímetro nem mesmo a razão de ter desqualificado os termos do projeto elaborado pela SPU/RJ e UFRJ. Ressalta-se que não foi apresentada qualquer alternativa de moradia caso a remoção realmente venha a ocorrer. Além disso, a decisão indicada desconsidera o consenso formado entre os moradores e os atores da administração pública diretamente interessados na questão.

Antes da apresentação do parecer da comissão indicada, em 18/04/2013, 406 moradores do Horto, que não possuem ação de reintegração de posse proposta pela União, realizaram requerimento de CUEM à SPU/RJ, sob o nº 04967.005677/2013-08, ainda em análise. Sobre o requerimento formulado, a CONJUR emitiu o parecer nº

04967.005677/2013-08, informando que os moradores requerentes preenchem os requisitos para outorga do direito, mas a CUEM deverá ser concedida em local diverso da ocupação, nos termos dos artigos 4º e 5º da MP 2220/2001, uma vez que, segundo informações prestadas pela SPU/RJ, parte da ocupação está em área de risco e as demais em área de interesse do IPJB. Apenas em um dos núcleos do Horto (Dona Castorina) a CUEM será concedida no mesmo local.

Assim, a CONJUR/MPOG se manifestou favorável à solicitação e apontou algumas providências que deverão ser atendidas pela SPU, para que seja efetivamente garantido o direito daqueles que preenchem os requisitos legais, no seguinte sentido: (i) A SPU deverá atestar em cada processo individual, o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do direito à CUEM, instruindo os autos com a documentação pertinente e atualizada de cada família; (ii) A SPU deverá juntar em cada processo comprovação do tempo de posse dos ocupantes, de forma material que indique a ocupação até 30/06/1996, não se baseando o reconhecimento do direito à CUEM, apenas na declaração dos interessados; (iii) A SPU deverá atestar a ausência de oposição a posse, mediante juntada de declaração de inexistência de reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área no período aquisitivo; e (iv) A SPU deverá verificar se cada ocupante possui outro imóvel de sua propriedade, providenciando nova declaração do beneficiário, haja vista o tempo decorrido em que foi realizado o cadastramento pela UFRJ/SPU (ano de 2010), devendo ocorrer a atualização do citado documento.

A CONJUR/MPOG esclareceu ainda que a CUEM será outorgada não sobre imóvel atualmente ocupado, mas sim sobre o novo imóvel para o qual o titular do direito (e sua família) for deslocado, com exceção para os casos de reconhecimento do direito no próprio local, no caso, como já exposto, somente um dos núcleos.

Adota-se o entendimento, nos termos já expostos no capítulo anterior, item 2.5, de que para a CUEM ser concedida em local diverso da ocupação a administração pública deverá fundamentar de forma detalhada a sua decisão, seguindo os critérios sugeridos anteriormente.

Na mesma linha de inteligência do parecer citado, a SPU no Ofício SEI nº 21331/2015, em resposta ao pedido de informação sobre o requerimento de CUEM realizado pela AMAHOR, informou que pretende reconhecer o direito a CUEM dos moradores requerentes, mas em local diverso da ocupação. Segue um trecho da resposta:

“4. Diante do exposto, esclarecemos que este órgão tem buscado garantir os direitos da Comunidade do Horto de forma buscar

soluções que amenizem os impactos gerados às famílias da Comunidade do Horto, ante a decisão do Governo federal de remoção das unidades habitacionais dentro do perímetro do IPJBRJ.

5. A Administração Pública Federal está condicionando as desocupações das habitações do Horto/Jardim Botânico com a correspondente prestação de provisão habitacional às famílias ocupantes da área em apreço, tanto àquelas com direito à CUEM, quanto às demais com direitos (baixa renda residentes em imóveis da União) que são réus das ações judiciais em curso.

6. A SPU está trabalhando no planejamento das ações necessárias para cumprimento dos aspectos técnicos administrativos e jurídicos, objetivando o saneamento dos processos individuais, conforme as orientações exaradas pela CONJUR/MPOG, para que todos os atos praticados estejam de acordo com a lei, gerando segurança jurídica à Comunidade.

7. Por fim, ressaltamos que é interesse da União evitar a desocupação forçada da área da União no Jardim Botânico/RJ, considerando que as famílias dependem de atendimento habitacional público em outro local para efetivação da garantia do direito fundamental à moradia adequada (art. 6º, CF/88). Temos plena consciência que o despejo das famílias configuraria forte violação de direitos humanos, caso não sejam apresentadas alternativas dignas para o exercício do direito à moradia. Assinalamos que este órgão está trabalhando para atendimento das famílias do Horto em empreendimentos habitacionais públicos em fase de elaboração de projetos”.

Assim, a Administração Pública Federal pretende, a partir de recomendação do Tribunal de Contas da União, retirar os moradores do local, sob o argumento de que o IPJB tem que ampliar as suas atividades, além do argumento de suposto dano ambiental causado pela presença das moradias. O ente federal, que inicialmente desenvolveu uma política de regularização fundiária e urbanística para a região do Horto, presando pela permanência dos moradores no local e reconhecendo a sua historicidade, mudou de posição, após a decisão do

Tribunal de Contas da União e da Comissão Interministerial formada, que apresentou uma extensa área como imprescindível para o IPJB exercer as suas atividades.

Importante observar os termos do capítulo 2.5 que buscou estabelecer critérios para aplicação do artigo 5º da MP 2220/2001. Como já exposto, o dispositivo legal citado trata a possibilidade de outorga da CUEM pelo ente público em local diverso da ocupação como uma faculdade. Assim, a ocupação originária deve sempre ser privilegiada, como no caso em análise. As hipóteses de remanejamento devem ocorrer excepcionalmente e em locais próximos à ocupação anterior, nos termos do artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Além disso, a decisão administrativa deve observar os seguintes critérios: (i) O local da nova ocupação; (ii) Os custos da nova moradia; (iii) A estrutura da nova moradia; (iv) A localização da nova moradia; (v) A manutenção do caráter cultural da ocupação originária, quando for o caso; e (vi) A participação dos moradores no processo de escolha da nova localidade.

Sendo assim, a outorga da CUEM aos moradores do Horto Florestal, em local diverso da ocupação, com fundamento no artigo 5º da MP 2220/2001 só será legítima na hipótese da decisão administrativa observar os critérios sugeridos anteriormente; do contrário será um arremedo de legitimidade.

Diante de todo o exposto, defende-se a tese de que a intervenção da corte de contas no desenvolvimento da política pública de regularização fundiária para a comunidade do Horto Florestal violou a discricionariedade administrativa e o princípio democrático, uma vez que não houve a comprovação de qualquer ilegalidade no procedimento administrativo desenvolvido. Além disso, desconsiderou o consenso estabelecido entre todos os atores que participaram da elaboração do projeto de regularização fundiária. Assim, o TCU excedeu os limites de sua competência quando anulou o projeto de regularização fundiária e urbanística elaborado, pois a sua função de controle não pode se sobrepor a escolha de prioridades realizada pelo Poder Executivo, essencialmente em políticas públicas de grande densidade social, como a política habitacional desenvolvida no Horto Florestal.

CONCLUSÃO

O direito à existência digna não é assegurado apenas pela abstenção do Estado em afetar a esfera patrimonial das pessoas sob a sua autoridade. Passa também pelo cumprimento de prestações positivas. Neste sentido, a formulação de políticas públicas de regularização fundiária e urbanística, que consagram o Direito Fundamental à Moradia e à Cidade, interfere de forma direta e concreta na subsistência mínima do cidadão.

A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu o "direito à moradia" no rol dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, da CRFB/88). A não efetivação deste direito propicia a violação a inúmeros outros direitos e valores que visam assegurar a dignidade do ser humano, tais como: direito à identidade, à qualidade de vida, à segurança, à saúde, às oportunidades de trabalho, à inclusão social, cidadania, entre outros.

Desta forma, diante do contexto apresentado ao longo do presente trabalho, é possível observar a posse dos moradores do Horto Florestal como um fato social e histórico, consagrado no tempo, enraizado na cultura local. A posse no cumprimento de sua função social estabelece uma funcionalidade ao direito de propriedade, consagrando assim o direito fundamental à moradia.

O presente trabalho buscou demonstrar, nos termos da visão de David Harvey, a forma como o processo de urbanização foi (é) delineado a partir das exigências do escoamento e reprodução dos excedentes de capital. O processo de urbanização livre (sem participação do cidadão), seguindo apenas a lógica mercantilista, forma uma divisão sócio espacial segregada, potencializando as ocupações informais e institucionalizando a dicotomia centro x periferia.

Os números sobre déficit habitacional são relevantes, sendo apenas na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com dados do Ministério das Cidades, uma falta de 220.774 domicílios. Importante lembrar que compõem esses números moradias que não estão inseridas na lógica formal do direito de propriedade, os chamados assentamentos irregulares. Isso demonstra a relevância e a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de regularização fundiária e urbanística.

Na visão de David Harvey a atuação dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) contribui para viabilizar a dinâmica capitalista no processo de urbanização, fazendo com que as políticas públicas de regularização fundiária tenham uma formulação, meramente casuísticas.

O processo de urbanização “direcionado” e a atuação “parcial” dos poderes constituídos são ilustrados a partir da análise da formação do espaço urbano no Rio de Janeiro. Inicialmente o Rio de Janeiro era exclusivamente rural, com grandes fazendas divididas em chácaras e uma produção de produtos agrícolas voltada para a exportação e consumo interno. A industrialização só tem início na década de 1860, especialmente com a indústria têxtil. Essa indústria originariamente foi instalada na zona sul carioca, local de difícil acesso, uma vez que a infraestrutura de deslocamento urbano ainda não tinha sido desenvolvida. Com as obras de mobilidade essa indústria se desloca para outros locais, permitindo que uma classe com alto poder econômico se estabelecesse nessas regiões. Ocorre que os antigos funcionários das fábricas e seus familiares, permaneceram com sua residência (informal) no local, estabelecendo uma dicotomia na zona sul carioca, especialmente no atual bairro do Jardim Botânico.

A urbanização carioca, portanto, obedeceu a essa sistemática, em que pessoas com menor capacidade econômica foram deslocadas para os subúrbios e pessoas com maior poder aquisitivo se mantiveram nas áreas centrais, próximas da infraestrutura urbana. Na região do Horto Florestal/Jardim Botânico essa lógica é excepcionada, em razão da presença de antigos funcionários da indústria têxtil e também antigos e atuais funcionários e familiares do próprio IPJB (621 famílias). Essa dinâmica vem causando um conflito fundiário entre esses moradores e o próprio IPJB desde a década de 1980, momento em que a União Federal propôs ações de reintegração de posse para retirar os moradores da área, conforme apresentado no presente trabalho.

Com o novo marco jurídico sobre política urbana a Administração Federal muda de posição e resolve desenvolver um projeto de regularização fundiária e urbanística para a região em parceria com a UFRJ. Nos termos já expostos no presente trabalho, durante a

elaboração desse projeto algumas ações de reintegração de posse foram executadas de ofício pelo Poder Judiciário. Além disso, o TCU anulou o projeto, impedindo o Executivo de executar a política urbana elaborada.

O ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nos Códigos de 1916 e 2002 no que tange a questão possessória adotou a Teoria Objetiva de Ihering. Isso faz com que a posse seja inicialmente tratada como uma forma avançada de proteção da propriedade. A posse se resume a exteriorização do domínio, sendo considerado possuidor, para fins de tutela jurídica, aquele que exerce pelo menos um dos poderes da propriedade. Desta forma, nos termos expostos no capítulo relacionado à construção do ordenamento jurídico ligado à posse, a ideia central é proteger com os interditos o possuidor proprietário, seja ele de direito público ou privado. De acordo com essa construção pautada na Teoria Objetiva o possuidor não proprietário careceria de proteção diante de uma demanda proprietária.

A formulação de Ihering faz com que a posse perca sua imanência social e privilegie a situação proprietária. Após a promulgação da CRFB/88 e o novo marco jurídico relacionado à regularização fundiária e urbanística é possível afirmar que a posse tem ampla autonomia frente à propriedade, e que a mesma seja tutelada também em favor do possuidor não proprietário. É a função social que deve definir a favor de quem a tutela possessória deve ser deferida, e não, a situação proprietária.

A relação dos moradores do Horto com o bem decorre de uma situação fática, ingressando na ordem jurídica de forma natural, independentemente da existência de um direito pessoal ou real. Com a simples aplicação da Teoria Objetiva, que privilegia a situação proprietária, ao caso concreto do Horto, a relação dos moradores com o bem seria reduzida a uma mera detenção, afastando qualquer tipo de proteção aos ocupantes não proprietários.

Para uma mudança de perspectiva com uma construção social do instituto da posse, é necessário: (i) considerar a posse como um instituto com total autonomia frente a propriedade.; (ii) fazer com que a ordenação jurídica seja expoente da realidade social (Hernandez Gil); (iii) fazer com que a função social seja um instrumento de modificação de determinadas estruturas sociais e os correspondentes quadros jurídicos (Hernandez Gil); (iv) realizar a leitura da função social da posse a partir de alguns princípios constitucionais (Ana Rita de Albuquerque); (v) perceber as consequências da constitucionalização do direito para a função social da posse (Laura Beck Varela): uma nova percepção da pluralidade de sujeitos possuidores, que se diferencia da noção abstrata e monolítica de possuidor e que o operador do direito passa a ter que lidar com os conflitos possessórios de acordo com a diversidade dos padrões valorativos de cada caso, tendo-se como vetor de ponderação de tais lides a proteção

à dignidade dos diversos sujeitos possuidores e na valorização dos efeitos da posse sem levar em conta o direito de propriedade; e (vi) no cumprimento da função social o possuidor deixa de ser um mero sujeito passivo universal em relação ao proprietário e adquire individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e sua família o mínimo essencial (o destinatário do artigo 5º, XXIII da CRFB/88 é o possuidor não proprietário).

A perspectiva de análise dos conflitos fundiários, especialmente no caso do Horto Florestal, nos traz o embate entre o possuidor proprietário, que não cumpre a função social, e o possuidor não proprietário, que outorga funcionalidade a coisa. Além da função social, como apresentado anteriormente, é possível citar outras formas de resolução do referido conflito: (i) optar pelo direito proprietário sem justificativa plausível significa abuso do direito de propriedade, negando a função social e ratificando o ato ilícito previsto no artigo 187 do CC; e (ii) embate entre um direito fundamental de primeira geração (direito à propriedade privada) e um direito fundamental de segunda geração (direito à moradia). Em razão da imanência social deste último, a partir da aplicação das regras e parâmetros estabelecidos pela ponderação de interesses, deve ser privilegiado.

Desta forma, as intervenções do Judiciário, com a execução de ofício de sentenças de reintegração de posse durante a elaboração de projeto de regularização fundiária, desconsiderou a tutela que deve ser outorgada ao possuidor não proprietário. Além disso, o teor das decisões judiciais de primeiro e segundo grau, bem como das instancias superiores, privilegiou a situação proprietária e descaracterizou qualquer relação de posse dos moradores com a coisa. Foi realizada uma interpretação judicial pautada na Teoria Objetiva de Ihering, que desconsidera a funcionalidade do instituto da posse, afastando os efeitos possessórios a essa situação concreta, inclusive, a possibilidade de se fazer uso dos interditos.

Além do Judiciário, o Poder Legislativo, através do TCU, também realizou intervenção direta na política pública urbana desenvolvida para a comunidade do Horto. O tribunal anulou o projeto elaborado, bem como a CDRU que havia sido outorgada em favor de uma moradora tradicional da comunidade. O controle externo por órgãos do Poder Legislativo deve ocorrer de forma excepcional e apenas diante de ilegalidades no procedimento administrativo realizado. A ausência de contrariedade à lei faz com que a corte de contas esteja se imiscuindo em atividade administrativa discricionária.

Além disso, desconsiderou o consenso estabelecido entre todos os atores que participaram da elaboração do projeto de regularização fundiária, violando, assim, o caráter procedimental da decisão administrativa. Assim, a corte de contas excedeu os limites de sua competência quando anulou o projeto de regularização fundiária e urbanística elaborado, pois

a sua função de controle não pode se sobrepor a escolha de prioridades realizada pelo Poder Executivo e a consensos democráticos formados no espaço público, essencialmente em políticas públicas de grande densidade social, como a política habitacional desenvolvida no Horto Florestal.

O projeto desenvolvido para a comunidade do Horto decorreu da atuação discricionária do Executivo Federal no desenvolvimento de políticas públicas urbanas. Além disso, a comunidade teve participação ampla na elaboração desse projeto, em que todos os atores, a partir de uma convergência de ideias participaram do resultado final desse consenso. O espaço público dialógico foi consagrado no contexto do Horto, uma vez que o projeto atendia aos interesses da Administração Pública Federal e dos destinatários da política pública desenvolvida.

As decisões judiciais e a atuação do TCU vão de encontro ao consenso estabelecido, entre moradores e Administração Pública. Em razão desse consenso, até o próprio Poder Executivo fica vinculado aos termos do projeto de regularização fundiária e urbanística elaborado, uma vez que o mesmo é fruto de um ambiente democrático formado no espaço público. Assim, a atuação estatal deixa de ser discricionária e passa a estar vinculada aos termos da convergência de vontades pré-estabelecidas. O respeito ao consenso criado, nos termos de uma sistemática procedimentalista (Habermas), deve ocorrer não apenas por parte dos envolvidos (moradores e Poder Executivo Federal), mas também, por parte do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União.

A luta da comunidade do Horto para permanecer no local de sua ocupação é um movimento, nos dizeres de Axel Honneth, de busca por autoafirmação, autorreconhecimento e autoaceitação recíproca. A coletividade deve estimar ocupações históricas e reconhecê-las como necessárias a formação de uma sociedade justa e plural. O reconhecimento ao acesso a bens materiais e a garantia desses bens decorre de políticas públicas realizadas pelo Estado, mas o reconhecimento também deve ser social, garantindo assim, um novo tratamento jurídico e político para a questão fundiária. Apenas com a formação dessa ambiência será possível integrar do ponto de vista legal e social, os moradores do Horto naquela região e garantir a aplicação efetiva do marco legal relacionado à regularização fundiária e urbanística.

Diante do exposto e nos termos dos questionamentos propostos no início do presente trabalho, é possível concluir: (i) que a comunidade do Horto Florestal preenche os requisitos exigidos pela legislação em vigor para ser destinatária de uma política de regularização fundiária e urbanística, uma vez que a relação dos moradores com o bem é de posse. Essa lógica é sustentada sob a ótica da função social (Saleilles e Hernandez Gil) com amparo na

Constituição Federal e Legislação Urbanística; (ii) As interferências dos Poder Judiciário e do TCU no projeto de regularização fundiária desenvolvido no Horto Florestal são um óbice à efetividade do novo marco jurídico-urbanístico inaugurado com a CRFB/88, pois impede a formulação de políticas públicas habitacionais e urbanísticas para os ocupantes de assentamentos informais, negando o direito à moradia e à cidade; (iii) A impossibilidade de implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, viola a discricionariedade do Poder Executivo na formulação de políticas públicas urbanas, uma vez que não houve qualquer ilegalidade no procedimento administrativo; (iv) A impossibilidade de implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística para a comunidade do Horto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, violou o consenso formado pelos atores diretamente interessados, na formulação dessa política pública urbana, desconstruindo a ambiência democrática que decorreu de um processo dialógico de negociação; e (v) A impossibilidade de implementação do projeto, em razão da atuação do Poder Judiciário e do TCU, impediu o reconhecimento social dos moradores do Horto (Honneth) como parte integrante da zona sul carioca, ampliando a segregação sócio espacial no Rio de Janeiro e intensificando a estrutura dicotômica zona sul x subúrbio.

Assim, o plano de regularização fundiária elaborado para a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro é consequência da formação de consensos no espaço público. Essa lógica permitiu que o cidadão tivesse uma participação efetiva no processo de urbanização e construção da cidade, garantindo, assim, nos dizeres de Harvey, uma urbanização democrática, e conseqüentemente, o Direito à cidade desses moradores. O caráter discricionário, dialógico, e afirmativo do plano altera o projeto mercantilista de cidade, fazendo com que os rumos da urbanização deixem de ser balizados pela reprodução do capital, e passem a ter como norte a criação de uma cidade inclusiva, justa e plural.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2007.

ALVES, José Carlos Moreira. *Posse, Vol. I: Evolução Histórica*. 1ª Ed. 3ª Tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Posse, Vol. II: Estudo Dogmático*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

ARAÚJO, Barbara Almeida. *A posse dos bens públicos*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARONNE, Ricardo. *Titularidades e Apropriações no novo Código Civil*. In *O Novo Código Civil e a Constituição*. Coordenação SARLET, Ingo: Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2003.

AZEVEDO, Fabio de Oliveira e MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coordenadores). *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2015.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista – Ocupações Coletivas: Direito Insurgente*. Ed. CDDH, 1989, Petrópolis – RJ.

_____. *A Questão Agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça*. Revista “Discursos Sediciosos”, nº 3. Instituto Carioca de Criminologia, 1º semestre 1997.

BARATA, Carlos Eduardo de Almeida e GASPARG, Claudia Braga. *De Engenho a Jardim. Memórias históricas do Jardim Botânico*. Rio de Janeiro: Capivara, 2008.

_____. *A Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas na formação de Jardim Botânico, Horto, Gávea, Leblon, Ipanema e Fonte da Saudade*. Rio de Janeiro: Cassará, 2015.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema de tribunais de contas e instituições equivalentes: Um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da união europeia*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

BRITO, Miguel Nogueira de. *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006 – O Conceito de Política Pública em Direito.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Ed., Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

_____. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Ed. Lumen Juris, RJ, 4ª ed., 2011.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Constitucionalização do direito à cidade: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse*. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira e MELO, Marco Aurélio Bezerra de (Coordenadores). *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. Ed. Atlas, São Paulo, 1ª ed., 2015.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil III: Direito das Coisas. Rev. Do texto e anotações de José Gomes de Bezerra Câmara. Atualização de Laerson Mauro*. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1979.

DELMONDES, Edna. *A interação do Tribunal de Contas com o parlamento*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Uso privativo de bem público por particular*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FACHIN, Luís Edson. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea*. 1ª Ed. Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Maria (Org.). *A Cidade e seu Estatuto. A Cidade e o Estado, Políticas Públicas e o Espaço Urbano*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, Capítulo 2.

GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1ª edição, abril 2002, Ed. NDJ Ltda.

GIL, Antônio Hernandez. *La Posesión como Institución Jurídica y Social. Tomo II*. Madri: Espasa-Calpe, 1987.

GIORDANI, José Acir Lessa. *Curso Básico de Direito Civil, Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2003.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes. Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade, Volume I*. 2 ed. Jürgen Habermas; tradução Flávio Bueno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HONNETH, Axel, *Luta por Reconhecimento, A gramática moral dos conflitos*. 2ª Ed. São Paulo: editora 34, 2009.

LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro 1808 – 2008*. Rio de Janeiro. Artepadiilha, 2008.

LIMA, Ruy Cirne. *A Pequena Historia Territorial Brasileira. Sesmarias e Terras Devolutas* 2ª ed. Sulina.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*, Ed. Brasiliense.

LUFT, Rosangela Marina. *Políticas Públicas Urbanas: Premissas e condições para efetivação do Direito à Cidade. Parte II, Capítulo I – A cidade enquanto direito à função social*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MARICATO, Ermínia. *Impasses da Política Urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. 2ª Ed. Ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

_____ *O Cativo da Terra*. 9ª Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3ª ed. Ver., ampl. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MATTOS, Liana Portilho. *Concessão de uso especial para fins de moradia: um caso concreto*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MELO, Marco Aurélio Bezerra. *Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado. Parte Especial. Tomo X. Direito das Coisas: Posse*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1955.

MOTA, Mauricio e TORRES, Marcos Alcino. *Transformação do Direito de Propriedade Privada. A função social da posse no Código Civil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à Moradia adequada na América Latina*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia e segurança da posse: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PELEGRINI, Marcia. *A competência sancionatória do Tribunal de Contas: Contornos constitucionais*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil, Vol. IV*. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PRESTES, V. B. A. *Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001*. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2003.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva, MARRAFON, Glaucio José, SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. *Rio de Janeiro: Um território em mutação*. Rio de Janeiro. Gramma: FAPERJ, 2012.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva, MARRAFON e SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel (Organizadoras). *Transformações territoriais no Rio de Janeiro do Século XXI*. Rio de Janeiro. Gramma: FAPERJ, 2012.

SARLET, Ingo (Coordenador). *O Novo Código Civil e a Constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4 ed. São Paulo; Malheiros, 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30º Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Ed. Renovar.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse – Um confronto em torno da função social*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARELA, Laura Beck. *A Tutela da Posse entre Abstração e Autonomia*. In *A Reconstrução do Direito Privado*. MARTINS-COSTA, Judith (Organizadora). São Paulo: Ed. RT, 2002.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Delimitação da área tombada pelo IPHAN – Jardim Botânico e Horto Florestal.

Figura 02 - Os três bens culturais do Jardim Botânico registrados no Livro Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico: (Foto 01) Portão Fábrica de Pólvora, (Foto 02) Pórtico da Academia Imperial de Belas Artes e (Foto 03) Aqueduto do Horto Florestal.

Figura 03 - Localização das áreas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e Horto Florestal (em verde).

Figura 04 - Planta do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Data: 1958.

Figura 05 - Vista aérea do conjunto do Jardim Botânico.

Figura 06 - Vista aérea do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Figura 07 - Projeto de regularização cadastral, fundiária e urbanística elaborado pela Equipe do Laboratório de Habitação (LabHab). Data: 2010.

Figura 7.1 – Setor 01

Figura 7.2 – Setor 02

Figura 7.3 – Setor 03

Figura 7.4 – Setor 04

Figura 7.5 – Setor 05

Figura 7.6 – Setor 06

Figura 7.7 – Setor 07

Figura 7.8 – Setor 08

Figura 7.9 – Setor 09

Figura 7.10 – Setor 10

Figura 7.11 – Setor 11

Figura 08 – Área do conflito. Visão aérea.

Figura 01 - Delimitação da área tombada pelo IPHAN – Jardim Botânico e Horto Florestal.

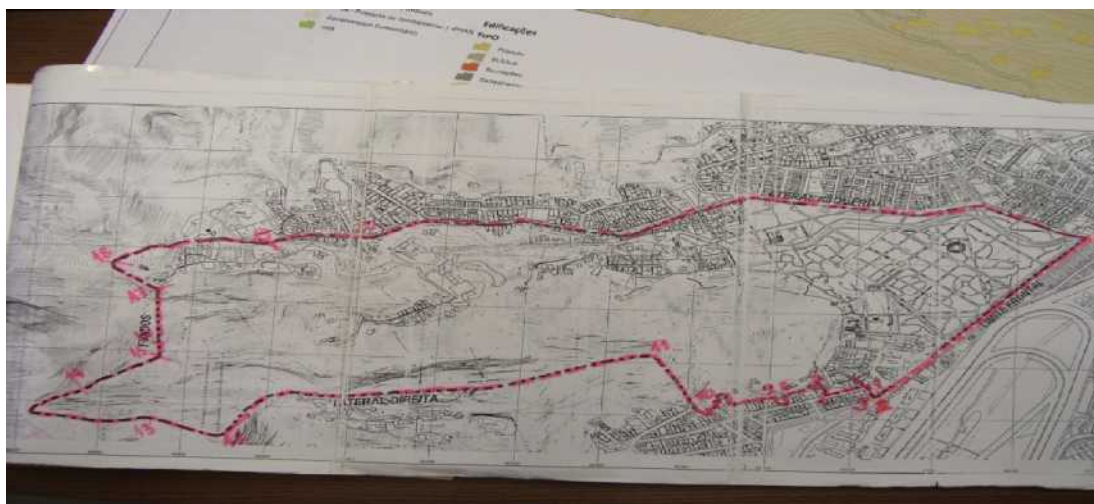


Figura 02 - Os três bens culturais do Jardim Botânico registrados no Livro Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico: (Foto 01) Portão Fábrica de Pólvora, (Foto 02) Pórtico da Academia Imperial de Belas Artes e (Foto 03) Aqueduto do Horto Florestal.



Figura 03 - Localização das áreas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e Horto Florestal (em verde).



Figura 04 - Planta do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Data: 1958.

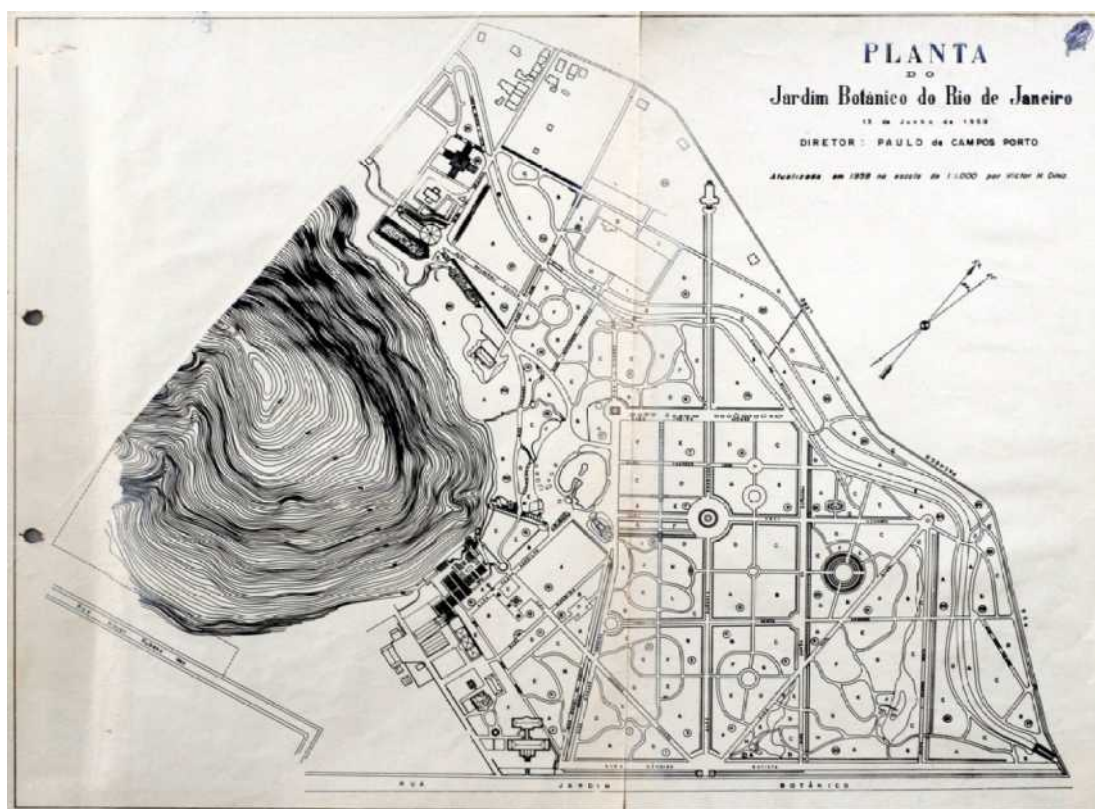


Figura 05 - Vista aérea do conjunto do Jardim Botânico.



Figura 06 - Vista aérea do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

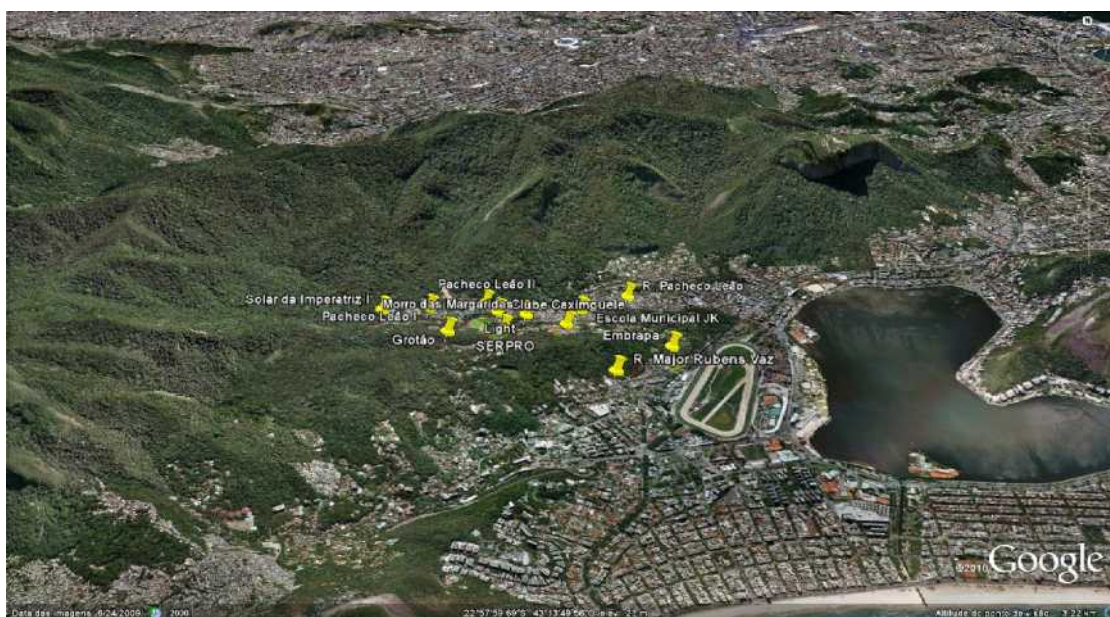


Figura 07 - Projeto de regularização cadastral, fundiária e urbanística elaborado pela Equipe do Laboratório de Habitação (LabHab). Data: 2010.

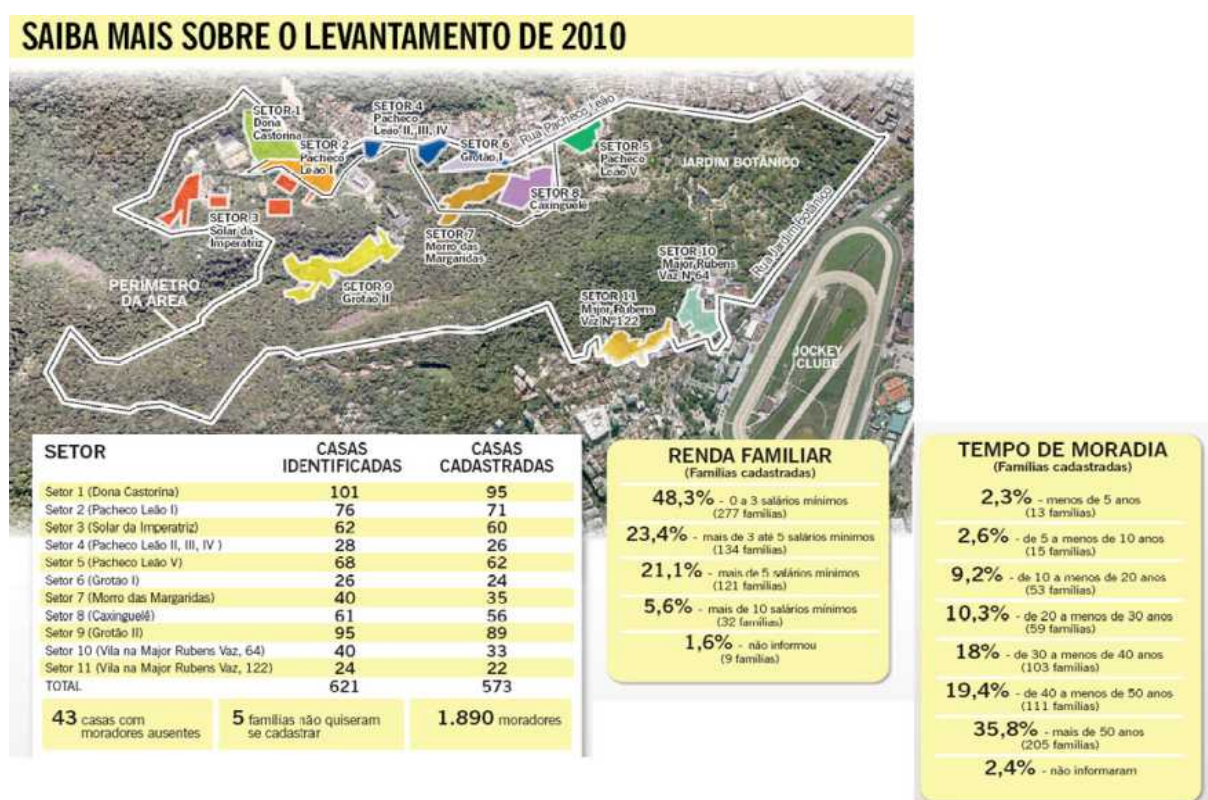


Figura 7.1 – Setor 01

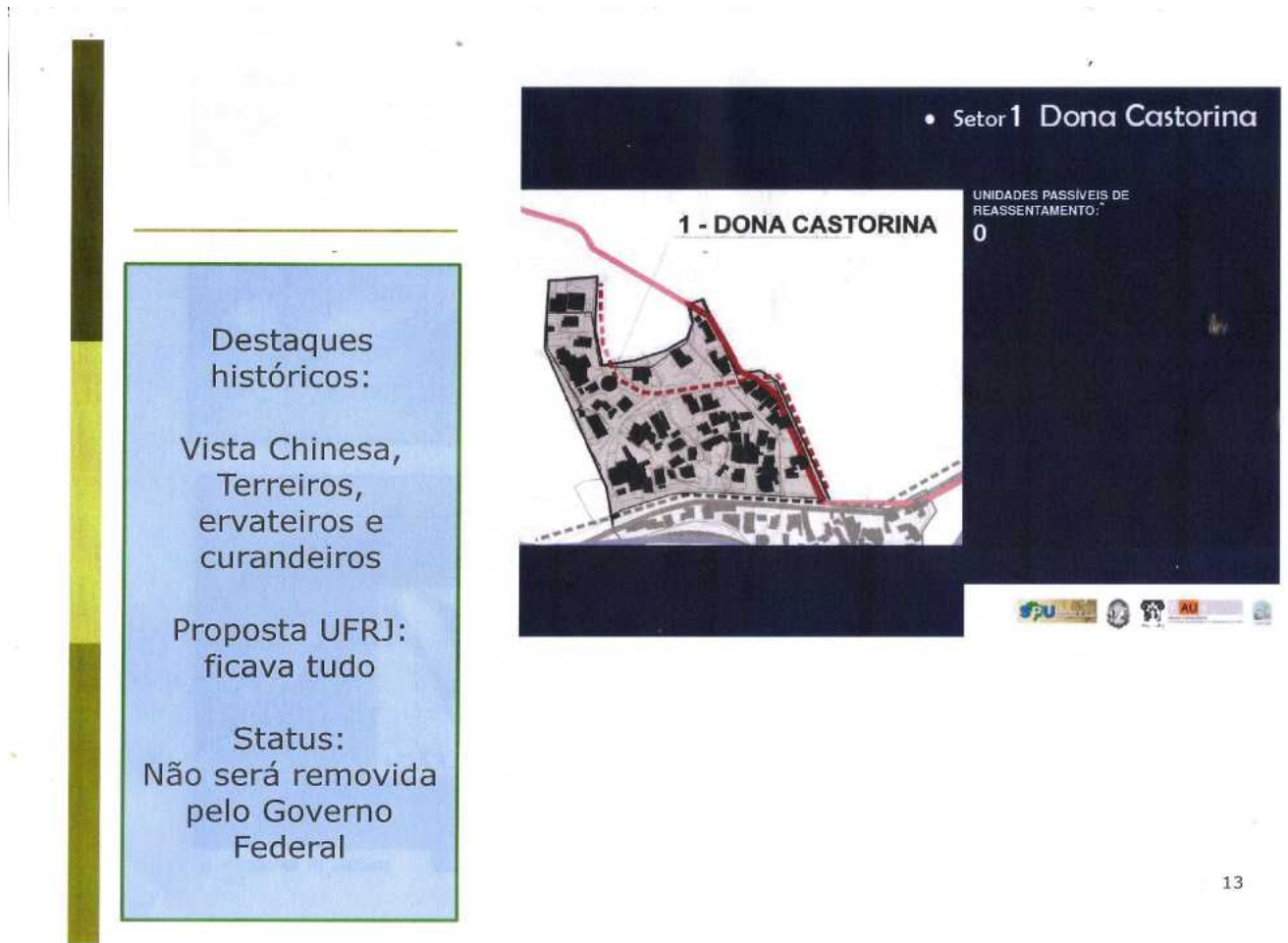



Figura 7.2 – Setor 02

Destaques históricos:
Ferraria,
Casa Pai Nin Jorge,
Açude XIX

Proposta UFRJ: 11
reassentados perto
Rio Macacos

Status atual: 51 de 75
casas seriam
removidas
Pelo Governo Federal

Setor 2 Pacheco Leão I



SALUBRIDADE
PRESENÇA DE UMIDADE EM MORADIAS AO LONGO DO RIO DOS MACACOS, INDICANDO A NECESSIDADE DE REASSENTAMENTO

ACESSIBILIDADE
ADICIONADA PARA AS MORADIAS COM ESTACAS PARA A ILHA DO RIO DOS MACACOS, SUJEITA A RELOCAÇÃO DAS MESMAS À PARTE DAS MORADIAS SITUADAS NO INTERIOR DO AGLOMERADO

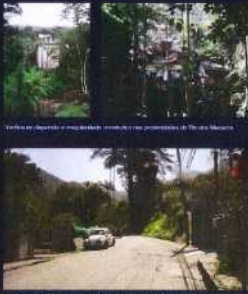
MORFOLOGIA
CONFLITO CONSTATADO EM SUA BACIA FORTI, ESPECIALMENTE JUNTO À SUA INTERSEÇÃO COM AS UNIDADES SOCIAIS, PRINCIPALMENTE NAS PRAÇAS E BOLSAS DO RIO DOS MACACOS

INFRAESTRUTURA
SÉRIE MAS DE ABRIGOS EM NÚMERO E QUALIDADE, NÃO SÓ COMO SANITÁRIO, PNEUMÁTICO, LANCADO, TRATAMENTO DO COBRETO, INCLUSIVE A LUZ ELÉTRICA, E MANUTENÇÃO PÚBLICA E COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS, ADEQUADA PARA MORADIAS LOCALIZADAS JUNTO AO RIO DOS MACACOS


PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
UMIDADE EXCESSIVA EM MURADAS LOCAIS JUNTO AO RIO DOS MACACOS

AMBIENTAIS
CASAS NAS PROXIMIDADES DO RIO DOS MACACOS E AQUELAS AO LONGO DA RUA PACHECO LEÃO

RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS
NECESSIDADE DE RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS



Setor 2 Pacheco Leão I



UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO:
11

2 - PACHECO LEÃO I




Figura 7.3 – Setor 03

Destaques históricos:
Sede da Fazenda dos Macacos, vilarejo, casas de terreiro, subida o Jequitibá de Pai João Cândido

Proposta UFRJ: ficava tudo

Status atual: 30 de 60 casas seriam removidas pelo Governo Federal

• Setor 3 Solar da Imperatriz



SALUBRIDADE
MORADIAS LOCALIZADAS NO EXTREMO SUL/SUDE DO AGLOMERADO EM DE CONTINUA DA LINHA DE TRANSMISSÃO; MORADIAS LOCALIZADAS AO NORTE COM ELEVADO GRAU DE INSALUBRIDADE DECORRENTE DO ADENSAMENTO URBANO.

ACESSIBILIDADE
ACESSO PRINCIPAL PELA RUA PADILHO E AO VIA PORTA DO SOLAR DA IMPERATRIZ; ACESSO SECUNDÁRIO PELA ESTRADA DO GRATO; DEBATE/COLEÇÃO DO SISTEMA E VADOS CLAVELINAS QUE HELIUMARIAS COM INTENÇÃO PARA REASSENTAMENTO.

MORFOLOGIA
PREDOMINÂNCIA DE FRAGMENTAÇÃO E DISPERSÃO DE NÚCLEOS CONDIÇÃOOS E UNIFORME DE MORADIAS COM BAIXO VALOR ARQUITETÔNICO, ESPECIALMENTE NAS PROXIMIDADES DO SOLAR DA IMPERATRIZ.

INFRAESTRUTURA
SISTEMAS DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA, ESGOTO, NÍO SANITÁRIO, ENERGIA ELÉTRICA, ILLUMINAÇÃO PÚBLICA E COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
GRUPO DE MORADIAS LOCALIZADO AO NORTE DO SETOR E A MORADIA SITUADO JUNTO AO RIO DOS MACACOS APRESENTAM ELEVADO GRAU DE PRECARIIDADE.

AMBIENTAIS



Foto adaptada pelo pesquisador

• Setor 3 Solar da Imperatriz



3 - SOLAR DA IMPERATRIZ

UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO
24

Figura 7.4 – Setor 04

Destaques históricos:
funcionários da Light e
da Cedae

Proposta UFRJ: falava
em possibilidade de
reassentamento em
área contígua de uma
ou outra moradia perto
do Rio Macacos

Status atual: 7 de 29
casas seriam
removidas

• Setor 4 Pacheco Leão II, III e IV



SALUBRIDADE
UNIDADE DAS MORADIAS DO SUBSETOR PACHECO LEÃO II DERIVA DA PROXIMIDADE DO RIO MACACOS E DAS CARACTERÍSTICAS DO TERRENO, NOS DEZEMBROS SUBSETORES SÃO EM BARRAGENS (ESTAGNAÇÃO DE ÁGUA) E PERDA DE AEREAÇÃO.

ACESSIBILIDADE
NO SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM PÂNTELO DE CERRADO EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.

MORFOLOGIA
O SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.

INFRAESTRUTURA
O SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.

PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
O SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.

AMBIENTAIS
O SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.

RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS
O SUBSETOR PACHECO LEÃO II HÁ UNIDADES HABITACIONAIS LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO, O QUE DIFICULTA O ACESSO ÀS UNIDADES HABITACIONAIS, ESPECIALMENTE PARA AS UNIDADES LOCALIZADAS EM ÁREAS DE TERRENO ACIDENTADO.



• Setor 4 Pacheco Leão II, III e IV

4 - PACHECO LEÃO II, III e IV



UNIDADES PASSIVAS DE REASSENTAMENTO: 06

Figura 7.5 – Setor 05

Destaques históricos:
Vila São Jorge

Proposta UFRJ:
assentamento
consolidado de 1930 e
homogêneo que acaba
nos fundos do IPJBRJ

Status atual: 2 de 65
casas seriam removidas

Setor 5 Pacheco Leão V



SALUBRIDADE
NECESSIDADE DE MELHORIA DA SAÚDE PÚBLICA E DO AMBIENTE

ACESSIBILIDADE
ACESSO ASSEGUADO PELA RUA PACHECO LEÃO E CIRCULAÇÃO INTERNA TÍPICA DAS VILAS LOCAIS

MORFOLOGIA
DISTRIBUIÇÃO HOMOGÊNEA DOS LOTES, REGULAR E INCORPORADA À RUA PACHECO LEÃO, INTEGRANDO AO CONTEXTO URBANO UNIDADES DE HABITABILIDADE LOCALIZADAS NA MESMA VIA.

INFRAESTRUTURA
SISTEMAS DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA, ESGOTO SANITÁRIO, ENERGIA ELÉTRICA, ILUMINAÇÃO PÚBLICA E COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
NECESSIDADE DE SANAR O EVANESCENTE PRECARIIDADE.

AMBIENTAIS
PRESERVAÇÃO DE PARTE DOS LOTES COM O RIO DOS MACACOS.

RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIS
MANTENDO EM SEUS LOTES AS ÁREAS BRAS.



Setor 5 Pacheco Leão V

5 - PACHECO LEÃO V



UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO:
0




Figura 7.6 – Setor 06

Destaques históricos:
aqueduto, antigos terreiros e ervateiros, praça das árvores e estrada do Serpro

Proposta UFRJ: ficariam todas as casas

Status atual: reconfiguração dos lotes existentes sem remoção

Setor 6 Grotão I

SALUBRIDADE
PROVISÃO DE ÁGUA DE BOM QUALIDADE PARA
O BARRIO

ACESSIBILIDADE
ACESSO A TODAS AS LINHAS DE
TRANSPORTE PÚBLICO DO GROTÃO

INFRAESTRUTURA
SANEAMENTO POR TUBULOS DE
FIBRA DE VIDRO, REPERTE DE
ÁGUA COM 100% PARA
REASSENTAMENTO

INFRAESTRUTURA
SISTEMA DE SANEAMENTO
TRATAMENTO SANITÁRIO, RECA-
LDEAMENTO FAMILIAR, COLETA DE RESÍDUOS
SÓLIDOS

PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
RECONSTRUIR UNIDADES DE
PRECARIAS

AMBIENTAIS
RECONSTRUIR UNIDADES DE
PRECARIAS

RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS
RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS
RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS
RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

Setor 6 Grotão I

UNIDADES PASSIVAS DE REASSENTAMENTO:
0

6 - GROTÃO I

Figura 7.7 – Setor 07

Destaques históricos:
ruína da Casa Grande
do Engenho Del Rey
(1575)

Proposta UFRJ:
reassentamento de
duas casas perto das
torres de transmissão

Status atual: 19 de 39
casas seriam
removidas

• Setor 7 Morro das Margaridas



SAUBERIDADE
PERILOSIDADE: OBSERVAÇÃO EM UNIDADES MORFOLÓGICAS LOCALIZADAS NO EXTREMO SUDOESTE DO MORRO (FAZEL, 01/2014) - PERICULOSIDADE

ACESSIBILIDADE
DIFICILIDADE DE ACESSO POR QUILAS E DIFÍCIL ACESSO AO ACESSO ADEQUADO DESEMPENHO EM PERÍODOS DE CHUVA E MOBILIDADE NO INTERIOR DO AGLOMERADO

MORFOLOGIA
TERRENOS ÍNGRIS COM FORMATO IRREGULAR E DIMENSÕES CONFORMES E DIMENSÕES VARIADAS, DISPERSÃO DE ÁREAS COM POTENCIAL PARA REASSENTAMENTO

INFRAESTRUTURA
DESAFIO DE MORRO COM POUCO CUSTO, DIFÍCIL ACESSO ÀS UNIDADES, INEQUIDADE SOCIAL E DIMENSÃO POR TERRETO E DIFÍCIL DE REPERCUTIR SÓCIS, COM A SITUAÇÃO EM ÁREA ABERTA, COM DIFICIL ACESSO ÀS LOCALIDADES NA DIVERSA COM DE TORRES DE TRANSMISSÃO

PRECARIIDADE CONSTRUTIVA
MATERIAIS COM SIGNAIS EVIDENTES DE PRECARIIDADE

AMBIENTAIS
PONTOS DE ENXORO GERADA PELAS ÁGUAS PLUVIAIS NAS VIAS DE ACESSO AO AGLOMERADO

RELOCAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS
UNIDADES LOCALIZADAS ABAC DA LINHA DE TRANSMISSÃO PRECISAM DE RELOCAÇÃO

• Setor 7 Morro das Margaridas



UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO:
03


7 - MORRO DAS MARGARIDAS

Figura 7.8 – Setor 08

Destaques históricos:
EMJK, Aqueduto da Levada, Largo das Pedras

Proposta UFRJ:
nenhuma casa seria reassentada

Status atual:
governo falou em remover tudo e depois soubemos que estão reconsiderando deixar quase tudo



• Setor 8 Caxinguelê

• Setor 8 Caxinguelê

UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO:
0

8 - CAXINGUELÊ

Figura 7.9 – Setor 09

Destaques históricos:
 comportou os primeiros
 moradores
 trabalhadores do
 Parque, terreiros e
 ervateiros-curandeiros

Proposta UFRJ:
 reordenamento da área
 com realocação

Status atual: 77 de 95
 casas seriam removidas
 pelo Governo Federal

• Setor 9 Grotão II



SOLIDARIEDADE
 UNIDADES EM UNIDADES: MOBILIDADES EM DEPENDÊNCIA DA PROXIMIDADE, COM A MATA SEMI-DEGRADADA, UNIDADES LOCALIZADAS NAS
 PROXIMIDADES DO RACHO QUE SÃO UNIDADES LOCALIZADAS AO SUL DO
 ADEQUAÇÃO, LIMITE DO SISTEMA DE DRENAGEM
 SUPERFICIAL

ACESSIBILIDADE
 ADEQUAÇÃO NA ÁREA PROXIMA AO TERREIRO, ACESSIBILIDADE COMPROMETIDA NO
 INTERIOR DO NÚCLEO CAUSADA PELA
 TOPOGRAFIA E PELO TRACADO VIÁRIO IRREGULAR

MORFOLOGIA
 DIVERSIFICADA COM UNIDADES HETEROGÊNEAS DE PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO
 TERRENO VARIAÇÃO DE FORMAS E DIMENSÕES DAS UNIDADES MOBILIÁRIAS

INFRAESTRUTURA
 SISTEMA DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA, ESGOTO SANITÁRIO, ENERGIA
 ELÉTRICA, ILUMINAÇÃO PÚBLICA E COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

PRECARIEDADE CONSTRUTIVA
 PEQUENA ADEQUAÇÃO DE MOVES COM SINAIS EVIDENTES DE PRECARIEDADE

AMBIENTAIS
 MOBILIÁRIAS EM SITUAÇÃO DE RISCO LOCALIZADAS NAS PROXIMIDADES DO TERREIRO,
 NA MARGEM ESQUERDA DO RACHO QUE SÃO, NO EXTREMO SUDESTE DO
 ADEQUAÇÃO ABANDONADO DO TALVEZ QUE A JUSANTE DO CONDOMÍNIO GANTO E MELLO

RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS




• Setor 9 Grotão II



UNIDADES PASSÍVEIS DE
 REASSENTAMENTO:
 23

9 - GROTAO II

Figura 7.10 – Setor 10

Destaques históricos: Mina da Levada, muros de pedra empilhado, vilarejo de funcionários

Proposta UFRJ: ficariam todas as casas

Status atual: 22 de 39 casas seriam removidas pelo Governo Federal

Setor 10 Vila 64



- SALUBRIDADE
POLUIÇÃO DO SOLO E DO AR
RELEVANTE
- ACESSIBILIDADE
AQUISIÇÃO DE TERRELA SARDINHO E
MANTENIMENTO
- MORFOLOGIA
CONTINUIDADE DO ENTORNO À MALHA
URBANA LOCAL
- INFRAESTRUTURA
SISTEMAS DE ABASTECIMENTO TRATADO,
E SODM, INOD SANITÁRIOS, ENFERMIA, ELÉTRICA,
LIMPEZA, TRATAMENTO DE RESÍDUOS,
SOLAR
- PRECISÃO CONSTRUTIVA
PROXIMIDADE DE FATORES RELEVANTES
- AMBIENTAIS
EXISTÊNCIA DE FATORES RELEVANTES
- RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS
RECONSTRUÇÃO DE ÁREAS PARA
REASSENTAMENTO



Mapa de localização do Setor 10 Vila 64

• Setor 10 Vila 64



10 - VILA 64

UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO:
0



Figura 7.11 – Setor 11

Destaques históricos:
 moradia do funcionário
 da Mina da Levada teria
 iniciado a ocupação

Proposta UFRJ:
 reassentamento do
 conjunto em área
 próxima permanecendo
 a numeração do nível
 da rua Major Rubens
 Vaz

Status atual: 23 das 24
 moradias seriam
 removidas pelo
 Governo Federal

Setor 11 Vila da Major



SALUBRIDADE
 POSSIBILIDADE DE MELHORIA DO NÍVEL DE SAÚDE E BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO, COM ADEQUADA VENTILAÇÃO, ILUMINAÇÃO E ORIENTAÇÃO DO SOL, PREVENÇÃO DE QUÊBRAS, INSESTAS E DE OUTROS RISCOS SANITÁRIOS.

ACESSIBILIDADE
 MOBILIDADE, COM ÊNFASE NA CRIAÇÃO DE ESPAÇOS PARA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA FÍSICA.

MONUMENTALIDADE
 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E TECNOLÓGICO.

INFRAESTRUTURA
 SUPORTE DE SERVIÇOS BÁSICOS, COMO ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ENERGIA ELÉTRICA, SANEAMENTO BÁSICO, TELEFONIA, TV, GÁS, ETC.

PRECARIDADE CONSTRUTIVA
 REFORÇO DAS OBRAS DE RECONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS.

AMBIENTE
 CRIAÇÃO DE ESPAÇOS VERDES, ÁREAS DE Lazer, ETC.

RELOCAÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS
 RECONSTRUÇÃO DE UNIDADES MOBILIÁRIAS EM ÁREAS DE RECONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS, COM ADEQUADA VENTILAÇÃO, ILUMINAÇÃO E ORIENTAÇÃO DO SOL, PREVENÇÃO DE QUÊBRAS, INSESTAS E DE OUTROS RISCOS SANITÁRIOS.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Planejamento Urbano.



Setor 11 Vila da Major

UNIDADES PASSÍVEIS DE REASSENTAMENTO: 24

11 - VILA DO MAJOR




Figura 08 – Área do conflito. Visão aérea.



ANEXOS

- Anexo 01 Certidão de ônus Reais da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas.
- Anexo 02 Carta de Adjudicação passada à bem da Real Fazenda para ser empossada das terras e mais pertences do Engenho denominado – Lagoa de Freitas para construção da Fábrica de Pólvora.
- Anexo 03 Escritura de Cessão de Domínio Direto dos terrenos da Lagoa de Freitas.
- Anexo 04 Ofício nº 4248/2009/SPU/RJ/CODIM/AD encaminhado pela Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro ao titular do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Rio de Janeiro
- Anexo 05 Termo de Referência com especificações para o desenvolvimento de atividades de regularização cadastral, fundiária e urbanística de três assentamentos situados em áreas da União no Estado do Rio de Janeiro.
- Anexo 06 Plano de Trabalho apresentado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 21 de dezembro de 2009
- Anexo 07 Concessão de Direito Real de Uso Outorgada em Favor da Sra. Gracinda dos Santos Silva.

Anexo 01 - Certidão de ônus Reais da Fazenda Nacional da Lagoa Rodrigo de Freitas.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CIDADE DO RIO DE JANEIRO
PRIMEIRO SERVIÇO REGISTRAL DE IMÓVEIS
DR. GERALDO MENDONÇA
OFICIAL
DR. ERNESTO DE SOUZA
SUBSTITUTO

ISENTO DE EMOLUMENTO
nº 274359

Dr. Geraldo Mendonça, Oficial do Primeiro Serviço Registral de Imóveis da Cidade do Rio de Janeiro.

CERTIFICA que, revendo os Livros de Registro de Seu Cartório, no período compreendido entre vinte e três de julho de mil oitocentos e sessenta e cinco até trinta e um de dezembro de mil novecentos e vinte e seis, que dele CONSTA, no livro 4, às fls. 346 sob o nº 344, transcrito em nome de A Fazenda Nacional, os terrenos da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Freguesia da Lagoa. Limitado ao norte com as vertentes do Corcovado e Paineiras, ao sul com o mar, a leste com terras de Dona Isabel, ao oeste com terreno do Visconde de Alcova, partindo da Pedra de Nossa Senhora de Copacabana, isto é, vão da altura em que se acha a Capela, por ainda que chamam Pedra do Arpoador, estão gravadas as letras "F. N", segue rumo de 36°30' NO, com 276 braças, passa águas vertentes do morro do Cantagallo, onde existiu um marco com as referida letras "F. N" segue pelas vertentes e passa pelas ruínas visíveis da casa do respectivo sítio, atravessa o morro com 145 braças onde se vê as letras "F. N" no lugar denominado Praia Funda, segue rumo de 25° NO, atravessa a Lagoa com 230 braças até a falda do morro da Urca, em que estão gravadas as letras "F. N", depois do rumo 36° NE através do Morro da Urca com 435 braças e segue em direção das vertentes, até encontrar o caminho de São Clemente no antigo Forte de Piassaba, onde se acham o lugar de um marco que ali existiu e que foi restabelecido, atravessa dito caminho com 115 braças, onde se colocou o marco; daqui no rumo de 70° NE com 90 braças e daí segue a linha a direção das vertentes do Corcovado, Paineiras, Morro da Tijuca e Boa Vista, atravessando as vertentes desse morro Dois Irmãos e sítio do Céu, não compreendendo a casa deste sítio passa pela rampa do antigo Forte do Vidigal, chega ao mar e seguindo pela praia para o lado de Copacabana com 1655 braças, segue depois no rumo de 60°30' NE com 05 braças até a pedra já mencionada, ficando por esta forma fechado o primitivo destes mencionados terrenos, que contendo incluindo as curvas das vertentes 10.100 braças, sendo o maior comprimento desta Fazenda 2.700 braças com uma superfície aproximadamente igual a 4.500.000 braças quadradas, compreendendo a Lagoa. Adquirido de A Ilma Câmara Municipal da Corte, conforme escritura pública de Cessão do Tabelião João Vicente Esteves, registrado em 1º/12/1869. Sobre o imóvel descrito não pesam hipotecas ou outros ônus reais nem impedimento quanto ao(s) proprietário(s) ou sobre os detentores de direito relativo ao mesmo, com buscas no indicador real até, 18 de março de 2010. Rio de Janeiro, 22 de março de 2010. O Oficial.

**1º SERVIÇO REGISTRAL DE IMÓVEIS
CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Geraldo Mendonça - Titular Matr. 06/1.175
 Ernesto de Souza - Subst. Matr. 06/3.108
 Rosaldo Graeff Vieira - Subst. CTPS 57.357/564-RJ
 Vera Lúcia Graeff Macedo - Subst. CTPS 73.141/177-RJ
 Cristiane Vanderlei Goes - Subst. CTPS 47.534/121-RJ

UR03918

REGISTRO IMOBILIAR LOUREIRO
OFICIAL

Ofício nº 86 / 77

Rio de Janeiro, 25 de Janeiro de 1977

Ilmo. Sr. Dr. Mario Castorino Fontes Brito
Delegado do Serviço do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro

Atendendo ao solicitado no Ofício de nº /
1604/-D/RJ de 30 de dezembro de 1976, informo a V. Sa. o que se segue:

Consta no Livro 4 fls. 345 nº 344 o seguinte teor: Transcrito em nome de A Fazenda Nacional na Corte Terrenos da Lagoa Rodrigues de Freitas, na freguesia da Lagoa Limitando-se ao Norte com as vertentes do Corcovado e Paineiras, ao Sul com o mar, à Leste com terras de D. Isabel, ao Poente com terrenos do Visconde de Asseca, partindo da Pedra de N.S. da Copacabana, isto é, não da altura em que se acha a capela, porém da que chamam Pedra do Arpoador estão gravadas as letras F.N. segue o rumo de 36 graus, 30 minutos N.O. com 275 braças, passa pelas águas vertentes do morro "Cantagalo", onde existe um marco com as referidas letras F.N. segue pelas vertentes, e passa pelas ruínas visíveis da casa do respectivo sítio; atravessa o morro com 145 braças, e segue depois o rumo de 21 graus N.O. com 50 braças, e passa por uma pedra, onde se vê as letras "F.N." no lugar denominado "Praia Funda"; daqui, no rumo de 25 graus N.O. atravessa a Lagoa com 230 braças até a falda do morro "Urca" em que estão gravadas as mesmas letras "F.N." depois do rumo de 36 graus N.E. atravessa a Urca com 435 braças e segue a direção das vertentes até encontrar o caminho de São Clemente, no antigo Forte da Piaçaba, onde se reconheceu o lugar de um marco que ali existiu e que foi restabelecido; atravessa o dito caminho com 15 braças, onde se colocou o marco; daqui no rumo de 70 graus N.E. com 90 braças, e daí segue a linha a direção das vertentes do Corcovado, Paineiras, Morro da Tijua e Boa Vista, atravessando a es-

REGISTRO IMOBILIAR LOUREIRO
Primeiro Ofício de Registro de Imóveis
DR. MARCIO TEIXEIRA LOUREIRO
OFICIAL

(CONTINUAÇÃO)

a estrada desse nome "Dois Irmãos" e sítio do céu, não compreendendo a casa deste sítio; passa pela rampa do antigo forte do Vidigal, chega ao mar e seguindo pela praia para o lado da Copacabana com 1.655 braças; segue depois no rumo de 60 graus, 30 minutos N.E. com 65 braças até a pedra já mencionada, ficando por esta forma fechado o perímetro destes mencionados terrenos, que contém, incluindo as curvas de vertentes 10.100 braças, sendo o maior comprimento dessa Fazenda 2.700 braças com uma superfície proximoamente igual a 4 milhões e 500 mil braças quadradas, compreendendo a Lagoa; adquirida da Ilma. Câmara Municipal da Corte conforme escritura pública do Tabelião João Vicente Esteves, pelo valor de 50 apólices da dívida pública no valor nominal de 1.000\$000 cada uma e juros de 5%, registrada em 1-12-1869. Averbagens: não constam.

Atenciosas Saudações

Marcio Teixeira Loureiro
Oficial de Registro

Anexo 02 – Carta de Adjudicação passada à bem da Real Fazenda para ser empossada das terras e mais pertences do Engenho denominado – Lagoa de Freitas para construção da Fábrica de Pólvora.

FAZENDA

1162 53

(C Ó P I A)



CARTA DE ADJUDICAÇÃO PASSADA A BEM DA REAL FAZENDA
PARA SER EMPOSSADA DAS TERRAS E MAIS PERTENCES
DO ENGENHO DENOMINADO - LAGOA DE FREITAS

DOM João por Graça de Deus Principe Regente de Portugal e dos Algarves, d'aquem e d'alem mar em Africa, Senhor de Guiné e da Conquista Navegação Comercio da Ethiopia Arabia Persia e da India & Atodos os meus Doutores, Dezembarçadores, Corregedores, Ouvidores, Conservadores, Intendentes, Auditores geraes e particulares da gente de guerra, Juizes de Fóra, Ordinarios e de Orçãos, e todos os mais Ministros e Officiaes de Justiça, e mais pessoas della destes Meus Reinos e Senhorios de Portugal e suas Conquistas aquelles a quem, e perante quem e a cada hum dos quaes a presente Minha verdadeira Carta de Adjudicação dada e passada extrahida do processo dos proprios autos a requerimento e instancia da parte que a pediu e requerio, a cujo requerimento se lhe deu e passou, em forma virem, e for apresentada, so verdadeiro conhecimento della com direito e direitoamente deva e haja de vos pertencer para ter o seu devido effeito, inteiro cumprimento, e sua Real execução, e com ella da Minha parte se vos pedir, requerer, e allegar por qualquer via, modo, forma, maneira, titulo, documento ou razão que seja e em direito mais valha. Faço saber a todos em geral, e a cada hum de vós em particular em vossas jurisdicções e districtos em como nesta minha Córte do Brasil e Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, e no meu Juizo dos Feitos da Corõa e Fazenda Real da Casa da Suplicação della, e perante o meu Dezembargador Juiz dos ditos Feitos ao diante nomeado e declarado, por quem esta vos assignada, se tratarão e processarão, penderão, e correrão seus devidos termos, e a final forão sentenciados por elle em Minha Suplicação com os mais Ministros do meu Dezembargo, e meus Dezembargadores, Juizes Ajustos, huns autos sobre avaliação, adjudicação e posse das terras e Engenho denominado = LAGOA DE RODRIGO DE FREITAS e tombo a que se ha de proceder no referido Engenho e seus pertences designado para a Real Fabrica de Polvora que nelle se que erigir conforme as Minhas Reaes Ordens, de cujo Engenho era directo Senhorio Rodrigo de Freitas Mello e Castro, e Arrendatario Domingos Pinto de Miranda; e dos ditos autos e

Procuradoria da Fazenda Real
Em 26 de Junho de 1750
26/06/50

- 2 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

seus termos entre outras muitas e diversas coisas em elles con-
teídas escriptas e declaradas, se via e mostrava ao seu princi-
pio e autoação do seguinte theor. - Anno do Nascimento de Nos-
so Senhor Jesus Christo de mil oito centos e oito annos aos
vinte e dous dias do mez de Setembro do dito anno nesta Córte
do Brasil e Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro em Casas
de morada do Dezebargador actual Juis dos Feitos da Corôa e
Fazenda Real Francisco Caetano d'Oliveira Almada e Castro, onde
eu Escrivão do seu cargo ao diante nomeado vim; e sendo ahi pe-
lo referido Ministro me foi dado o Real Aviso datado de dois
de Julho do corrente anno expedido peã Secretaria de Estado
dos Negocios Estrangeiros e da Guerra assignado pelo Ill.^{mo} e
Ex.^{mo} D. Rodrigo de Souza Coutinho Ministro e Secretario d'Es-
tado da dita Repartição dirigido ao Dez.^{or} Jacinto Mancez d'Oli-
veira, que servio de Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda, e cum-
prido pelo actual Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda Francisco
Caetano d'Oliveira Almada e Castro, e com o referido Real Avi-
so me forão dados por copia dois Decretos assignados com a Ru-
brica do Principe Regente Nosso Senhor, segundo mostrão as re-
feridas Copias, o que tudo authoei para se seguirem os termos
determinados nas ditas Reaes Ordens, do que para constar faço
este termo de autoação, a que ajuntei o referido Real Aviso e
Decretos por copia; e eu Francisco Antonio da Costa Corrêa Es-
crivão dos Feitos da Corôa e Real Fazenda que sirvo por Provi-
são pelo impedimento do Escrivão actual Thomaz Pedro Cotrim de
Almeida que o escrevi - Segundo se continha a dita autoação; e
logo dos autos se via o Real Aviso e 2 Decretos a que se refe-
re na autoação, cujo theor he o seguinte - O Principe Regente
Nosso Snr Manda remeter a V.^{ma} as duas copias dos decretos que
baixarão da sua Real Assignatura para a erecção da Fabrica de
Polvora e Engenho de Freitas. He o mesmo Snr servido ordenar
que V.^{ma} proceda a chamar o actual Rendeiro do Engenho, ea par-
ticipar-lhe as Reaes Ordens prescrevendo-lhe a mais rigorosa
prohibição de fazer mais córte algum, onde aforar porção algu-
ma da Fazenda, intimando-lhe que deve logo dar-lhe parte de tu-
do o que diz respeito a mesma Fazenda, e forme parte della, pois
V.^{ma} deve proceder a fazer o Tombo della; que igualmente deve
dizer-lhe que sendo necessario que S. Alteza Real tome
da Fazenda com a maior brevidade he conveniente
participe quando acabão os trabalhos
do na mesma Fazenda para o

Ministério da Fazenda Regional

26/06/90 (R)

- 3 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

mente que renda pagava na mesma Fazenda entregando-lhe todas as suas confrontações, e titulos, afim de que desde logo se possam dar por esta Secretaria de Estado as ultimas providencias que exige o Real Serviço: que igualmente VM.^o deve receber as Ordens do Snr D. Fernando Joze de Portugal quanto ao que deve executar pelo Conselho da Fazenda, de que tambem poderá ser encarregado, visto ser muito conhecido o seu sello e amor pelo Real Serviço; e que de tudo VM.^o dará logo parte por esta Sedretaria de Estado para que Sua Alteza Real mande proceder com aquella actividade que exige hum tão importante ramo do Serviço Real a que vai ser annexo este Predio. Deus Guarde a VM.^o Faço em 2 de Julho de 1808 - D. Rodrigo de Souza Coutinho - Snr Jacinto Manoel d'Oliveira - Cumpra-se juntando-se logo aos autos que ja ha a este respeito. Escrivão Cotrim. Rio 22 de Setembro de 1808 - Almada - Sendo-me presente a grave e urgente necessidade que ha de exigir sem perda de tempo huma Fabrica de Polvora, onde se manufacture este tão necessario genero para a defeza dos meus Estados; e igualmente para o mesmo fim outra Fabrica para a fundição, torneação, e perfuração das Peças de Artilharia, o que tudo exige não só hum local espaçoso, mas ainda abundancia de aguas para o movimento das diferentes Maquinas, por cujo meio se hão de executar todas as necessarias operações: e constando-me outro sim que o Engenho e terras denominadas - Lagoa de Rodrigo de Freitas - seja o lugar mais proprio para estes Estabelecimentos; Sou servido Ordenar que pelo Conselho da Fazenda se proceda logo a encorporar nos Proprios da Minha Real Corôa, e se crever nos livros d'elle o sobredito Engenho e terras da Lagoa de Rodrigo de Freitas procedendo primeiro á competente avaliação; cujo valor com o augmento estabelecido pelas minhas Leis que Mando sempre dar aquelles, cujos bens se tornão para o Serviço Publico será pago pelo Meu Erario Regio logo que seu dono, ou quem por elle se achar authorisado assim o requerer e mostrar que nada obsta a que se lhe fassa a mesma entrega: ordenando out, o sim não havendo embaraço legal, que até a epoca em que possa ser embolsado se lhe pague sempre o mesmo que actualmente percebe do arrendamento que tem feito, e que tambem se continuará se a sobredita Fazenda for Vinculo, até que possa mostrar a compra de outra no mesmo valor que possa subrogar-se a esta que ora Mando tomar para o Meu Real Serviço e Publico: dando todas estas providencias afim deque e legiti

Procuradoria da Fazenda Nacional

26/06/90

(R)

- 4 -



MINISTERIO DA FAZENDA

me Proprietario, ou Administrador não sofra dano em seu haver, e dispensando para o preciso efeito destas Minhas Reaes Ordens em todas e quaesquer Leis que possam haver o contrario, como se das mesmas aqui fizesse expressa menção. O Presidente do Meu Real Erario e do Conselho da Fazenda assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 13 de Junho de 1808 = Com a Rubrica do Principe Regente Nosso Senhor = João Carlos de Azevedo = Sou Servido ordenar que o meu Conselheiro e Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra D. Rodrigo de Souza Coutinho mande logo tomar posse do Engenho e terras denominadas = Lagõa de Rodrigo de Freitas = e appropriar-as aos fins por Mim determinados no outro Decreto da data deste, havendo toda attenção em indemnisar o Arrendatario de tudo aquillo a que possa ter direito. Palacio do Rio de Janeiro em 13 de Junho de 1808 = Com a Rubrica do Principe Regente Nosso Senhor = Candi do Lazaro de Moraes = Segundo que assim se continha e declarava que os ditos Aviso e Decretos que se achão juntos aos ditos autos dos quaes logo se via outro Aviso do theor seguinte = O Principe Regente Nosso Senhor he servido ordenar que VM.^{ce} sem perda de tempo conclua a deligencia de que foi encarregado o Dez.^{or} Jacinto Manoel d'Oliveira servindo de Juiz da Corõa, de fazer avaliar e encorporar nos Reaes Proprios a Lagõa de Rodrigo de Freitas, onde se ha de estabelecer huma Fabrica de Polvora, e para melhor instrucção desta dependencia remeto a VM.^{ce} os papeis inclusos que me forão enviados pela Secretaria de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra com Aviso de 5 do corrente. Deus Guarde a VM.^{ce} Faço em 6 de Novembro de 1808 D. Fernando Joze de Portugal = Sr.^o Francisco Caetano d'Oliveira Almada e Castro = Cumpra-se e logo juntando-se aos autos. Rio 6 de Novembro de 1808 = Almada = Segundo se continha o dito Meu Real Aviso, e logo dos autos se via a copia das avaliações do dito Engenho e mais pertences da Fazenda a que se refere o Aviso, a qual he do theor seguinte=Copia das Avaliações dos bens de raiz do Engenho da Lagõa de Rodrigo de Freitas feita no anno de 1794, com que se arrendou a Domingos Pinto de Miranda por Manoel Joze Ferreira Guimaraens, e depois debaixo das mesmas condicoens, digo, avaliações por mim Manoel Bento Lopes no anno de 1802 = O. Seguinte = O casco da Capella do Engenho avaliada em 900\$000 = Casa do Engenho com as Moendas e Roda até o Bicame d'agua até o tanque aonde se ajunta 3:600\$000 = O Bicame do lugar do Assude até o

Procuradoria da Fazenda Nacional
 26/06/50

- 5 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Monte donde vem agoa, o qual Bicame em varias partes vem por pilares e paredes de pedra 400\$000 = A casa chamada de purgar e encaixe 1:640\$000 = Casas de vivenda terreas 500\$000 = Huma dita mistica 60\$000 = Tres Sanzallas cobertas de telha 12\$800 Sete ditas cobertas de palhas 8\$000 = Huma dita junto á Capella coberta de telha 18\$000 = Huma dita nova do páo apique de palha 6\$400 = Huma Ponte de lagoão de pedra na estrada que vai para o Engenho 30\$000 = Huma dita na mesma estrada de madeira 25\$000 = Huma Capella do Orágo de Nossa Senr.^a da Cabeça, e hum Sitio e terras do mesmo Engenho 250\$000 = Bens moveis e de raiz pelo Inventario e Avaliações que nelle se fizerão no anno de 1780 o seguinte = Tres cochos na casa do Engenho 9\$600 Quatro ditos na casa da aguardente 8\$000 = Quarenta e nove ta boas de Andainas, e varias bicas de paó e de paty 30\$000 = quinze Cangas e quatro tiradeiras com tamoiros de coiro 5\$700 = Hum carro ferrado em bom uzo 6\$400 = Quatro ditos 8\$000 = Hum Carretão 7\$200 = Hum dito 3\$840 = Hum Arado grande com ferro charrúa 12\$800 = Tres carros pequenos 6\$720 = Nove Sacadores 880 = Huma grade 720 = Hum Vai e Ven com hum pedaço de peça na ponta 4\$000 = Hum Banco de Carpinteiro 300 = Dois Caixões novos de receber assucar 3\$200 = Hum Fanacum 240 = Huma Roda de Oleiro 320 = Huma Roda de mandioca 3\$200 = Huma Prensa da dita 1\$920 = Tres Tóros para moendas 8\$000 = Huma Serra braçal 1\$200 = Hum Serrote; Escropulos e mais alguma ferramenta 2\$560 = Hum Forno de cozer telha 20\$000 = Huma Canõa grande com dois remos de vaga 12\$000 = Duas ditas 7\$200 = Tres agulhões velhos das moendas 4 arrobas e 10 libras a 50 r.^o 6\$900 Desesete Argolas velhas das ditas 4 arrobas 24 libras a 40 r.^o 6\$080 = Hum braço de balança velho 2\$560 = Seis marcas de ferro uzadas 3\$080 = Duas Cavadeiras velhas pequenas 200 = Hum furador das formas novo 240 = Huma Ficareta velha 480 = Hum martelo velho de Pedreiro 240 = Huma Ficareta velha pequena 160 = Hum marrão velho com 12 libras 240 = Hum pezo velho de 2 arrobas 2\$560 = Hum dito de 1 arroba 1\$280 = Hum dito de meia arroba 640 = Hum dito de 8 libras 320 = Huma Argola que está metida na moenda em bom uzo 1\$200 = Dese nove Cavilhas e 6 Aroelas com 1 arroba e 16 libras a 30 r.^o 1\$440 = Cincoenta e Aroelas para cavilhas a 10 r.^o 580 = Hum Trado velho 640 = Onze Foices de cortar cana em bom uzo 40 r.^o = Seis machos de fazer telha 800 = "

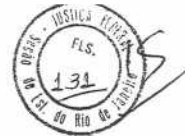
Procuradoria da Fazenda Nacional
 26/6/50

MINISTERIO DA FAZENDA



Missal de Antuerpia 1\$600 = Hum Baptisteiro 200 r.^o = Hum Cantico Eclesiastico 320 r.^o = Huma Alampada de latão 4\$000 = Hum Calix com Patena e Colher, hum marco 5 onças, 2 oitavas a 100 r.^o 10\$600 = Hũa Corõa e Resplandor da Snr.^a do Rosario 5 onças 6 oitavas e meia dito 4\$650 = Huma dita da Snr.^a da Conceição 7 onças e 6 oitavas e meia a 105 r.^o 6\$565 = Huma Snr.^a da Conceição de barro de 4 palmos 8\$000 = Huma Imagem de Christo com sua Cruz e Calvario 1\$200 = Cito Castiças de paó torneados e pintados 1\$200 = Quatro jarras de paó torneadas 640 r.^o = Tres Estantes 2 de fechar e 1 firme 3\$000 = Nove bancos que servem de assentos 1\$800 r.^o = O retabulo da Capella mór em que está a Snr.^a de madeira liza pintado com seu Arcaz 16\$000 = Dois ditos na frente do Arco da Capella mór com 1 Snr.^a do Rosario de 2 palmos com seu Minino tudo de madeira 10\$000 = Quatro Castiças torneados e dourados 1\$920 = O Retabulo que serve no mesmo Altar de madeira pintado 10\$000 = Huma imagem de S.^{to} Amaro de 2 palmos de barro 480 r.^o = Huma de S. Martinho de dois palmos e meio 960 = Huma grade de paó pintada com seu recorta do que serve na boca da Capella mór 1\$920 = Tres Sacras e 2 Evangelhos 1\$000 = Cinco Jarras da India azues a 200 r.^o 1\$000 Huma Pedra de Ara do altar 2\$400 = Hum S. Benedicto de barro de 4 palmos 1\$600 = Hum Arcaz na Sacristia com seu respaldo de telha e seu Pannel pintado 3\$000 = Hum Confessionario = Huma Taxa com 6 arrobas e 4 libras a 220 r.^o 43\$120 = Huma dita 8 arrobas 10 libras a 320 r.^o 85\$120 = Huma dita 10 arrobas 9 libras a 240 r.^o 78\$960 = Hũa dita 7 arrobas e 24 libras a 320 r.^o 79\$360 = Huma dita 1 arroba e 10 libras a 200 r.^o 8\$400 = Huma Caldeira 13 arrobas e 18 libras a 240 r.^o 104\$160 = Hum Alambique 2 arrobas e 12 libras a 280 r.^o 21\$280 = Hum dito 1 arroba e 6 libras = dito = 10\$640 = Hum dito 2 arrobas e 10 libras a 240 r.^o 17\$760 = Tres Capellos e 3 Canos com 2 arrobas e 12 libras a 260 r.^o 19\$760 = Huma Bica de Cobre 1 arroba e 4 libras a 200 r.^o 7\$200 = Hum Taxo 20 libras dito 4\$000 = Dois Bronzes 1 arroba e 6 libras a 180 r.^o 6\$840 = Hum Forno com 1 arroba a 240 r.^o 7\$680 = Hum Sino 50\$000 = Huma Caldeira de agua benta 1\$200 = Dois Bronzes novos 71 libras 26\$980 = Oito pesses miudas a saber = 1 Pombo, 1 Batedeira, 3 Remulhões, 2 Escumadeiras, 1 Repartideira, tudo com 30 libras a 200 r.^o 6\$000 = Canaviaes novos e velhos 38\$000 = O Bananal todo 20\$000 Vallas do Campo de fóra 307 braças a 80 r.^o 24\$560 = Campo de dentro 212 ditas a 60 r.^o 12\$720 = Huma Valla que traz agua p

Procuradoria da Fazenda Nacional
 no Estado do Rio de Janeiro
 2616150



MINISTÉRIO DA FAZENDA

ra moer o Engenho 200\$000 = Cercas e Cancellas 4\$000 = Cento e cinquenta e hum pés de Lorangeiras a 140 r.^o 21\$140 = Vinte Tres pés de Café a 60 r.^o 1\$380 = Dez pés de Romanzeiras 600 r.^o = Dois pés de Tamarindos 200 r.^o = Hum pé de Algodeiro 100 r.^o = Dois pés de Cabaceiros 160 r.^o = Huma Parreira 1\$600 = Huma Soqueiras de Bananeiras 900 r.^o = cento e quinze formas a 100 r.^o = 11\$500 = Setenta ditas de refugio a 60 r.^o 4\$200 = Trinta e cinco ditas sem valor - \$ = Dois Bois 20\$000 = Quatro ditos a 6\$400 r.^o 25\$600 = Seis ditos a 6\$200 r.^o 36\$000 = Quatro ditos a 5\$200 r.^o 20\$000 = Quatro Garrotes a 4\$200 r.^o 16\$000 = Quatro ditos a 2\$200 r.^o 8\$000 = Huma Vaca 4\$000 = Huma dita 2\$000 = Duas ditas 10\$000 = Huma dita 6\$000 = Huma dita 3\$000 = Hum dita com cria 8\$000 = Huma dita 6\$000 = Hum Boi velho 5\$000 = Dois Garrotes 10\$000 = Hum pé de Limeira 160 r.^o = Tres ditos de Limão azedo 300 r.^o = Huns de Bananeiras na horta do Engenho 960 r.^o = Hum pé de Jáca 400 r.^o = Dois pés de Figueiras 200 r.^o = Hum pé de Cajueiro 120 r.^o = Dois bancos ovados 240 r.^o = Hum Casco de Pipa do Porto 2\$880 = Hum dito das Ilhas 1\$600 = Hum Barril com 6 arcos de ferro 800 r.^o = Hum dito de carregar agos para o Engenho 240 r.^o = Hum Funil de paó de moenda 120 r.^o = Huma forma de Agulhão 80 r.^o = Tres formas de fazer tijolo 60 r.^o = Quatro centos tijellos 1\$280 = Huma Zorra de puchar madeira - 160 r.^o Hum Coiro de Boi para tamueiros 80 r.^o = Huma Rede de arrasto uzada 11\$000 = soma = 8:362\$765 = Abatimento na Avaliação. = Ma Rede 8\$000 = Hum carro que de menos se achou 3\$840 = Huma foice de menos 160 r.^o = Hum Machado 320 r.^o = Huma Ficareta 480 r.^o = soma 12\$810 = 8:849\$955 = Avaliação de 7 Escravos feita em 20 de Dezembro de 1780 = Miguel Cabundá 30 annos ao que parece 60\$000 = Afonso Congo de 40 annos ao que parece 60\$000 = Sebastião Rebollo de 50 annos ao que parece 50\$000 = Manoel Caverde de 60 annos ao que parece 60\$000 = Manoel Criculo de 30 annos 110\$000 = Manoel Congo de 56 annos 65\$000 = Pedro Congo de 40 annos 40\$000 = Por 6 Escravos novos que se comprára, de que morrerão 2, e ficarão 4 a 70\$200 r.^o 280\$000 = Custo do escravo Pedreiro Faustino 102\$400 = Idem de 2 por nome Caetano e Ambrosio 153\$600 = Idem de hum por nome Francisco 70\$400 = idem de hum por nome Joaquim 76\$800 = Idem de hum por nome Antonio 100\$000 = Idem de hum por nome Pedro 70\$400 = idem de hum por nome Domingos 64\$000 = Idem de huma por nome Luiza .. 64\$000 = soma 10:276\$555 = Segundo se continha a dita copia das Avaliações. E logo em observancia do dito Aviso se proce-

Procuradoria da Fazenda Nacional

na Cidade de Rio de Janeiro

26/6/50

R

- 8 -



MINISTERIO DA FAZENDA

dera na Avaliação das terras e mais pertences do dito Engenho para o que foram citados os Avaliadores, Produtor, e Rendeiro da Fazenda como se mostrava das certidões e fé de citações do theor e forma seguinte = Certifico que de Ordem do Desembargador Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda Real Fran.^{co} Caetano de Oliveira Almada e Castro notifiquei ao Tenente Coronel Manoel Antunes de Azeredo Coutinho, e ao Capitão Bento Luis d'Oliveira Braga para no dia 4.^a feira que se hão de contar 9 do corrente mez se acharem no citio da Lagôa de Rodrigo de Freitas, afim de avaliarem as terras da mesma Fazenda por serem homens Fazendeiros e com bastante experiencia de terras de cultura, com a pena de serem authorados por desobedientes ás Ordens de Sua Alteza e para constar passo a presente. Rio de Janeiro 8 de Novembro de 1808 =Francisco Antonio da Costa Corrêa. Item: Certifico que tambem citei ao Procurador bastante do Proprietario da Fazenda Manoel Bento Lopes para se achar no dito dia 4.^a feira no referido Citio do Engenho da Lagôa, e ver proceder á Louvação da mesma Fazenda, aque se vai proceder, e para nomear Louvados pela sua parte sob pena de se proceder á sua revelia: e pelo mesmo Procurador me foi respondido que em razão da sua occupação que tinha na caza da Moeda não podia hir ao dito Engenho, nem tão pouco tinha Louvados que nomear, pois que se dava por satisfeito, e estava pela avaliação que fizessem os Louvados do Conselho; do que para constar passo a presente. Rio de Janeiro 8 d Novembro de 1808: Francisco Antonio da Costa Corrêa. = Certifico que tambem citei ao Rendeiro do Engenho o Capitão Domingos Pinto de Miranda para se achar no dia 9 do corrente no mesmo Engenho para ver proceder na avaliação do mesmo Engenho, terras, Caza, e todos os seus pertences, que se ha de adjudicar a Real Corôa para nelle se erigir a Fabrica de Polvora na forma que determinão os Reaes Avisos nestes authos encorporador, sob pena de revelia, em fé do que passo o presente. Rio de Janeiro 8 de Novembro de 1808. Francisco Antonio da Costa Corrêa = Segundo se continhão as ditas certidões de citação; e com effeito achando-se todos no mesmo Citio no dia destinado se procedera nas diligencias e averiguações precisas e necessarias para as avaliações das terras e mais pertences da dita Fazenda, como tudo se mostrava dos termos e autos do theor e forma seguinte: Auto de averiguação e diligencia = Anno do Nascimento de Nosso Snr Jesus Christo de 1808 aos 9 dias do mez de Novembro

Arquivo da Fazenda Nacional
do Estado do Rio de Janeiro

26/6/50

- 9 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

do dito anno neste Cítio denominado Lagôa de Rodrigo de Freitas reconcevo da Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, onde foi vindo o Dez.^o Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda Francisco Castano d'Oliveira Almada e Castro, e juntamente o Dez.^o do Paço, Conselheiro e Procurador da Corôa e Fazenda Real Joze de Oliveira Pinto Botelho e Mosqueira comigo Escrivão de seus cargos ao diante nomeado e declarado para effeito de se proceder nas diligencias e avariaguções necessarias, afim de ser avaliada a Propriedade que está destinada para a erecção da Fabrica da Polvora conforme determinão os Reaes Avisos folhas duas e Decretos folhas quatro e cinco, e outro Real Aviso folhas sete, para cujo effeito mandárão vir as suas presenças ao Capitão Manoel Bento Lopes como Procurador bastante do Senhorio do Predio, e o Rendeiro do mesmo o Capitão Domingos Pinto de Miranda afim de verem proceder a avaliação do mesmo Engenho, terras, e seus pertences, e nomearem seus Louvados, e aprovarem os nomeados por parte da Real Fazenda na forma que forão notificados; e sendo estes apregoados sómente compareceo presente o Rendeiro Capitão Domingos Pinto de Miranda, pelo qual foi dito aos referidos Ministros que pela sua parte se conformava e aprovava em tudo e por tudo quanto se fizesse a bem da Real Fazenda, e a revelia do Procurador bastante do Senhorio do Predio determinárão os ditos Ministros que se procedesse na avaliação com os Louvados do Conselho e como dois Louvados nomeados e notificados que se achavão presentes o Tenente Coronel Manoel Antunes de Azeredo Coutinho, e o Capitão Bento Luis d'Oliveira Braga por serem homens fazendeiros, e com todo o conhecimento de terras de cultura, deferindo-se a estes primeiro o Juramento dos Santos Evangelhos por não serem juramentados, e aquelles dessem o seu Laudo debaixo do Juramento que havião prestado em Camara em papel separado, depois de verem e examinarem atentamente o estado e as quas qualidades para darem o valor conforme entendessem em suas consciencias, o que todos assím prometerão cumprir, do que para de tudo constar mandárão lavrar este auto, em que assignarão; e Eu Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão da Corôa e Fazenda Real, que o escrevi e assignei = Almada = Fui presente = Rubrica do Dez.^o Procurador da Corôa e Fazenda = Francisco Antonio da Costa Corrêa = Domingos Pinto de Miranda = Termo de Juramento deferido ao Rendeiro do Engenho o Capitão Domingos Pinto de Miranda = Aos 9 dias do mez de Novembro de 1808 nesta

Procedimento da Fazenda Nacional
 no Cítio do Rio de Janeiro
 26/6/56



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Citio da Lagoa de Rodrigo de Freitas onde se achava o Dez.^o Juiz dos Feitos da Corôa e Fazenda Real Francisco Castano de Oliveira Almada e Castro comigo Escrivão de seu cargo abaixo nomeado; e sendo ahí presente o Rendeiro do mesmo Engenho o Capitão Domingos Pinto de Miranda pelo dito Ministro lhe foi deferido o Juramento dos Santos Evangelhos em hum Livro delles em que poz a sua mão direita sob cargo do qual lhe encarregou dicesse se elle Rendeiro tinha titulos daquellas terras onde e em que parte existião, e por onde, e em que parte principiavão e acabavão os rumos, e as suas confrontações, e se a Lagoa que ali se achava comprehendia nos mesmos rumos; quantas chacaras comprehendendo o districto, e se todas pagão foro ao Engenho, e se são os seus terrenos comprehendidos nos rumos das terras do mesmo Engenho, ou se pertencião a outros proprietarios, e finalmente dicesse e declarasse debaixo de Juramento tudo quanto sabia respeito a esta propriedade. E recebido por elle o dito Juramento debaixo do mesmo dice: = Que não tem titulos desta propriedade, só sim sabe que ella hé foreira a Camara, e que seu Archivo se queimara. = Que ouviu dizer estar de posse destas Propriedades a muitos annos a Caça de Rodrigo de Freitas, sendo tres Proprietarios do mesmo nome, e que as houvera por Casamento que fizera o primeiro possuidor deste nome, o qual sahira destes Citios para Portugal a mais de noventa annos, passando a assistir em Guimarães, onde cazára e tivera Filhos, sendo o actual Senhora Ayres de Freitas, o qual tambem se acha em Portugal e he Official de hum dos Regimentos da Cavalaria de Chaves: = Que tambem tem ouvido dizer pertencer esta Propriedade a vinculo de Morgado no tempo em que se tratou da venda desta propriedade = Que tambem ouviu dizer que esta Propriedade no seu principio era muito maior que ao presente, pois comprehendia toda a Copacabana até a Barra, tendo-se feito vendas a varias Pessoas, e que o estado actual della hé, comprehender todo o districto que corre do Forte de S. Clemente até o Morro dos dois Irmãos, e do Nascente que corre desde a Praia do Mar até o alto da Serra denominada = Serra da Lagoa, incluindo-se nesta propriedade a mesma Lagoa, e pescadella privativa da mesma Fazenda, vendo desta forma a pertencer-lhe todas as agoas vertentes desde os cumes das Serras para a Lagoa. = Que nestes districtos se achão 49 chacaras que pagão arrendamento á dita Fazenda conforme o mapa que por memoria apresentou; havendo de mais a mais Agregados pobres con

Procuradoria da Fazenda Nacional

no Estado do Rio de Janeiro

26/6/50

R

- 11 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

pobres com alguns pequenos terrenos que nada pagão assim como também nas larguezas da dita Fazenda se achão mais dois Cazoes que por ora nada pagão. = Que finalmente ha mais tres Lavradores de Cana, os quaes não pagão coiza alguma, mas tem certo terreno designado onde fazem plantação de Canas, de que pagão mesação á Fazenda, tendo de mais a mais estes tres Lavradores terras para plantarem os mais mantimentos que são livres e nada pagão á Fazenda. = Que no centro de todos estes arrendatarios e moradores se acha firmado o Engenho de assucar com todos os seus pertences e cazas respectivas a sua Fabrica, a fim como tambem as larguezas de terreno reservadas para a lavouração do mesmo Engenho, como são terras para canas e todos os mais mantimentos. = Que estas terras reservadas formão o ambito, onde ha ainda muitas incultas e com matos, tendo largueza para trabalharem 50 Escravos sem entrar nos matos virgens porque então admitem muito mais. E por esta forma tinha declarado tudo quanto sabia a respeito da mesma Fazenda, do que de tudo eu Escrivão dou fé por; assignou seu Juramento com o dito Ministro, e eu Francisco Antonio da Costa Correa Escrivão que o escrevi = Almada = Domingos Pinto de Miranda. = Juramento deferido aos Louvados = Aos 9 dias do mez de Novembro de 1808 em o Citio denominado Lagõa de Rodrigo de Freitas districto da Cidade do Rio de Janeiro, onde foi vindo o Dez.^o Juiz dos Feitos da Corõa e Fazenda Real Francisco Caetano de Oliveira Almada e Castro comigo Escrivão de seu cargo ao diante nomeado para effeito de proceder a avaliação da dita Fazenda em consequencia do Real Aviso retro; e sendo ali presentes os dois Louvados que forão notificados o T.^o Coronel Manoel Antunes de Azeredo Coitinho eo Capitão Bento Luis d'Oliveira Braga pelo dito Ministro lhas foi deferido o Juramento dos Santos Evangelhos para bom e verdadeiramente avaliarem as terras da mesma Fazenda, e darem o valor a cada huma braça conforme entendessem em suas consciencias: E recebido, debaixo delle prometerão de acima e cumprirem e assignarão com o dito Ministro; E eu Francisco Antonio da Costa Correa Escrivão da Corõa e Fazenda Real que o escrevi = Almada = Manoel Antunes de Azeredo Cout.^o = Bento Luis d'Oliveira Braga = Determinação dos Louvados = E logo pelos mesmos Louvados foi dito ao referido Ministro que havendo de regular a sua avaliação pelo positivo valor das terras que comprehendê a Propriedade de que se trata, confrontada na declaração que faz o Arrendatario o Capitão

Procuradoria da Fazenda Nacional
 em Lisboa a 26 de Junho de 1808
 26/6/90 R

MINISTÉRIO DA FAZENDA



Domingos Pinto de Miranda, visto que não se acha ainda medida a superfície da mesma propriedade, não podem dar a sua determinação, estando promptos para a darem logo que se fassa a mesma medição: Quando porem se fassa pelo actual rendimento como parece que determina a Carta Regia de 13 de Junho do corrente anno, neste caso he o seu valor os vinte annos de rendas com o augmento da Ley cuja conta pode fazer o Contador, não tendo mais que determinarem á vista da declaração que faz o dito Rendeiro de pagar todos os annos 800\$000 metallicos ao Senhorio, 32\$000 de duas Capellas de Missas, 6\$800 de foro ao Senado da Camara, e hum fêxo de assucar de 6 arrobas posto por sua conta e risco na Cidade do Porto, cujo valor anda por 12\$800. E por esta forma houverão por feita esta determinação comprehensiva de toda a Propriedade tanto da terra reservada para o Engenho, como de todas as mais terras que estão em mão de Arrendatarios visto que o que pagão os mesmos Arrendatarios vai ta do incluido no preço do arrendamento; assim como tambem vai incluido o pescado da Lagôa, como declarou o mesmo Rendeiro e consta das Escripturas ao diante juntas do que tudo eu Escrivão dou fé passar na verdade, de que para constar mandou o referido Ministro fazer este termo de declaração em que assignarão os ditos Louvados com o Ministro; E eu Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão que o escrevi = Almada = Mancel Antunes de Azeredo Coutinho = Bento Luis d'Oliveira Braga = Segundo se continhão os ditos auto de diligencia, termo de Juramento e determinação dos Louvados, e logo dos mesmos autos se mostra a Escriptura de arrendamento da dita Propriedade que no acto fôra apresentada pelo sobredito Rendeiro ao dito Ministro, e della se extrahira por certidão aqual he do theor seguinte = Certidão da Escriptura de arrendamento da Fazenda do Engenho da Lagôa de Rodrigo de Freitas = Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão do Juizo dos Feitos da Corôa e Fazenda Real da Relação e Casa da Suplicação desta Corte do Brasil e Cidade do Rio de Janeiro & Certifico que pelo Rendeiro do Engenho de Rodrigo de Freitas me forão apresentados hums autos de traslado do Cartorio do Tabelião Joze Pires Garcia, e nelle af 13 e seguintes se acha inserta a Escriptura de arrendamento do dito Engenho, cujo theor he o seguinte = Escriptura de arrendamento de hum Engenho de assucar, ou Fazenda denominada da Lagôa, que faz Rodrigo de Freitas Nello e Castro por seu procurador o Tenente Mancel Bento Lopes ao Capitão Domin-

Procuradoria de Fazenda Nacional
na Cidade do Rio de Janeiro

26/6/90

- 13 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

gos Pinto de Miranda = Saibão quantos este Publico instrumento de Escripura de arrendamento de hum Engenho com todos os seus pertences e obrigação virem que no anno do nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de 1802 aos 7 dias do mez de Maio do dito anno nesta Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro em casas de morada de mim Tabelião ao diante nomeado apparecerão presentes de huma parte como Outorgante o Tenente Manoel Bento Lopes Negociante desta Praça e morador na rua Direita della, na qualidade de Procurador bastante de Rodrigo de Freitas Mello e Castro, residente na Villa de Guimarães que mostrou ser pela Procução que neste acto me foi apresentada de sua letra e signal a qual se acha reconhecida pelo Tabelião Luis Antonio de Abreu da mesma Villa e justificada por India e Mina na Cidade de Lisboa, cuja Procução fica lançada no Livro de Registro actual de minha nota af 24; e da outra como Outorgado Arrendatario o Capitão Domingos Pinto de Miranda assistente na rua dos Latoceiros, pessoas reconhecidas de mim Tabelião pelos proprios de que dou fé; e logo pelo Outorgante / Procurador me foi dito em presença das testemunhas ao diante nomeadas e assignadas que o seu Constituinte era Senhor e possuidor de huma Fazenda chamada Lagoa de Rodrigo de Freitas citta nos Suburbios desta mesma Cidade e Freguezia de S. José com Engenho de assucar, huma Lagoa de pescar, e varios Citios q estão arrendados a diversas pessoas e pertencem á dita Fazenda, a qual tem o Outorgado Domingos Pinto de Miranda trazido arrendada; e porque se havia finalizado o tempo do seu mesmo arrendamento, e o dito Outorgado queria a continuação delle por mais 7 annos, e o Outorgante Procurador lhe queria fazer, como com effeito por este publico Instrumento em nome do dito seu Constituinte, e em virtude dos poderes de que estava munido pela mencionada Procução fazia o presente arrendamento de baixo das condições que o mesmo seu Constituinte lhe dirigio de Portugal, e outras do arrendamento de Antonio de Souza Rebello e como consta da referida Procução, e são as seguintes - 1ª Que elle Arrendatario será obrigado a pagar a quantia de 800\$000, em que se ajustou com o Outorgante Procurador todos os annos successivamente no dia em que se vencer, e não satisfazendo no dito dia do vencimento pagará por cada dia que demorar o dinheiro 2\$400 em satisfação e compensação do damno que faz ao arrendador. - 2ª Que será o dito Arrendatario obrigado a tomar conta de todos os moveis da dita Fazenda e En

Fazenda da Fazenda Nacional
no Estado do Rio de Janeiro
26/6/50



MINISTÉRIO DA FAZENDA

genho pelo Inventario que já se lhe fez com as suas respectivas avaliações, e tudo quanto se lhe entregar, cujas avaliações e Inventario assignará o mesmo Arrendatario de como o recebeu para tudo entregar na mesma forma que agora recebeu, ou o seu valor, em quanto aos Edificios das Casas e Engenho, se fará clareza do estado em que se achão, e se lhe entregão para assim as conservar, e não deixando arruinar, porem arruinando os sobreditos Edificios, os reparará e concertará a sua custa; com declaração que havendo augmento nessa mesma reedificação, que será só o preciso e necessario, e nada mais; este se lhe levará em conta nas avaliações afinal por 2 Louvados de sua consciencia, sendo nomeados estes, hum por elle Arrendador, e outro pelo Arrendatario = 3º Que será elle Arrendatario obrigado a cobrar todos os arrendamentos dos Chacareiros, assucar dos Lavradores, e pescado da Lagôa a sua custa em razão de tudo isto pertencer ao mesmo Outorgado, e se comprehender no presente arrendamento, sendo obrigado elle dito Outorgado Arrendatario a não consentir, mas antes defender que nem hum dos ditos Chacareiros se alargue mais coisa alguma fóra da sua antiga demarcação; como tambem não consentirá que se faça nenhum novo, e nem elle Arrendatario sem que primeiro se faça saber ao dito Arrendador, ou a seus Successores para lhes dar licença parecendo-lhe para se fazer o novo arrendamento, e então arbitrar-lhe o que há de pagar e não de outra sorte. = 4º Que elle arrendatario não poderá cortar madeiras nem derrubar mattos mais do que forem necessarios para uzo da Fabrica, e rateificação das cazas, e cortando algum de mais pagará o dobro = 5º Que no decurso dos 7 annos do seu arrendamento se succeder mandar elle Arrendador algum Filho seu, ou quem administrar a sua custa para esta Cidade, será elle Arrendatario obrigado a largar a dita Fazenda completo o anno que for correndo, dando-lhe conta assim dos arrendamentos, como das avaliações della, mostrando-lhe primeiro procuração e ordem do Arrendador, ou de quem administrar a sua casa, sendo a dita procuração corrente passada por India e Mina, e de outra sorte não; e sendo elle proprio não militará esta circumstancia = 6º Que depois de feita a escriptura deste mesmo arrendamento será remetida a copia della ao dito Arrendador para ver se está ou não a seu gosto, e não estado, nem aprovando-a ficará de nenhum efeito e invigoroza a sobredita escriptura de arrendamento, não valendo coisa alguma, como se celebrada não fosse.

Procuradoria da Fazenda Nacional

do Estado do Rio de Janeiro

26/6/90

R

- 15 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

7º Que se no tempo dos ditos 7 annos deste arrendamento nasceram algumas Crias e estas as quiser o dito Arrendatario dono da Fazenda se avaliarão pagando-se ao Arrendatario para hir aumentando o numero de Escravos ao Engenho; e alem do preço do arrendamento da mesma Fazenda pagará mais elle Arrendatario 6 arrobas de assucar do melhor que se fabricar no dito Engenho, posto que por sua conta e risco na Cidade do Porto, a quem elle Arrendador mandar entregar; e igualmente o dinheiro dos arrendamentos - 8º Que será o dito Outorgado Arrendatario obrigado a pagar o fóro no Senado da Camara desta Cidade, e 2 Capellas de Missas a que está obrigada a referida Fazenda por esse encargo, e tudo livre do arrendamento estipulado - 9º Que o Arrendatario poderá acrescentar os arrendamentos aos chacareiros em razão de que tambem se augmentou ao mesmo Outorgado Arrendatario o preço do seu arrendamento, conservando os que lhe fizerem conta na dita Fazenda, passando-lhes seus arrendamentos em cada hum anno em quanto durar o da dita Fazenda e for conservado nella o Outorgado. - 10º Que sem embargo da prohibição que este tem de cortar madeiras e derrobar mattos, com tudo poderá o dito Arrendatario fazer hum citio, ou partido a onde lhe parecer, com tanto que seja das cancellas para fóra, a fim de que se o dono da dita Fazenda mandar tomar conta della, poder o dito Outorgado se mudar para o dito Citio, ou partido ficando o mesmo pagando á Fazenda o Arrendamento que lhe for arbitrado; como tambem sendo preciso a elle Outorgado alguma madeira para concerto de humas cazas que tem na Cidade poderá livremente tiral-a nos mattos da predita Fazenda. - 11º que o dito Outorgado alem dos moveis e pertences da mesma Fazenda de que se dá por entregue, tambem toma conta de 20 escravos della de hum e outro sexo, o que he obrigado como constará do respectivo inventario, e falecendo algum delles, repor á outro a sua custa, portencendo porem ao dito Outorgado Arrendatario as crias se as houver. - 12º Que elle Arrendador correrá o risco a qualquer escravo novo que se comprar em falta de outro que falecer por tempo de 6 mezes em razão de ser preciso ao Arrendatario este tempo para a sua costeação, e findos elles lhe correrá o Outorgado o risco a qualquer escravo novo que se comprar em falta de outro que falecer por tempo de 6 mezas, digo o risco como aos mais dos de numero dos 24 das avaliações da Fazenda, e inventario da mesma, ficando subsistindo o do arrendamento anterior pelo

Assinado de Manoel de Barros
 no Rio de Janeiro
 26/6/50



MINISTÉRIO DA FAZENDA

já tomou entrega o dito Outorgado Arrendatario dos sobreditos moveis e mais pertences daquella Fazenda, e nelle se acha assignado e responsavel as mais faltas, como do mesmo inventario e avaliações melhor constará, que se acha em poder do dito Procurador bastante; e finalmente declarou o mesmo Outorgante Procurador que o presente arrendamento teve seu principio em nove do Mez de Abril do corrente anno, dia em que se principiárão a decorrer os referidos 7 annos em que he arrendada a mesma Fazenda, cujas condições e obrigações se obrigárão a cumprir e guardar cada hum na parte que lhe pertence, ao que ficão obrigados as pessoas e bens do Arrendatario e Arrendador dono da Fazenda; e disse elle dito Outorgado accitava esta Escripura com todas as suas clausulas e na forma della, e para maior segurança dava por seu Fiador a Antonio Pinto de Miranda que presente se achava reconhecido de mim Tabelião pelo proprio, pelo qual disse de sua livre e espontanea vontade sem constrangimento de pessoa alguma ficava por fiador e principal pagador dos arrendamentos que se forem vencendo, e se obrigava por sua pessoa e bens presentes e futuros ao cumprimento e observancia desta mesma Escripura na falta do seu fiado Capitão Domingos Pinto de Miranda; e assim havidos e ajustados me pedirão lhes lançasse na minha Nota que sendo-lhes por mim lida disserão estar a seus contentos em que acceitárão e assignárão elles Partes Outorgante Procurador, Outorgado Arrendatario, Fiador, e o Bilhete de distribuição he do theor seguinte = Distribuida a Carvalho. Rodrigo de Freitas Nello e Castro por seu bastante Procurador faz escriptura de arrendamento de hum Engenho de assucar, ou Fazenda da Lagôa ao Capitão Domingos Pinto de Miranda em 3 de Abril de 1802. Sendo testemunhas presentes Custodio Joze Moreira e Alexandre Joze de Souza que vivem de seu negocio moradores nesta Cidade pessoas reconhecidas de mim Tabelião Antonio Teixeira de Carvalho que o escrevi - Manoel Bento Lopes - Domingos Pinto de Miranda - Custodio Joze Moreira - Alexandre Joze de Souza: da qual Escripura fiz estrahir a presente copia fielmente da propria que se acha lançada em hum dos Livros findos desta Nota a que me reporto; em fé do que o subscrevi e assignei em publico e razo nesta Cidade do Rio de Janeiro aos 2 de Agosto de 1806. E eu Tabelião Joaquim Carlos da Rocha Pita o subscrevi e assignei em publico e razo em testemunho de verdade estava o signal publico = Joaquim Carlos da Rocha Pita. E não se continha mais coiza alguma em a dita Escripura que se

Processo nº 11.740/1806
do Estado do Rio de Janeiro

26/6/50

- 17 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

acha transcripta nos sobreditos autos de traslado de donde pagsei a presente em observancia da ordem vocal do Dez.^o Juiz dos Feitos da Corôa e Fazenda o Dr. Francisco Caetano de Oliveira Almeida e Castro a quem forão apresentados os ditos autos com os quizes conferi, e por - achar conforme assignei neste Officio do Engenho da Lagôa de Rodrigo de Freitas aos 9 dias do mez de Novembro de 1808 e Eu Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão o escrevi e assignei Francisco Antonio da Costa Corrêa. Segundo se continha a dita Certidão de Escripura de arrendamento; e procedendo os Avaliadores do Conselho no mesmo acto avaliar os moveis da dita Fazenda derão as suas avaliações por escripta cada hum na parte que lhe pertencia que todas se juntarão aos autos, e delles se mostrava importarem as avaliações dos Arvoredos, Serviços, Cercas, e Gado Vaccum e Cavalari em a quantia de 2:381\$560 = Importarão as avaliações de Pedreiro e Carpinteiro a quantia de 8:400\$080 = Importarem os trastes moveis do Engenho pertencentes a Carpinteiro a quantia de 382\$900 = Importarem as avaliações de Ferreiro dos moveis do Engenho 196\$380 = Importarão as avaliações de Caldereiro 640\$640 = Forão avaliados 15 escravos na quantia de 920\$800 = Importou a avaliação de Marcineiro pelo que pertence a Capella na quantia de 882\$360 = Forão avaliados os Livros da Igreja em 6\$640 = Forão avaliados os moveis de prata da mesma Capella em 61\$150 = Forão avaliados os Ornamentos da Igreja em 31\$240 = Cujas avaliações por escripta sendo apresentadas ao Escrivão, este logo as ajuntára aos autos e os fizeza conclusos ao sobredito meu Dez.^o que então servia de Juiz dos Feitos de Minha Real Corôa e Fazenda, o qual nelles deu e preferira o seu despacho do theor seguinte = O Contador do Juizo extenda contas claras do valor da propriedade pelo seu rendimento com o acrescimo ordenado na Ley, e do valor do que se entregou ao Rendeiro e que elle entrega, para se ver qual he aquelle, e qual este em ordem a responsabilidade do Rendeiro ou a sua quita = Almeida = Segundo se continha o dito despacho em cumprimento do qual fizera o Contador desta Realção a conta do theor seguinte = Importa a renda actual que paga o Rendeiro a saber em Dinheiro a quantia de 800\$000; em duas Capellas de Missas 32\$000; Em 1 Feixo de assucar 12\$800; em fóros a Camara 6\$500 soma 851\$300; que multiplicado por 20 annos he o total 17:026\$000; encontrão-se os foros de 20 annos 130\$000, sobra 16:896\$000. He o liquido das 2 Capellas de Missas annuas multiplicado por 20 annos 640\$000. Fica 16:256\$000.

Arquivo da Fazenda Nacional
na Estada da Rio de Janeiro
26/6/50

MINISTÉRIO DA FAZENDA



A esta quantia encontra-se os Laudemios 1:168\$880. Fica 15:087\$120. Importa a terça parte do valor líquido pela coacção 5:029\$040. Soma que deve a Real Fazenda ao possuidor do Predio 20:116\$160. Importarão os bens pela avaliação de f 8 até f 11 que está obrigado o Rendeiro a quantia de 10:276\$555 He o valor dos mesmos bens avaliados novamente af 29 até f 42 13:904\$250 fica 3:627\$695. Encontra-se o valor de 5 Escravos que não forão avaliados af 36 até f 37 na qual sómente se achão 15 devendo o Rendeiro responder por 20 na forma das obrigações f 19 até f 27 e da avaliação f 11 que he o valor de 505\$800 sobra para o Rendeiro 3:121\$895. Rio de Janeiro 9 de Dezembro de 1808 Aleixo Paes Sardinha. Segundo se continha a dita conta com a qual fazendo-se os autos conclusos ao dito meu Dez.^{or} Juiz da Corôa e por este propostos em minha Rellação perante os Meus Dez.^{ors} Juizes Adjuntos nomeados nelles de rão o Acordão do theor seguinte = Acordão em Rellação & Que haja vista o Dez.^{or} Procurador da Corôa e Fazenda. Rio 10 de Dezembro de 1808 = Almada = Negrão Coelho = Baptista Roiz = Segundo se continha o dito Acordão em cumprimento do qual se continuára vista dos autos ao Meu Dez.^{or} Procurador da Corôa e Fazenda Joze de Oliveira Pinto Botelho e Mosqueira o qual nelles dera a sua resposta do theor seguinte = As avaliações dos bens comprehendidos no arrendamento do Engenho de que se trata, produzidas na copia f 8, não tem authenticidade alguma; e como apezar disso por ella se fez obra no cálculo f 44, deve notificar-se o Rendeiro para apresentar as avaliações originaes de que forão extrahidas com a cominação de se proseguir nos termos dos autos sem attenção alguma as sobreditas informes e illegaes avaliações; e satisfeito dirai. Rubrica do dito Dez.^{or} Procurador da Corôa = Segundo se continha a dita resposta que sendo com ella dados os autos, logo se fizeram os mesmos conclusos e aquelle dito Meu Dez.^{or} Juiz dos Feitos da Corôa que foi, e por elle apresentados em Rellação, na mesma se proferira nelles o Acordão do theor seguinte = Acordão em Rellação & Que se proceda na forma da resposta do Dez.^{or} Procurador da Corôa. Rio 4 de Fevereiro de 1809 = Almada = Pra gozo = Queiroz = Segundo se continha o dito Acordão por bem do qual fôra notificado o Rendeiro para apresentar as avaliações originaes, como se mostrava da fé do theor seguinte = Certificado que notifiquei ao Capitão Domingos Pinto de Miranda Rendeiro que foi do Engenho da Lagôa de Freitas para apresentar neste Juizo as avaliações originaes de que forão extrahidas

as que se achão af 8 até f 11 com a pena de se proceder nos termos dos autos sem attenção alguma as ditas avaliações, tudo na forma do requerimento do Dez.^{OR} Procurador da Corôa f 46, de que ficou sciente. Rio de Janeiro 20 de Fevereiro de 1809 Francisco Antonio da Costa Corrêa. = Certifico que depois de intimado o Rendeiro Domingos Pinto de Miranda até a data deste não compareceu com as avaliações que^{se} lhe pedem: em fé do que passo a presente. Rio de Janeiro 10 de Março de 1809. Francisco Antonio Corrêa da Costa = Segundo se continha a dita fé de citação e certidão, depois do que fazendo-se os autos conclusos ao meu Dez.^{OR} actual Juiz dos Feitos da Corôa e Fazenda o Dr. Bernardo Teixeira Coutinho Alvares de Carvalho, este nelles de ra e preferira o seu despacho do theor seguinte = Visto não ter ainda o Rendeiro juntado os originaes pedidos af 45 e não se ter ainda feito Inventario do que entrega o Rendeiro a Real Fazenda, proceda-se a elle citado o Rendeiro para assistir a sua fatura e fazer as declarações do que entregou, e entregar, e fique esperando para apresentar então os ditos originaes tambem, e assigno o dia 23 do corrente mez de Março, para para o que se passez as ordens necessarias, como tambem para a louvação em forma = Dr. Teixeira = Segundo se continha o dito despacho por bem do qual fôra citado o Rendeiro para assistir ao Inventario como se mostrava da fé da Citação do theor seguinte = Citei ao Rendeiro Domingos Pinto de Miranda para assistir ao Inventario a que se vai proceder no dia 23 do corrente mez na forma que determina o Despacho enfrente; em fé do que passo a presente. Rio de Janeiro 21 de Março de 1809. Francisco Antonio da Costa Corrêa = Segundo se continha a dita fé de citação e no dia determinado se procedera a Inventario dos bens da Fazenda no mesmo lugar do Citio de que se fizera auto do theor seguinte = Auto de Inventario do Engenho, terras e seus pertences denominado de Freitas, que hoje pertence a Real Fazenda = Anno do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de 1809 aos 23 dias do mez de Março do dito Anno neste Citio denominado Lagôa de Freitas reconcevo da Cidade do Rio de Janeiro, onde eu Escrivão dos Feitos da Corôa e Fazenda Real ao diante declarado e abaixo assignado fui vindo de Ordem do Dez.^{OR} Juiz dos Feitos da Corôa e Fazenda Real o Dr. Bernardo Teixeira Coutinho Alvares de Carvalho; e sendo ahí presente o Capitão Domingos Pinto de Miranda Rendeiro que foi desta Fazenda que hoje pertence a Real Fazenda por elle me foi apresentado os bens da mesma Fazenda e todos os seus per-

tences de que tinha tomado posse ao tempo do seu arrendamento e que existem no tempo presente para serem entregues ao Inspector da Real Fabrica de Polvora da mesma Fazenda o Ill.^{mo} T.^o General Carlos Antonio Napion que tambem se achou presente a fatura deste Inventario, cujos bens são os seguintes - As terras da mesma Fazenda, cuja extenção e largueza constará dos Mappas que se achão em poder do Ex.^{mo} Snr Conde de Linhares Ministro Secretario de Estado dos Negocios da Guerra, e são comprehendidas nas mesmas terras 54 chacaras, das quaes 51 pagão fôro a mesma Fazenda, e 3 até o presente erão partidarios ou Lavradores de Canas - As Cazas de vivenda cobertas de telha com duas Sanzallas cobertas de palha para Escravos com huma Capella com seus pertences, Imagens, Ornamentos e o mais que consta das avaliações de f.^o 31 até f.^o 42 = O Engenho que foi de fazer assucar, e seus pertences que são, moendas, rodas, entrando o seu bicamente de agoa até o tanque donde se ajunta a agoa - 3 Cochets; 5 ditos na caza da Agoardente; 9 cangas; 2 Carros em bom uzo ferrados; 1 Carretão; 1 dito desmanchado; 2 Arados grandes com ferro; 9 Socadores, 1 Grade de Lavoura; 1 Vai-vem; 1 dito de pedra; 1 Banco de Carpinteiro; 1 Fanacu de pezar assucar; 1 Roda de paó pertencente a Oleiro; 1 dita de ralar Mandioca; 1 Prensa de madeira que serve para espremer farinha; 2 Caixões novos que servem para receber assucar; 3 toros novos de moenda; 2 Serras braças; 1 Serrote, e mais alguma ferramenta; 10 Eixos para carros; 9 Pranchões; 12 Pipas de boca aberta; 174 formas de barro q serve para assucar; 56 Dentaduras da Roda volante; 78 ditos por acabar; 2 Canoas de pescar com tremelho para acabar; 1 Canoa grande de 4 remos de voga; 1 dita mais pequena velha - Ferragens pertencentes ao Engenho - Hum Fole uzado; 2 Tornos; 1 Tarraxa com 2 parafuzos e 6 furos; 2 Bigornas e 2 Malhos; 9 Argolas de moendas; Ferro novo em barras com o pezo de 5 arrobas e 12 libras; - 6 Aguilhões velhos com pezo de 9 arrobas; 6 Gatos; 1 Foice de cortar mato; 2 Enchadas novas; Ferro velho com 12 arrobas; dito mais velho com 12 arrobas e 24 libras; 1 Balança com pezos até 4 arrobas; 2 Machados; 2 Martelos de forja; 3 Thenazes; 1 Craveira de pregos de Carro; 1 Punção; 1 Talhadreira; 1 Pá de ferro; 3 Folhas de Serra velha; 32 chapas de moendas pequenas com 3 arrobas; 10 ditas de moendas grandes com 2 arrobas; 4 Correntes com seus pertences de puchar madeira de 3 arrobas; Arcos novos e uzados com pezo de 1 arroba e 24 libras; 4 Olhos

de Enchada em meio uzo; 1 Machado Velho; 1 Tronco de Campa-
nha; Cobre; 1 Taxa em bom uzo com pezo de 9 arrobas; 1 dita
velha e rota com pezo de 6 arrobas e 24 libras; 1 dita grossa
já furada com pezo de 9 arrobas 4 libras; 1 dita com remendo
no fundo com 7 arrobas e 16 libras; 1 Alambique uzado com ca-
pello, e cano de esguixo com pezo de 5 arrobas e 18 libras; 1
Caldeira velha com onze arrobas e 16 libras; 1 Alambique com
capelo antigo com pezo de 3 arrobas e 8 libras; 1 Bacia de res-
friar com 44 libras; 9 Pessas miudas pertencentes aos mesmos
cobres com pezo de 30 libras; 6 Candeias de cobre; Cobre ve-
lho que já não serve 34 libras; Pezos de chumbo 4 arrobas; 2
Bronzes que servem de mancaes com pezo de 60 libras; 1 Sino
na Igreja; e outro mais pequeno na varanda com 1 arroba e 6
libras; 1 Caldeira para agoa benta; 1 Campanha de Altar; 1
Vazo de Estanho; 1 Lavatorio de Estanho pintado; = Escravos =
João Quissamã que pareceo ter 40 annos de idade com os pez in-
chados com officio de Carpinteiro = Antonio Crioulo que pare-
ceo ter 25 annos de idade, Carreiro e trabalha em rossa = Mi-
guel Angola que pareceo ter 50 annos com as pernas inchadas e
opilado, do serviço da rossa = Ambrozio Rebollo que pareceo
ter 40 annos do serviço da rossa = Francisco Congo que pare-
ceo ter 30 annos de idade, do serviço da rossa = Manoel Crio-
lo que pareceo ter 40 annos de idade, que serve de Carreiro =
Joze Quissamã que pareceo ter 30 annos de idade, do Serviço
da rossa = Thomaz Benguella que pareceo ter 70 annos de idade
do serviço da rossa = Manoel Ganguella que pareceo ter 40 an-
nos de idade do serviço da rossa; e já falleceo. = Pedro Ca-
bundá que pareceo ter 40 annos de idade do dito serviço = Do-
mingos Bambuilla que pareceo ter 60 annos de idade do mesmo Ser-
viço = Domingos Congo que pareceo ter 70 annos de idade do di-
to serviço = Maria Maçambique que pareceo ter 30 annos de ida-
de do dito serviço = Marianna Benguella que pareceo ter 30
annos de idade do dito serviço = Luzia Angola que pareceo ter
50 annos de idade do dito serviço = Gado Vaccum = 9 Bois de
Carro = 7 Vacas = 2 Bezerros pequenos = 4 Ditos maiores = Ga-
do Cavalari = 3 Egoas = 1 dita nova = 2 Ditas mais pequenas = 2
Cavalinhos potros = 4 Bestas muaras = 23 Carros de Bois = Mo-
veis da Capella = 10 Castiças e 1 Cruz com Imagem de Christo
tudo de paó pintado de tinta e ouro = 6 Ditos com Cruz e Ima-
gem de Christo tambem de paó pintados de branco com Sacras e
Evangelho, Estante, duas Credencias pertencente ao Altar mór-

1 Imagem da Snrs da Conceição de 4 palmos do altar mór = 1 Snrs
 do Rosario de madeira = 1 S.^{to} Antonio de barro = Outro dito
 de madeira = 1 S. Manoel = 1 Imagem de Santo Christo com Cruz
 e Calvario de Jacarandá = 1 Imagem da Conceição de barro gran
 de = 1 S. Martinho de barro = 1 Bandeira pintada = 4 Jarras
 torneadas = 8 Castiças de paó = 4 Ditos torneados dourados =
 1 Bacia de barro que serve de baptizar = 1 Retabulo antigo com
 seu painel sobre o Arcaz = 1 Pedra d'Ara = 4 Placas de madei
 ra = 1 Imagem da Snrs da Cabeça pequena = 1 dita de S.^{to} Anto
 nio; outra de S. João = 1 Missal em bom uzo = 1 dito muito u
 zado = 2 Livros já uzados da baptisteria = Prata 1 Resplan
 dor ou Diadema com 12 Estrellas com pedras de amatistas - fo
 lhas encarnadas com o pezo de 3 marcos e 3 oitavas = 1 Res
 plandor pequeno do Minino Jezus com pezo de 28 oitavas = 3 di
 tos velhos com pezo de $21\frac{1}{2}$ oitavas = 1 Corôa muito velha de
 N.S. do Rosario com pezo de 46 oitavas = 1 Ambula pequena dou
 rada por dentro com pezo de 51 oitavas = 1 Calix pé e vaso de
 latão, copa patena e Colher de prata tudo dourado = Ornazen -
 tos = 1 Cazula de Damasco branco e encarnado com seus pertenc
 es = 1 dita de dito Roxo e Verde com seus pertences = 2 Al
 vas de Bertanha, = Humo liza com Aminto e Cordão = 5 Toalhas
 de bertanha e panno de linho grandes e pequenas do Altar = 2
 Purificadores = 4 Sanguineos = 1 Corporal e guarda = 1 Sobre
 peliz de bertanha rendada = 1 Manto de seda perola de matizes,
 rendada de renda de Ouro = 2 Mantos de Sedas diferentes ja ve
 lhos = Moveis de madeira pertencentes a mesma Capella = 1 Ar
 caz grande, e 1 Caixão para guardar vellas = 9 Bancos e 1 Nin
 cho = E assim mais 3 toros de paó e alguns mais pequenos = E
 assim mais a Lagoa que pertence á mesma Fazenda = E forão os
 bens que o dito Rendeiro apresentou, e que existem na mesma
 Fazenda tão sómente pelo que pertence a bens moveis, alem dos
 bens de raiz que existem na mesma Fazenda, como cazas e ter
 ras e o mais ja declarado nas avaliações juntas a estes autos
 def 29 té f 42; sendo a tudo testemunhas presentes o Capitão
 João Gomes da Silveira Mendonça, e o Ajudante de Ordens do
 ex.^{mo} T.^o General Carlos Antonio Mapiou o Capitão Jacques Augus
 to Conny, de que fiz este auto de inventario em que todos as
 signárão comigo Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão da
 Corôa e Fazenda Real que a escrevi e assignei Francisco Anto
 nio da Costa Corrêa = Domingos Pinto de Miranda = Jacques Au
 gusto Cony Capitão Ajudante = João Gomes da Silveira Mendonça

Termo de declaração que faz o Rendeiro Domingos Pinto de Miranda = E logo pelo mesmo Rendeiro Domingos Pinto de Miranda me foi dito que elle não tinha mais avaliações algumas que ajuntar a estes autos na forma que requer o Dez.^{OR} do Paço e Procurador da Corôa e Fazenda Real; por quanto as avaliações originaes forão remetidas ao Senhorio da Fazenda Rôdrigo de Freitas que se achava na Villa de Guimarães, ficando dessa avaliação duas copias huã em poder do Procurador bastante do dito Senhorio, e outra em poder d'elle declarante como Rendeiro da dita Fazenda, que he a que apresentou e se acha junta aos autos af 8 até f 11; e de como assim o disse e declarou fiz este termo de declaração em que assignou; e eu Francisco Antonio da Costa Corrêa Escrivão que o escrevi. = Domingos Pinto de Miranda = Segundo se continha o dito auto de inventario e termo de declaração junto aos sobre ditos autos, dos quaes logo se via o Real Aviso que foi expedido ao Meu Dez.^{OR} Juis da Corôa pelo Meu Ministro Secretario de Estado dos Negocios da Guerra, cujo theor he o seguinte = O Principe Regente Nosso Senhor he servido ordenar a VM.^{C.} que acordando com o T.^o General Carlos Antonio Mapiçon sobre a forma do Tombo da Lagôa de Freitas se continúe nesta diligencia, tendo-se attenção ao que representa o mesmo T.^o General que sendo todos os que possuem parte da mesma Fazenda, Rendeiros e não Foreiros, será hum longo trabalho e muito dispendioso para a Real Fazenda progredir na forma que se principiou com Avaliadores devendo VM.^{C.} receber daquelle o Mappa ou Carta Tipografica que lhe ha de entregar. Tambem se participou a VM.^{C.} que havendo de repente enchido a mesma Lagôa, se mandou esta abrir, e por consequencia não pode haver lugar para se proceder a arrematação do rendimento do Feixe por Editaes, como se havia ordenado a VM.^{C.} Deus Guarde a VM.^{C.} Palacio do Rio de Janeiro 27 de Março de 1809 = Conde de Linhares = Snr Bernardo Teixeira Coutinho = Junto aos autos cumpra-se Dr. Teixeira = Segundo se continha o dito Aviso e seu cumpra-se por bem do qual sendo junto aos autos com o Mappa ou Carta Tipografica por apenso se fizerão conclusos ao dito Meu Dez.^{OR} Juis dos Feitos da Corôa, o qual nelles proferira o seu despacho do theor seguinte = Louvem-se os bens inventariados pelos Louvados af 17 para o que se passem as ordens necessarias. Dr. Teixeira = Segundo se continha o dito despacho em observancia do qual forão citados os dois Louvados das terras como se mostrava da Certidão do theor seguinte = Certifico que em observancia ao despa-

MINISTÉRIO DA FAZENDA



cho retro citei aos dois Louvados o T.º Coronel Manoel Antonio de Azeredo Coutinho e o Sargento Mór Bento Luis d'Oliveira Braga declarados e juramentados af 17 destes autos para tornarem a avaliar as terras do Engenho do Freitas; cujas citações lhes fiz por cartas que fiz expedir ás suas Fazendas, onde são moradores, aquelle na Freguezia de Tapacorá, e este na de Jacotings, distante desta Cidade 7 e 10 legoas; e sómente tive resposta do Louvado Bento Luis d'Oliveira Braga que me compareceo hoje a dizer estar prompto para louvar as terras; mas que esperava pelo seu Companheiro para combinarem ambos o Mappa que eu lhe apresentei, e poder dar o seu arbitramento; em fé do que passo a presente. Rio 27 de Abril de 1809. Francisco Antonio da Costa Corrêa - Segundo se continha a dita Certidão de Citações por bem das quaes procederão os sobreditos Avaliadores na avaliação do terreno da Fazenda, de cujo arbitramento se lavrará auto do theor seguinte - Auto de avaliação do terreno do Engenho denominado Lagôa de Rodrigo de Freitas e da sua total importância - Anno do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de 1809 aos 28 dias do mez de Junho do dito anno nesta Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro Côrte do Brazil em cazas de morada do Dez.º Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda Real o Dr. Bernardo Teixeira Coutinho Alvares de Carvalho, aonde eu Escrivão de seu cargo abaixo nomeado fui vindo; e sendo ahi mandou o mesmo Ministro a sua presença Manoel Antonio de Azeredo Coutinho T.º Coronel de Melicias do Regimento de Tapacorá, e o Sargento Mór Bento Luis d'Oliveira Braga, Louvados nomeados para procederem na avaliação das terras do Engenho da Lagôa de Rodrigo de Freitas como se acha ordenado pelas Reaes Ordens constantes destes autos, e comparecendo os mesmos Louvados lhes ordenou o mesmo Ministro procedessem na dita avaliação do referido terreno debaixo do juramento que ja prestarão, regulando-se pelo Mappa que por ordem do mesmo Ministro lhes foi apresentado para a vista delle fazeren as suas combinações; e logo pelos referidos Louvados foi declarado o seguinte - Que elles forão nomeados e aprovados para procederem a avaliação do terreno do Engenho denominado Lagôa de Rodrigo de Freitas, e para esse fim terem jurado por termo lavrado nestes autos af 17, e debaixo deste juramento procederem na dita diligencia, dando valor a cada huma braça de terra separadamente como lhes foi ordenado e declarado no referido termo constante a ditas folhas, tudo em execução as Reaes

Recorrendo da Fazenda Nacional

em 26/6/90

26/6/90

Q

MINISTÉRIO DA FAZENDA



Ordens de S.A. Real expedidas pelas competentes Secretarias de Estado, como igualmente consta destes autos f.ºs 21 41 51 e 56, e que tendo elles Louvados passado aquella dita Fazenda denominada de Rodrigo de Freitas, e hoje S.A. Real o Principe Regente Nosso Senhor, em virtude do Real Aviso expedido pela Secretaria dos Negocios Estrangeiros e da Guerra ao Dez.º Juiz da Corôa e Fazenda da Casa da Suplicação desta Côrte, e em virtude das referidas determinações e Reaes Ordens constantes destes mesmos autos passarão elles Louvados a aquella Fazenda em 9 de Novembro do anno preterito e tambem o Dez.º Francisco Caetano d'Oliveira Almada e Castro que então servia e juntamente o Dez.º do Faço e Procurador da Corôa e Fazenda Jose d'Oliveira Pinto Botelho e Mosqueira, e fazendo elles Louvados os seus exames e particulares averiguações sobre a identidade do terreno, comprimento e largura, não poderão então comprehender a sua total extensão pela irregularidade da Sua figura, e por isso nada então decidirão sobre o objecto da sua Comissão, e tambem não havião os competentes títulos, a vista dos quaes pudessem fundar as suas avaliações; e sendo-lhes depois determinado pelo dito Ministro que assistio a esta deligencia, que elles Louvados estabelecessem as suas avaliações pelos rendimentos annuaes de 20 annos, assis o executarão, como consta dos autos f.º 17, e reduzida a sua totalidade pelo Contador da Relação como mostra a sua conta formada af.º 44. Depois do que forão elles Louvados segubda vez chamados por hum officio expedido por este Juizo da Corôa e obedecendo logo ao dito aviso judicial, pelo Escrivão deste Juizo da Corôa lhe foi apresentado um Mappa, e com elle passarão a presença do dito Ministro presente a este auto, e ao mesmo requererão mandasse ao Mapista que ornou o referido Mappa reduziess a sua Aria total a figura quadrada, e que conforme as braças que tivesse de largura e comprimento poderem estabelecer as suas avaliações pelas vistas que ja tinham alcançado de todo o terreno daquelle Engenho, quando a primeira vez ocularmente o examinário, a cujo requerimento deferio o mesmo Ministro mandando satisfazer a duvida dos referidos Louvados com a explicação do mesmo Mappa e redução das irregularidades alem de huma discripção - que os mesmos Louvados depois apresentarão assignada pelo Mapista Jacques Augusto Cony, e com estas averiguações apresentarão os mesmos Louvados a sua avaliação com as declarações seguintes - Dá o Mappa 1:700 braças de largura comprehendo to

Secretaria de Fazenda Nacional
do Estado de São Paulo

26/6/90 *th*

MINISTÉRIO DA FAZENDA



da terras dos Citios aforados ou arrendados ao Senhorio do referido Engenho; assia como tambem a Lagôa no comprimento que são 2:700 braças; e attendendo á proximidade desta Côrta para a condução dos efeitos, e por outra parte alguns matos que não conven tirer para a subsistencia das agoas, alguma menos cultivavel, e tambem a que comprehende a Lagôa que não será tão rendoza, como se fôra terra cultivavel, damos o valor de 12\$800 a cada braça com todo o seu comprimento de 2:700 braças que faz o importe de 21:000\$760. E por esta forma havemos cumprido a nossa commissão livres de todo o escrupulo. Rio de Janeiro 22 de Junho de 1809. Manoel Antunes de Azeredo Coutinho T.^o Coronel de Milicias - Bento Luis d'Oliveira Braga Sargento Mór - A terra pertencente ao Engenho de Rodrigo de Freitas comprehendo mato virgem, capoeira, terra cultivavel, e Lagoa são quatro contos e quinhentas mil braças. A dita Fazenda tem de comprimento 2:700 braças, e testada 1:700 braças. Jacques Augusto Cury Capitão Ajudante d'Ordens. Segundo se continha o dito calculo dos Louvados e discripção do Mapista, que sendo tudo junto aos autos, logo se fizeram os mesmos conclusos ao Meu Dez.^o Juis dos Feitos da Corôa o qual em Relação com os Ajudantes dera e proferira o Acordão do Theor seguinte Acordão em Relação & Reja vista ao Dez.^o Procurador da Corôa. Rio de Janeiro 29 de Julho de 1809 Dr. Teixeira, Cunha, Fragozo - Segundo se continha o dito Acordão, em cumprimento do qual se continuára logo vista dos autos ao Meu Dez.^o do Faço e Procurador da Minha Real Corôa e Fazenda, o qual nelles dera a sua resposta do theor e forma seguinte - Não se acha satisfeito o meu Officio f. 45 pois que não se apresentarão as avaliações originaes que o Rendeiro do Predio de que se trata juntou por copia f. 8. Como porem elle declarou a f. 54, que tendo-se remetido as ditas avaliações originaes ao Proprietario do mesmo Predio Rodrigo de Freitas residente em Portugal ficára outra cópia em poder do seu procurador nesta Cidade, que entendo ser o mesmo Manoel Bento Lopes ja citado af. 12; deve elle ser novamente citado para apresentar a dita copia dentro em 24 horas sob pena de ficar responsavel ao dito Proprietario por qualquer prejuizo que lhe resultar do cálculo f. 44 feito em conformidade daquella outra copia apresentada pelo Rendeiro af. 8. Não vejo declarado o motivo porque se mandou pelo despacho f. 57 proceder a nova avaliação do referido Predio ja avaliado af. 17 sem proceder audiencia ou assistencia minha como era

Procuradoria da Fazenda Nacional

Rio de Janeiro, 26 de Junho de 1809

26/6/90

- 27 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

impreterivelmente necessário em conformidade da Ley do Reino, guardada a forma da mesma Ley. Protesto portanto por qualquer nulidade, e por todo e qualquer prejuizo que da nova avaliação resultará á Fazenda Real. Deve-se porora entre tanto formar nova conta regulada por esta segunda avaliação, fazendo-se os abatimentos declarados na outra conta f 44 com a necessaria clareza para se conhecer o preço do mencionado Predio, e dos mais bens a elle adjacentes que a Real Fazenda deve pagar para lhe serem adjudicads, conferindo o contador previamente o inventario da entrega dos mesmos bens, feito ultimamente af 42, com os que se dizião entregues de f 29 em diante, e servião de base ao cálculo f 44 in fine e f 44. Depois de tudo assim satisfeito direi o mais que convier a bem da Real Fazenda. Com a rubrica do Dez.^o Procurador da Corôa e Fazenda. = Segundo se continha a dita resposta com a qual fazendo-se os autos conclusos ao dito meu Dez.^o Juis dos Feitos da Corôa, e por propostos em Relação perante os meus Dez.^{os} Juizes Adjuntos nelles derão e proferirão o Acordão do theor seguinte = Acordão em Relação = Na forma que foi requerido pelo Dez.^o Procurador da Corôa. Rio de Janeiro 12 de Setembro de 1809 = Dr. Teixeira = Cunha = Oliveira = Segundo se continha o dito Acordão em observancia do qual fora citado Manoel Bento Lopes como Procurador bastante do Proprietario da Fazenda para apresentação das avaliações como se mostrava da fé do theor seguinte. = Certifico que por carta citei a Manoel Bento Lopes Procurador bastante nesta Cidade de Rodrigo de Freitas residente em Portugal, e proprietario do Engenho da Lagôa denominado de Rodrigo de Freitas para apresentar a copia das avaliações do mesmo Engenho que parão em seu poder como declarou o Arrendatario do mesmo Engenho Domingos Pinto de Miranda no termo que assignou af 54 em execução do determinado no Acordão retro: em fé do que passo a presente por mim escripta e assignada. Rio de Janeiro 14 de Setembro de 1809 Thomaz Pedro Cotrim de Almeida. Segundo se continha a dita fé de citação, por bem da qual exhibira o sobredito Procurador bastante a copia das avaliações, a qual he do theor seguinte = Como Procurador que fui do falecido Rodrigo de Freitas Mello e Castro arrendei o Engenho da Lagôa ao Capitão Domingos Pinto de Miranda por escriptura feita no Tabelião Antonio Teixeira de Carvalho em 7 de Maio de 1802, e não lhe fiz avaliações nos bens moveis e de raiz, mas ficou

Ministério da Fazenda
Rio de Janeiro

26/6/90

MINISTÉRIO DA FAZENDA



empossado delles pelas avaliações do arrendamento que lhe fez o meu antecessor procurador do dito Engenho o falecido Ajudante Manoel Jose Ferreira Guimarães, cujas avaliações são as seguintes, tiradas da copia das que se fizeram.- Avaliações feitas pelos Mestres Manoel Ignacio de Farias, Lourenço da Rocha, e Custodio Pinto d'Oliveira em 21 de Fevereiro de 1794 - O Casco da Capella do Engenho 900\$000 - O casco do Engenho 3:600\$000. O bicame por onde vem a agoa, e assude 400\$000 = Casa de purgar e encaixar 1:640\$000 = Casa de vivenda 500\$000 = Huma dita mais pequena mistica 60\$000 = Tres Sanzalas cobertas de telha 12\$000 = Sete ditas cobertas de palha 8\$000 = Huma dita ao pé da Capella coberta de telha 18\$000 = Huma dita nova de palha 6\$400 = Huma ponte de pedra na estrada 30\$000 = Huma dita de madeira 25\$000 = Huma Capella de N. Sr^a da Cabeça 250\$000 - Soma 7:450\$200 Transporte 7:450\$200 = Avaliações tiradas da copia das que fizeram os Mestres João Roiz de Carvalho, Manoel Ignacio de Faria, e Manoel Alvarez Setal em 10 de Maio de 1780 = 3 Coches juntos ás caldeiras do Engenho 9\$600 = 4 ditas na casa de aguardente 8\$000 = 49 taboas e varias bicas de paó 30\$000 = 15 Cangas e 4 Tiradeiras com tamoeiros de coiro 5\$700 = 1 Carro ferrado em bom uzo 6\$400 = 4 ditos 8\$000 = 1 Carretão 7\$200 = 1 dito com eixo novo 3\$840 = 1 Arado grande com ferro chamado charrua 12\$800 = 3 Carros pequenos 6\$620 = 1 grade 720 = 9 Sacadores 880 = 1 Vaivem com hum pedaço de pesa na ponta 4\$000 = 1 Banco de Carpinteiro 300 = 2 Caixões novos de receber assucar 3\$200 = 1 Fanacú 240 = 1 Roda de Oleiro 320 = 1 dita de relar mandioca 3\$200 = 1 Frensa com feixo 1\$920 = 3 Toros para moendas 8\$000 = 1 Serra braçal 1\$200 = 1 Serrote, escropulos, e mais alguma ferramenta 2\$560 = 1 Forno de cozer telha e tijolo 20\$000 = 3 Canoas, 1 grande com remos de voga 12\$800 = e 2 mais pequenas 7\$200 = Avaliações feitas pelos Mestres Theotônio Jose de Sa e Manoel Vieira dos Santos em 20 de Maio de 1780 = 3 Agulhões velhos de moendas 4 arrobas e 10 libras a 50 r^o 6\$900 = 17 Argolas das moendas e 1 sega 4 arrobas e 24 libras á 40 r^o 6\$080 = 1 Braço de balança velho grande 2\$560 = soma 7:630\$540 = Transporte 7:630\$540 = 6 Marcas de ferro uzadas 3\$080 = 2 Cavadeiras velhas pequenas 200 r^o = 1 Furador das formas novo 240 r^o = 1 Ficareta 480 r^o = 1 Martelo velho de Pedreiro 240 r^o = 1 Ficareta pequena 160 r^o = 1 Marrão de quebrar pedra 12 libras a 20 r^o 240 r^o = 1 Pezo velho de 2 arrobas 2\$560 = 1 dito de 1 arroba 1\$280 = 1 dito de meia arroba 640 r^o = 1 dito de 8 libras 320 r^o = 1 Argola

Procuradoria da Fazenda Nacional
 no Estado do Rio de Janeiro
 26/6/90 *RE*



MINISTÉRIO DA FAZENDA

que está metida na moenda 1\$200 = 19 Cavilhas e 6 Aroelas 1 arroba e 16 libras a 30r^o 1\$440 = 58 Aroelas para Cavilhas e 10r^o 580 r^o = 1 Trado velho de colher 640r^o = 11 Foices de cortar cana 1\$870 = 1 dita velha 40r^o = 6 Machados velhos a 320 1\$920 = 2 Formas de fazer telha a 400r^o 800r^o = 13 Enchadas velhas a 80 r^o 1\$040 = Avaliação feita por Manoel Francisco Gomes, 1 Missal velho de Antuerpia 1\$600 = 1 Baptisterio 200r^o = 1 Cantico Ecclesiastico 320r^o = Avaliação feita por Domingos Pinto de Miranda, 1 Alampada de latão 4\$000 = Avaliação feita por Martinho Pereira de Brito, 1 Calix, Fntena, e Colher 1 marco, 5 onças e 2 oitavas a 100r^o 10\$600 = 1 Corôa e resplandor da Snt^a do Rozario 5 onças e 6 $\frac{1}{2}$ oitavas 4\$650 = 1 dita da Snt^a da Conceição dourada 7 onças e 6 $\frac{1}{2}$ oitavas a 105r^o 6\$565 = Avaliação feita por Manoel Ferreiras Santos, 1 Taxa com 6 arrobas e 4 libras a 220 r^o 4\$120 = So ma 7:720\$565. Transporte 7:720\$565 = 1 Taxa de cobre 8 arrobas e 10 libras a 320 r^o 8\$120 = 1 dita 10 arrobas e 9 libras a 240r^o = 78\$960 = 1 dita 7 arrobas 24 libras a 320r^o 79\$360 = 1 dita 1 arroba e 10 libras a 200r^o 8\$400 = 1 Caldeira 13 arrobas e 18 libras a 240r^o 104\$160 = 1 Alambique 2 arrobas e 12 libras a 280r^o 21\$280 = 1 dito 1 arroba e 6 libras 10\$640 = 1 dito 2 arrobas e 10 libras a 240 17\$760 = 3 Capellos e 3 Canos 2 arrobas e 12 libras a 260r^o 19\$760 = 1 Hisa de Cobre 1 arroba e 4 libras a 200r^o 7\$200 = 1 Taxo 20 libras 4\$000 = 2 Bronzes 1 arroba e seis libras a 180r^o 6\$840 = 1 Forno 1 arroba a 240r^o 7\$680 = 1 Sino 50\$000 = 1 Caldeira de agua benta 1\$200 = 2 Bronzes novos 71 libras a 380r^o 26\$980 = 1 Batedeira, 1 Pomba, 3 Remulhões, 2 Escumadeiras, 1 Raspadeira tudo com 30 libras 6\$000 = Avaliações feitas por Pedro da Cunha = 1 Imagem da Snt^a da Conceição de barro 8\$000 = 1 dita de Christo com Cruz e Calvario de madeira 1\$200 = 8 Castiças de ped^o torneados e pintados 1\$200 = 4 Jarras de madeira pintadas 640 = 3 Estantes de Missal 3\$000 = 9 Bancos na Igreja a 200 = 1\$800 = O Retabulo da Capella mór e arcazes 16\$000 = 2 ditos na frente do Arco 10\$000 = 4 Castiças torneados e dourados a 480 = 1\$920 = Outro Retabulo = 10\$000 = 1 Imagem de S.^{to} Amaro de 2 palmos de barro 480 = 1 dita de S. Martinho 960 = Soma = 8:311\$105 = Soma a lauda em frente 8:311\$105 = 1 Grade de ped^o na boca do arco 1\$920 = 3 Sacras e 2 Evangelhos 1\$000 = 5 Jarras da India azues a 200r^o 1\$000 = 1 Pedra d'Ara do Altar 2\$400 = 1 Imagem de S. Benedicto

Procuradoria da Fazenda Nacional

na Cidade de São Paulo

26/6/90 R

- 30 -



MINISTÉRIO DA FAZENDA

de barro 1\$600 = 1 Arcaz na Sacristia e Fainel 3\$000 = Avaliação feita por Miguel Rebello Ramos, e Jozé Pereira de Queiros Canaviaes velhos e novos 38\$000 = Fanzal 20\$000 = Vallas do campo de fóra 307 braças a 80r^o 24\$560 = Ditas no cercado de dentro 212 braças a 60r^o 12\$720 = Ditas que trazem a agua para moer o Engenho 200\$000 = Cercas e Cancellas 4\$000 = 51 Fés de Lorangeiras a 140r^o 21\$140 = 23 Fés de Café a 60r^o 1\$380 = 16 Fés de Romanzeiras 600r^o = 2 Fés de Tamarindos 200r^o = 1 Fé de Algodusiro 100r^o = 2 Fés de Cabaceiros 160r^o = 1 Parreira 1\$600 = Humas soqueiras de Bananeiras 900r^o = 115 Formas a 100r^o 11\$500 = 70 ditas de refugo a 60r^o 4\$200 = 2 Bois a 10r^o 20\$000 = 4 ditos a 6\$400 = 25\$600 = 6 ditos a 6r^o 36\$000 = 4 ditos a 5r^o 20\$000 = 4 Garrotes a 4r^o 16\$000 = 4 ditos a 2r^o 8\$000 = 1 Vacca 4\$000 = 1 dita 2\$000 = 2 ditas a 5r^o 10\$000 = 1 dita 6\$000 = 1 dita 3\$000 = 1 dita com cria 8\$000 = soma 8:821\$685 = Transporte 8:821\$685 = 1 Vacca com cria 6\$000 = 1 Boi velho 5\$000 = 2 Garrotes a 5r^o 10\$000 1 Fé de Limeira 160 = 3 Fés de Limões azedos 300 = Huns pés de bananeiras na horta do Engenho 960 = 1 Fé de Jáca 400 = 2 ditos de Figueiras 200 = 1 Fé de Cajueiro 120 = 2 Bancos cravados 240 = 1 Casco de pipa do Porto 2\$880 = 1 dito das Ilhas 1\$600 = 1 Barril com 6 arcos de ferro 800 = 1 dito 240 = 1 Funil de paó 200 = 4 Formas de paó de moenda 120 = 1 Forma de Agulhão 80r^o = 3 Formas de fazer tijolo 60r^o = 400 tijolos .. 1\$280 = 1 Zorra de puchar madeira 160 = 1 Coiro de Boi que serve para Tanoeiro 80r^o = 1 Rede de arrasto tezada 11\$000 = Avaliação feita por Jozé de Araujo Souza e Antonio Quaresma Figueira = Miguel Cabundá que pareceo ter 30 annos 60\$000 = Afonso Congo 40 annos 60r^o = Sebastião Rebolo 50 annos 50\$000 Manoel Caboverde 60 annos 60\$000 = Manoel Criolo 30 annos ... 110\$000 = Manoel Congo 56 annos 65\$000 = Pedro Congo com huã perna inchada 40 annos 40\$000 = Escravos que se compráram Thomez 70\$000 = Domingos 70\$000 = Miguel 70\$000 = soma 9:518\$565 = Soma a laude em frente 9:518\$565 = Domingos 70\$000 = Pedro 70\$000 = Domingos 64\$000 = Luzia 64\$000 = Faustino ladino, pe dreiro 102\$400 = Cactano e Ambrozio 153\$600 = Francisco 70\$400 Joaquim 76\$800 = Antonio 100\$000 = soma tudo 10:291\$165 = Abg timento = Ka rede que ficou em 8\$000 = 1 Carro que de menos se achou 3\$840 = 1 Foice 160 = 1 Machado 320 = 1 Ficareta 480 Soma 12\$802 = Fica liquido 10:217\$355. Cujas avaliações tirei de varias copias que acho nos papeis pertencentes a adminis-

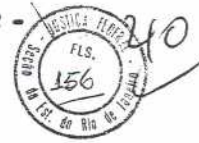
Procuradoria da Fazenda Nacional
 na Cidade da Rio de Janeiro
 26/6/90

MINISTÉRIO DA FAZENDA



tração do dito Engenho que não sei se são as que por donde o dito Rendeiro Domingos Pinto de Miranda tomou conta; e se há outras forão remetidas ao Snr do Engenho, por isso quando lho arrendei em 7 de Maio de 1802, não lhe fiz novas avaliações, e ficou impossado pelas ultimas porque tomou conta. He o que posso informar. Rio de Janeiro 20 de Setembro de 1809. Manoel Bento Lopes - Segundo se continha a dita avaliação por copia, depois do que se via o cálculo do Contador desta minha Relação cujo theor he o seguinte = Importão as 1:700 braças de testada na forma da avaliação f 60 até f 63 a 12\$800 cada huã braça, que multiplicados pelas ditas 1:700 he o total 21:760\$000 suposto que a f 63 declarem os Louvados que importão na quantia de 21:000\$760; he engano porque 1:700 doblas de 12\$800 far o total dito de 21:760\$000, e não 21:000\$760 = Importa a avaliação de f 29 té f 30 dos Fregios rusticos 2:381\$560 = Dos Pedreiros f 31 até f 32 8:400\$000 = Moveis af 33 382\$900 = Dos Ferreiros af 34v 196\$880 = Dos Caldeireiros f 35 640\$640 = Dos Captivos f 36 té f 37 902\$800 = Da Capella f 38 téf 39 ... 882\$360 = Dita af 40 6\$640 = Dita af 41 61\$150 = Dita af 42 31\$240 = Soma 13:886\$250 = Soma 35:646\$250 = A esta quantia se encontra o valor de 2 Capellas de Missas multiplicadas por 20 annos 640\$000 = He o líquido dos Fóros que tambem se encontram multiplicados por 20 annos 130\$000 = He o valor de 1 Feixo de assucar em cada hum anno 12\$800, que multiplicados pelos 20 annos 256\$000 = Finalmente se encontra o laudemio 865\$506 = Fica diminuida 33:754\$744. Continúa Transporte do Capital 33:754\$744 = Importa a 4ª parte do valor pela coação 8:438\$686 soma 42:193\$430 = soma o que deve a Real Fazenda ao Senhorio do predio a quantia de 42:193\$430. Como no auto de inventario af 53v declara ter-se tomado conta nas palavras = e o mais já declarado nas avaliações juntas def 28 té f 42 por isso não posso ver no conhecimento se ha alguma falta = He o importe dos bens avaliados af 68 téf 71 10:277\$355 = He o valor dos mesmos bens avaliados af 29 té f 40 13:886\$250 = Sobra para o Rendeiro a quantia de 3:608\$895. Rio de Janeiro 7 de Outubro de 1809. Antonio Justino de Brito e Lima = Segundo se continha o dito calculo do Contador e com elle fazendo-se os autos conclusos ao Meu Dez^{OR} Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda, e por elle apresentados em Relação perante os Meus Dez^{OR}s Juizes Adjuntos, nelles derão e proferirão o Acordão do theor seguinte = Acordão em Relação & Haja vista ao Dez.^{OR} Procurador

Procurador da Fazenda Nacional
 no Estado do Rio de Janeiro
 76.16(90) (R)



MINISTÉRIO DA FAZENDA

da Corôa. Rio de Janeiro 14 de Outubro de 1809 Dr. Teixeira = Almeida = Dr. Amorim = Segundo se continha o dito Acordão, em cumprimento do qual se continuára vista dos autos ao Meu Dez.^o - Procurador de minha Real Corôa e Fazenda Jose de Oliveira Pinto Botelho e Mosqueira, o qual nelles dera a sua resposta do theor seguinte = Serai presente. Com a rubrica do dito Meu Dez.^o Procurador da Corôa = Segundo se continha a dita resposta que sendo com ella dados os autos, dos mesmos logo se via o Aviso do theor seguinte = Sendo presente ao Principe Regente Nosso Senhor a conta que VM.^o deu, de que se achava louvada a Fazenda do Engenho das terras denominadas Lagôa de Rodrigo de Freitas q o mesmo Sn.^o mandou adjudicar para a sua Real Corôa por Decreto de 13 de Junho de 1808 para nella se edificar a Fabrica da Polvora, Fundição, Formação, e Perfuração das Peças de Artilharia; He Servido que a dita Propriedade se adjudique na forma das condições declaradas no mesmo Decreto pelo preço da Louvação; ficando VM.^o na intelligencia de que a Fazenda Real ha de pagar aquella quantia com o premio declarado no mesmo Decreto a 3, 6, e 9 mezes verificadas as ditas condições. O que participo a VM.^o para que assim o tenho entendido e o execute. Deus Guarde a VM.^o Palacio de Santa Cruz em 13 de Novembro de 1809 = Conde de Aguiar Sn.^o Bernardo Teixeira Coltinho Alvares de Carvalho = junte-se aos autos Dr. Teixeira = Segundo se continha o dito Aviso e seu cumpra-se, o qual sendo junto aos autos logo se fixerão os mesmos conclusos ao dito Meu Dez.^o Juiz dos Feitos da Corôa e Fazenda, que sendo-lhe apresentados e por elle vistos e examinados, propostos em Relação perante os meus Dez.^{os} Juizes Adjuntos nomeados com assistencia do meu Dez.^o do Paço e Procurador de minha Real Corôa e Fazenda, por todos forão julgados, e nelles derão e proferirão o Acordão definitivo do theor seguinte = Acordão em Relação & Visto o Decreto do dito Sn.^o de 13 de Junho de 1808 f ___ e Aviso de 13 do corrente mez f ___ Adjudicação na forma de hum e outro e com as mais condições em ambas declaradas aos Proprios da Fazenda Real a Fazenda e Engenho / das terras denominadas da Lagôa de Rodrigo de Freitas, aos seus accessorios que tambem forão louvados no preço liquidada quantia de 42:193\$430, na qual se comprehende o augmento no mesmo Decreto determinado para ser paga a 3, 6, e 9 mezes, como no dito Aviso se ordena, tirando-se desta mesma quantia 3:608\$899, que serão pagos tambem a 3, 6, e 9 mezes ao Rendeiro que en-

Procurador da Fazenda Nacional
em Estada do Rio de Janeiro

26/6/50

4

MINISTÉRIO DA FAZENDA



tregou os ditos bens moveis e semoventes accessorios pelo valor a que elles subirão sobre aquelle em que elle os recebeu, no seu arrendamento. E mandão que se passe titulo para se ratificar na posse por parte da Real Fazenda, ficando salvo ao Proprietario no caso de se verificar ser vinculo esta Fazenda, e elle offerecer predios idoneos suficientes para a subrogação expressa no dito Decreto o pedir os 640\$000 que agora lhe ficão encontrados f 72 em razão do encargo das duas Capellas de Missas ahí mencionadas pela razão de esta então dever passar para os bens subrogados. Rio de Janeiro 18 de Novembro de 1809 = Dr. Teixeira = Brito Menezes = Oliveira = Fui presente com a Rubrica do Dez.^o Procurador da Corôa = Segundo se continha o dito Acordão, o qual fôra publicado em audiência publica do meu Juizo da Corôa pelo sobredito Dez.^o Juis dos Feitos em 29 do mesmo mez e anno de sua data, como constava do termo de publicação exarado nos ditos autos, dos quaes por parte da Minha Real Fazenda me fôra pedido e requerido que do processo dos sobreditos autos lhe mandasse dar e passar sentença de adjudicação da Fazenda denominada Lagôa de Rodrigo de Freitas para servir de titulo, e se ratificar na posse da mesma Fazenda, e por ser justo e conforme o Direito mandei passar a presente, pela qual Mando a todos os Meus Ministros, Justicias, e Officiaes della em suas respectivas Jurisdições cada hum, que sendo-vos esta apresentada, hindo primeiramente assignada pelo Meu Dez.^o Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda Real, passada pela minha chancellaria da Suplicação e sellada com o sello das minhas Reaes Armas, a cumpraes e guardeis, e façaes em tudo e por tudo muito inteiramente cumprir e guardar como nella se contem e declara; e em seu cumprimento hei por adjudicadas á Minha Real Corôa e Fazenda as terras, Engenho, moveis e semoventes, e tudo o mais pertencente á Fazenda denominada Lagôa de Rodrigo de Freitas na forma determinada no Meu Decreto de 13 de Junho de 1808, e com as condições nelle declaradas, e Mando que seja ratificada a posse da mesma Fazenda, que já havia tomado os Meus Dez.^{os} Juis e Procurador da Corôa e Fazenda, fazendo-se todas as cerimoniaes e todas as solemnidades de Direito e estilo: o que assim cumprireis & O Principe Regente Nosso Senhor o mandou pelo Dr. Bernardo Teixeira Coitinho Alvares de Carvalho Cavalleiro professo na Ordem de Christo do seu Dezebargo, e seu Dez.^o da Casa da Suplicação desta Côrte do Rio de Janeiro, e nella Juis dos Feitos da Corôa e Fazenda

Procuradoria da Fazenda Nacional
 na Cidade do Rio de Janeiro
 26/6/90

MINISTÉRIO DA FAZENDA



Real por quem esta se deu e passou e vai assignada; sottoscrita por Thomas Pedro Cotrim de Almeida, Escrivão Proprietario do mesmo Juizo dos Feitos da Corôa e Fazenda Real da Relação e Casa da Suplicação desta sobredita Côrte do Rio de Janeiro, e na mesma dada e passada aos 30 dias do mez de Janeiro de 1810. - Pagar se-ha de feitiço desta na forma do Regimento 122200; de assinatura, nada; e do Sello se fará na Chancellaria do que dever; Eu Thomas Pedro Cotrim de Almeida Escrivão da Corôa e Fazenda Real que o subscrevi - Dr. Bernardo Teixeira Coitinho Alvares de Carvalho - Joze de Oliveira Pinto Botelho e Mosqueira - Pagou na Chancellaria 130r.⁵ Rio 22 de Março de 1810 - Costa - Certidão Certifico que esta Carta de Adjudicação he tirada a favor da Real Corôa e Fazenda para posse do Engenho da Lagôa de Rodrigo de Freitas, adjudicado a S.A. Real, e deve ser sellada na forma da Ley, sem pagamento do sello por ser somente interessada a Real Fazenda. Rio 30 de Março de 1810 Thomas Pedro Cotrim de Almeida - Ill.^{mo} Snr Dez.^o do Paço e Regedor. Com a certidão acima mandei esta Carta de Adjudicação passada a favor da Real Fazenda ao Erario para ser sellada na forma da Ley, e poder transitar pela Chancellaria com a devida solemnidade, não quizerão os Officiaes encarregados do Sello Sellar, e menos os autos principais aponso: o mesmo aconteceu na Chancellaria Mór da Côrte e Reino, dizendo ser preciso requerer ao Ill.^{mo} Snr Chancellor Mór para mandar sellar os papeis da Real Fazenda, e nos autos principais af 74 duvidei fazer os conclusos a final sem hirem ao sello como a Ley recomenda; mas assim mesmo se sentenciário sem reflexão á sem duvida, o que agora se deve remediar tudo para se evitar alguma nullidade futura, e satisfazer a obrigação da Ley. Todo o exposto ponho na presença de V.S. para determinar o que for servido. Rio 15 de Fevereiro de 1810. Thomas Pedro Cotrim de Almeida - Venha tudo competentemente sellado, fazendo-se para isso pelo Solicitador o requerimento necessario. Rio 22 de Fevereiro de 1810 - Com rubrica - Certifico que esta Carta tem 63 meias folhas de papel entrando esta, do que se deve pagar o Sello competente. Rio 15 de Março de 1810. Thomas Pedro Cotrim de Almeida - Nº 338 - Pagou o Solicitador da Real Fazenda 12260 do Sello desta Carta conforme a certidão supra. Rio 22 de Março de 1810 - Menezes -

Datilografei a presente cópia:
Mecanografia, 22 de junho de 1967

Antonio Augusto Affonso
ANTONIO AUGUSTO AFFONSO
Datilógrafo nível 7-A

V I S T O:

Mecanografia, 22 de junho de 1967

Noêmia do Souto Gonçalves
NOÊMIA DO SOUTO GONÇALVES

Dat. AF - 503 - 7-A

Procuradoria da Fazenda Nacional
do Rio de Janeiro

26/6/50

Anexo 03 – Escritura de Cessão de Domínio Direto dos terrenos da Lagoa de Freitas.

ESCRITURA DE CESSÃO DO DOMÍNIO DIRECTO DOS TERRENOS DA LAGOA DE RODRIGO DE FREITAS, QUE FAZ A ILLMA. CAMARA MAI DESTA CÔRTE À F.N. MEDIANTE O PREÇO DE 50 APOLICES DA DIVIDA PUBLICA DO VALOR NOMINAL DE 1:000:000 CADA UMA COMO ABAIXO SE DECLARA.- SAIBAO quantos esta virem, que no anno do Nascimento de N.S. Jesus Christo, de 1869, aos 18 dias do mez de Novembro nesta côrte do Rio de Janeiro em a directo - ria geral do contencioso do thesouro n.º onde eu tabellião intr. no impedimento do proprietario o B.º Carlos Augt. da Silveira Lobo, fui vindo por me sêr distribuida pela distribuição seguinte. Ao Dr. Lobo se distribuiu uma escriptura de cessão do domínio directo dos terrenos da Lagoa de Rodrigo de Freitas que faz a Illma. camara mai desta côrte à F.N. mediante o preço de 50 apolices da divida pub. do valor nominal de um conto de réis. Rio em 28 de Out. de 1869 J. Salesmo. E sendo ahí compareção como outorgante cedente a Illma. camara mai representada por seu proc.º competente habilitado, como pro - vou com o alvará de procuração bastante que exhibio, e que fica nesta data registrada no actual livro de n.º 76 de registros de este cartorio, e que fica archivada, e como outorgada cessionaria a F.N. representada pelo Dr. João Cardoso de Menezes e Souza, servindo de proc.º fiscal do thesouro, pessoas conhecidas de mim tabellião, das testem.º abaixo nomeadas, e assignadas, do que dou fé, perante as ouzes pela outorgante foi dito que sendo ella Senhora e possuidora do domínio directo dos terrenos da Lagoa de Rodrigo de Freitas, os quos se limitão ao norte com as vertentes do Corcovado e Palmeiras, ao sul com o mar, á léste com terras de D. Izabel, ao poente com terrenos do visconde de Asseca, partindo da pedra de N.S. da Copacabana, isto é, não da altura, em que se acha a ospella porém da que chamão pedrada Aspodôr, onde estão gravadas F.N. segue o rumo de 369 30' NO com 275 br. passa pelas aguas vertentes do morro "Cantagallo" onde existe o marco com as referidas letras F.N. segue pelas vortentes, e p.º se pelas ruinas visiveis da casa do respectivo sitio, atravessa o



Secretaria da Fazenda Nacional
 26/06/50 (R)

morro com 145 br. e segue depois o rumo de 21º NO com 50 br. e passa
 por uma pedra, onde se vê as letras P.N. no lugar denominado Praia
 Funda; d'aqui no rumo de 25º N.O. atravessa a Lagôa com 230 br. até
 a fralda do morro da "Urca", em que estão gravadas as mesmas letras
 P.N. depois do rumo de 36º N.E. atravessa a "Urca" com 435 br. e se-
 gue a direção das vertentes até encontrar o caminho de S. Clemente
 no antigo forte da prassaba, onde se reconheceu o lugar de um marco,
 que ali existiu, e que foi restabelecido; atravessa o dº camº com 15
 bra., onde se collocou o marco; d'aqui no rumo de 70º N.E. com 90 br.
 e d'ahi segue a linha a direção das vertentes do Corcovado, Painel-
 ras, morro da Tijuca e Boa Vista, atravessando a estrada desse nome,
 Dois Irmãos e sitio do Céu, não compreendendo a casa deste sitio pas-
 sa pela campã do antigo forte do Vidigal, chega ao mar e seguindo pe-
 la praia pº o lado de Copacabana com 1655 br.; segue depois no rumo
 de 60º 3' E.E. com 65 br. até a pedra já mencionada, ficando por es-
 ta fôrma fechado o perimetro destes mencionados terrenos, que contém
 incluindo as curvas de vertentes 10100 br., sendo o maior comprimen-
 to desta fazenda 2700 br. com uma superficie proximaente igual a
 quatro milhões e quinhentas mil braças quadradas, compreendendo
 Lagôas; e houve ella outorgante o dominio directo dos mesmos terre-
do dos ditos terrenos por cartas de Maio de 1867 confirmadas pela
 provisão de 8 de Jº de 1794, concessão de 18 de Agosto de 1867 e vi-
 ta; e assim como ella outorgante tem e possui o dominio directo de
 mencionados terrenos, delles faz cessão á P.N. mediante a entreg
 50 apolices da divida publica do valor nominal de um conto de r
 juros de 6% as quaes com o traslado deste instrumento receberá
 partição competente, e do qº dá plena e geral quitação para
 mais exigir por qualquer titulo, que seja, cedendo e transfer
 P.N. todo o direito e açãõ, dominio e posse, que tenha dos t
 óra cedidos e havendo-s por empossada delles por força deste
 tura e da clausula constituti. E pelo Sr. Dr. prof fiscal
 foi dito que em virtude de ordem de S.Exa. o Sr. ministro



Provedoria de Fazenda Nacional
 26/06/90

53 386/40



fazenda e em execução ao disposto no art. 11 § 13 da lei de 27 de Setembro de 1860, e no artº 14 da lei de 28 de Junho de 1865, aceitava esta escriptura como era feita e nella se contem. E assim convencio-
 nados, me pedirão lhes lavrasse nesta nota o presente instrumento, que
 lhes li, aceitarão e assignarão com as testemunhas presentes Antonio
 Nicoláo da Cunha e Britto e José Veriato Martine, reconhecidas de mim
 tabellião interino que declaro não pagar o presente contracto o impos-
 to de 6% de transmissão da tabella annexa ao regulamento mandado obser-
 var pelo decreto nº 4353 de 17 de Abril do corrente anno, e apenas o
 sello proporcional por estar isento do primeiro imposto e sujeito ao
 segundo em virtude do disposto no artº e § unico do mesmo regul. com-
 binado com o artº 14 do regul. que baixou com o dec. nº 4354 de 17 do
 mesmo mez e anno, sendo o referido sello pago pela verba sob nº 37 na
 quantia de 50\$000, nesta mesma data de 19 do corrente na recebedoria
 do Rio de Janeiro do que dou fé. E assim todos convencionados me pe-
 dirão que nesta nota lhes lavrasse a presente escriptura que sendo
 lhes por mim lida e aceitarão e assignão com as testemunhas acima já
 mencionadas, perante mim João Vicente Esteves, tabellião intrº que a
 escrevi do que tudo dou fé - Faltio desta 10\$000 - Gabriel José do Ro-
 sario - João Cardoso de Menezes e Souza - Antonio Nicoláo da Cunha e
 Britto - José Veriato Martine.- CONFERE com documento existente no pro-
 cesso arquivado sob nº 117, armário 18, gaveta 16, na DIRETORIA DO DO-
 MÍNIO DA UNIÃO.- JBS/CFBU - Visto - DIRETORIA DO DOMÍNIO DA UNIÃO -
 Divisão de Cadastro e Registro. Em 7 de 6. de 1940.- a) Bento Fleury
 de Rocha - Chefe da Divisão.

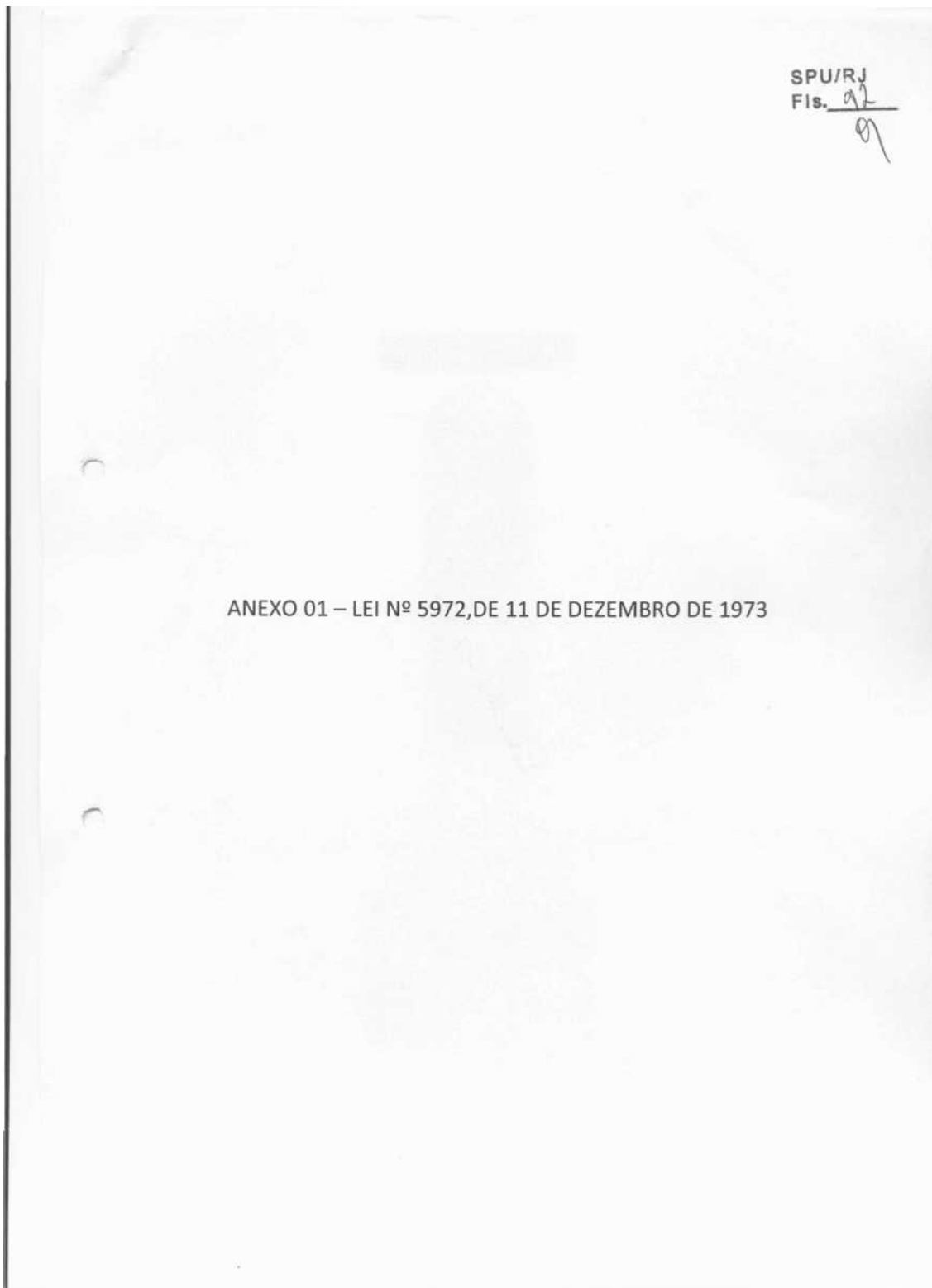
Confere-se o original
Sumario
 SERRAVALLE AMARAL
 E. L. A. T.

EXP



Procedimento da Fronteira Nacional
 em 26/06/90

Anexo 04 - Ofício nº 4248/2009/SPU/RJ/CODIM/AD encaminhado pela Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro ao titular do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Rio de Janeiro





Recibi
06/12/10
SPU/RJ
Fls. 90
Gracia

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, nº 375 – Sala 514, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.020-010
(21) 3805.2500 e 3805-2503 – grpurj@spu.planejamento.gov.br

Ofício N.º 4249/2009/SPU/RJ/CODIM/AD

06 DEZ 2010

Rio de Janeiro, 31 de novembro de 2010

Ao Sr
Fernando Bezerra Falcão
Titular do 2º Ofício do Registro de Imóveis
Av. Nilo Peçanha, 26 – 5º andar
Centro – Rio de Janeiro – RJ
CEP 20.020-100

Assunto:

1. Solicitação de registro de propriedade de bem imóvel de posse da União: área ocupada pelo Instituto Jardim Botânico.

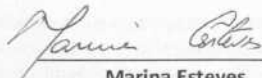
Senhor Oficial,

1. De acordo com a Lei nº 5972, de 11 de dezembro de 1973 (Anexo 01), a SPU vem solicitar registro de propriedade da área remanescente da "Fazenda Nacional na Lagoa Rodrigo de Freitas", adquirida pela União em 1832 e ocupada atualmente pelo JBRJ – Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro - bem como pela "Comunidade do Horto" conforme planta e memoriais descritivo em anexo (Anexo 02).
2. A área foi ocupada originariamente por moradores e lavradores do antigo "Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa" (1596), posteriormente adquirida por Rodrigo de Freitas de Mello e Castro, que fundou "Fazenda Nacional na Lagoa Rodrigo de Freitas" (1660).
3. A origem do Jardim Botânico que está inserida na citada fazenda remonta à vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, acompanhada pela Corte em 1808. Fixando-se no Rio de Janeiro, então alçado à condição de sede do Império Português, a mudança trouxe diversas oportunidades e melhorias para a cidade, dentre elas a implantação de uma Fábrica de Pólvora na sede do antigo Engenho de Rodrigo de Freitas, cujas ruínas dos muros atualmente integram os limites do Jardim Botânico.
4. Recém-chegado, por Decreto de 13 de junho de 1808, o Príncipe-Regente, D. João VI, criou no antigo "Engenho da Lagoa", pertencente a Rodrigo de Freitas, o Jardim de Aclimação, com a finalidade de abrigar plantas e especiarias oriundas das Índias Orientais, dentre os quais noz-moscada, canela e pimenta-do-reino.

SPU/RJ
Fis. 11

5. No mesmo ano, em 11 de outubro, recebeu o nome de Real Horto. Sua direção foi entregue ao Marquês de Sabará, diretor da fábrica de pólvora criada ao lado, que também entendia de botânica, sendo depois substituído pelo Tenente General Carlos Napion.
6. Em 1810, segundo o "Dicionário de Curiosidades do Rio de Janeiro", o alemão Kaucke o transformou em uma estação experimental. Com a proclamação da república em 1822, o Real Horto foi aberto à visitação como Real Jardim Botânico. Adquiriu a partir de então foros de botânico, pois seu diretor era um erudito frade carmelita: frei Leandro do Sacramento, professor de botânico conhecido pelos seus estudos da flora brasileira. Com a Proclamação da República, o belo parque passou a ser denominado como Jardim Botânico a partir de 1890, recebendo, desde então, vários ilustres visitantes.
7. A área referente ao Jardim Botânico propriamente dito sofreu transformações, tendo sido anteriormente vinculada ao IBAMA, até se estabelecer sob a configuração atual de "Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ", autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.
8. Em termos registrários e cadastrais, o mais antigo documento relativo à área que se apresenta nesta Superintendência, se refere a uma Carta de Adjudicação relativa à "Fazenda Nacional na Lagoa Rodrigo de Freitas" (cerca de 21.780.000,00m²), apresentada como forma de aquisição, do então proprietário Rodrigo de Freitas de Mello e Castro, pela, hoje, União, de acordo com a Lei de 24/10/1832/art.40 (conforme transcrição presente no ofício 18-G de 1977 - Anexo 03).
9. Segundo o Decreto-Lei 9.760/46, art. 76, 92 e 94 e Decreto-Lei 6.874/44, um número significante das residências, antes destinadas aos operários da antiga Fábrica de Pólvora, foi cedido à funcionários do Jardim Botânico. É sabido também que o Decreto 56.911/1965 cedeu de forma gratuita à Central Elétrica Furnas 21000m² - excluídos da área em questão, da mesma forma que o Decreto 62.551/1968 o fez em nome do Serviço de Processamento de Dados - SERPRO, englobando outros 26800m², também excluídos.
10. Já em 1967, um Termo de Transferência foi outorgado pela União ao extinto Banco Nacional da Habitação - BNH, de um imóvel localizado na Rua Pacheco Leão, relacionado no Decreto nº 62.698 de 14/05/1968, de área igual a 143000,00m², incluindo as respectivas benfeitorias. Cabe ressaltar que, apesar da referida área ter sido revertida ao Patrimônio da União (Anexo 04), ela está excluída Poligonal Externa objeto da abertura de matrícula.
11. Através de pesquisa cartorial, verificou-se a inexistência de matrículas ou transcrições correspondentes a área a ser regulamentada (Anexo 05).
12. Aproveitamos a oportunidade para apresentar protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,



Marina Esteves
Superintendente

MP / SPU
04967.000309/2011-01
4/01/2011

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SERVIÇO REGISTRAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2^o Ofício do Registro de Imóveis
da cidade do Rio de Janeiro

Ofício nº 25 /2011

Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 2011

À Ilma. Sra. **MARINA ESTEVES**,
M.Da. Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro

Senhora Superintendente:

Foi recebido e prenotado sob o n. 435.790, o Ofício n. 4248/2009/SPU/RJ/DODIM/AD, contendo solicitação de registro de propriedade do bem imóvel de posse da União, área ocupada pelo Instituto Jardim Botânico, com base na Lei n. 5.972, de 11 de dezembro de 1973.

Para possibilitar a ulatimação do exame do pedido, solicito complementar e juntar a documentação referida na citada Lei 5.972, a saber:

1. Requerimento firmado por Procurador da Fazenda Nacional;
2. Decreto do Poder Executivo, discriminando o imóvel, cujo texto consigne os elementos relacionados no inciso I do art. 2º., da mencionada lei;
3. Certidão lavrada pelo SPU, atestando a inexistência de contestação ou de reclamação feita administrativamente, por terceiros, quanto ao domínio e posse do imóvel em causa.

Sirvo-me do ensejo para manifestar a V.Sa. protestos de apreço e consideração.-


FERNANDO B. FALCÃO - matrícula 06/1530
Oficial Titular



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

GABINETE DA MINISTRA

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 356, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DA SAÚDE, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 5º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e no Decreto nº 7.395, de 22 de dezembro de 2010, resolvem:

Art. 1º Autorizar o Ministério da Saúde, nos termos do Anexo a esta Portaria, a contratar, assente e três profissionais, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma da alínea "a" do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Parágrafo único. Os profissionais a que trata o caput serão contratados para desempenhar atividades relacionadas à área de Assistência à Saúde para Comunidades Indígenas, conforme descrições contidas no quadro Anexo a esta Portaria.

Art. 2º A contratação dos profissionais deverá ser efetuada por meio de processo seletivo simplificado segundo a ampla divulgação, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.745, de 1993.

Art. 3º O prazo de duração dos contratos deverá ser de dois anos, com possibilidade de prorrogação até o limite máximo de quatro anos, conforme previsto no art. 4º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.745, de 1993, desde que a prorrogação seja devidamente justificada pelos titulares dos Órgãos.

Art. 4º A remuneração dos profissionais a serem contratados será em conformidade com os valores expressos nos Anexos ao Decreto nº 7.395, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 5º As despesas com as contratações autorizadas por esta Portaria correrão à conta da dotação orçamentária consignada, de que trata o caput do art. 1º, no Grupo de Natureza de Despesa GND "1 - Despesa com Pessoal e Encargos Sociais", tendo em vista que visam à substituição de servidores e empregados públicos, nos termos do § 1º do art. 87 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010, e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MIRIAM BELCHIOR

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

ALEXANDRE ROCHA SANTOS PADILHA
Ministro de Estado da Saúde

ANEXO

Table with 4 columns: Fundamento Legal, Classificação da Atividade, Área de Atuação, Quantidade de Vagas. Rows include Domínio Arco do Sul do SCS, Assistência de Nível Médio, Saúde Indígena de Saúde, and Agente Indígena de Saúde.

PORTARIA Nº 352, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, tendo em vista a autorização constante do § 4º do art. 2º do Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011, e considerando a necessidade de implementar ações da Operação Cidadania Xingu, na região da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, conforme informações constantes do Processo MP/SE Nº 01108.001235/2011-40, resolve:

Art. 1º Ampliar o limite para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção de que trata o Anexo II do Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011, na forma do Anexo desta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MIRIAM BELCHIOR

PORTARIA Nº 357, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso da competência que lhe foi delegada pelo art. 1º do Decreto nº 7.371, de 26 de novembro de 2010, e tendo em vista o disposto no art. 1º, inciso II, da Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973, em conformidade com o que consta do Processo Nº 04967.00310/2009-23, resolve:

Art. 1º Fica a Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro autorizada a requerer, em nome da União, o registro do imóvel com área de 1.283,170,00m² e perímetro de 8.725,46m, situado entre a Estrada Dona Castorina, entre os nºs 67 e 135 e as Ruas Pacheco Leão, entre os nºs 623 e 2036, Major Rubens Vaz entre os nºs 66 e 122 e Rua Jardim Botânico, entre os nºs 920 e 1060, no bairro Jardim Botânico, Município do Rio de Janeiro, naquele Estado, que assim se descreve e caracteriza: a partir do ponto V1, de coordenadas UTM, Datum Horizontal SAD-69, (N=7459130,931 e E=682574,669) situado na esquina das Ruas Pacheco Leão e Jardim Botânico, daí, segue por 927,65m, ao longo da Rua Pacheco Leão, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V2 (N=7459242,658 e E=681687,539); daí, segue por 200,11m no sentido Sudeste, ao longo da Rua Pacheco Leão, até chegar no ponto V3 (N=7459145,196 e E=681513,113); daí, segue por 22,67m, confrontando com a área da União, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V4 (N=7459125,026 e E=681523,450); daí, segue por 196,00m, confrontando com a área da União, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V5 (N=7458931,130 e E=681552,065); daí, segue por 145,81m, confrontando com a área da União, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V6 (N=7458872,987 e E=681421,136); daí, segue por 85,00m, confrontando com a área da União, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V7 (N=7458904,741 e E=681342,290); daí, segue por 170,00m, confrontando com a área da União, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V8 (N=7459004,553 e E=681172,290); daí, segue por 125,00m, no sentido Nordeste, con-

frentando com a área da União, até chegar no ponto V9 (N=7459009,311 e E=681104,094); daí, segue por 60,00m, no sentido Nordeste, confrontando com a área da União, até chegar no ponto V10 (N=7459004,097 e E=681079,625); daí, segue por 40,00m no sentido Nordeste, confrontando com a área da União, até chegar no ponto V11 (N=7459103,597 e E=681073,328); daí, segue por 614,21m, ao longo do Rio das Macaças, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V12 (N=7459025,817 e E=680565,768); daí, segue por 212,59m, ao longo da Rua Pacheco Leão, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V13 (N=7459050,150 e E=680769,910); daí, segue por 11,24m, cruzando a Rua Pacheco Leão, até a escuta deslida com a Estrada Dona Castorina, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V14 (N=7459069,823 e E=680766,384); daí, segue por 107,34m, ao longo da Estrada Dona Castorina, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V15 (N=7459108,512 e E=680728,817); daí, segue por 18,97m, atravessando a Estrada Dona Castorina, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V16 (N=7459169,968 e E=680713,848); daí, segue por 15,85m, ao longo da Estrada Dona Castorina, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V17 (N=7459167,330 e E=680698,223); daí, segue por 43,32m, confrontando com o lote 4 do PAL 31728, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V18 (N=7459206,845 e E=680690,548); daí, segue por 4,04m,

confrontando com o lote 3 do PAL 31728, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V19 (N=7459210,477 e E=680678,792); daí, segue por 111,13m, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V20 (N=7459269,906 e E=680584,885), localizado no bordo da Estrada Dona Castorina, daí, segue por 81,93m, em curva no bordo norte da Estrada Dona Castorina, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V21 (N=7459305,179 e E=680514,985); daí, segue por 10,42m, atravessando a Estrada Dona Castorina e passando pelo portal do Parque Nacional da Tijuca, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V22 (N=7459294,851 e E=680516,363); daí, segue por 1391,67m no sentido Sudeste, acompanhando a curva de altitude

ANEXO

AMPLIAÇÃO DE LIMITES PARA EMPENHO DE DESPESAS COM DIÁRIAS, PASSAGENS E LOCOMOÇÃO EM 2011 - DEMAIS DESPESAS

(DETALHAMENTO CONSTANTE DO ANEXO II DO DECRETO Nº 7.446, DE 1º DE MARÇO DE 2011)

Table with 2 columns: ORGÃO DE UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, VALOR. Row for Ministério de Pesca e Aquicultura with value 56.

Inclui as demais despesas, exceto as relativas às subfunções 092, 125, 181, 182, 183, 304, 305, 603, 604, 605 e verbas extraordinárias e recursos de doações e de convênios.

PORTARIA Nº 355, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições e tendo em vista a delegação de competência prevista no art. 10 do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, resolve:

Art. 1º Autorizar a nomeação de nove e cinco candidatos aprovados no concurso público para os cargos de Analista em Ciência e Tecnologia e de Assistente em Ciência e Tecnologia do Quadro de Pessoal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, fundação vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, autorizado pela Portaria MP Nº 423, de 15 de outubro de 2010, conforme discriminado no Anexo.

Art. 2º O provimento dos cargos nos quantitativos previstos no art. 1º deverá ocorrer a partir do mês de setembro de 2011.

Art. 3º O provimento dos cargos no quantitativo previsto no art. 1º está condicionado:

- I - a existência de vagas na data da nomeação;
- II - a declaração do respectivo ordenador de despesa, quando do provimento dos referidos cargos, sobre a adequação orçamentária e financeira da nova despesa com a Lei Orçamentária Anual e sua compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, demonstrando a origem dos recursos a serem utilizados;
- III - a substituição de cento e oitenta e oito trabalhadores terceirizados que executam atividades não previstas no Decreto Nº 2.271, de 7 de julho de 1997, cuja identificação deverá constar de relação, a ser publicada previamente à nomeação dos candidatos aprovados, de acordo com o disposto no art. 1º da Portaria MP Nº 423, de 15 de outubro de 2010, o que implicará o rearranjo de dotações orçamentárias de "Outras Despesas Correntes" para "Pessoal e Encargos Sociais", no montante equivalente ao custo dos cargos previstos, até que esta despesa esteja definitivamente incorporada aos limites orçamentários anuais de pessoal e encargos sociais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 4º A responsabilidade pela verificação prévia das condições para a nomeação dos candidatos a que se refere no art. 1º será do Presidente da CNPq, a quem caberá baixar as respectivas normas, mediante a publicação de editais, portarias ou outro ato administrativo.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MIRIAM BELCHIOR

ANEXO

Table with 4 columns: CARGO, ESCOLARIDADE, VAGAS. Rows for Analista em Ciência e Tecnologia (MS) and Assistente em Ciência e Tecnologia (SD).

100m, confrontando com a linha de limite do Parque Nacional da Tijuca, até chegar no ponto V23 (N=7458396,011 e E=685445,161); daí, segue por 260,08m no sentido Sudeste, confrontando com o Parque Nacional da Tijuca, até chegar no ponto V24 (N=7458491,188 e E=680211,790); daí, segue por 43,31m, no sentido Sudeste, confrontando com o Parque Nacional da Tijuca, até chegar no ponto V25 (N=7458473,352 e E=680169,190); daí, segue por 30,00m no sentido Nordeste, confrontando com o Parque Nacional da Tijuca, até chegar no ponto V26 (N=7458483,110 e E=680140,803); daí, segue por 135,52m no sentido Nordeste, confrontando com o Parque Nacional da Tijuca, até chegar no ponto V27 (N=7458577,895 e E=680343,188); daí, segue por 145,15m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V28 (N=7458447,595 e E=679979,213); daí, segue por 105,69m, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V29 (N=7458559,011 e E=680336,896); daí, segue por 43,05m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V30 (N=7458347,523 e E=680078,384); daí, segue por 144,06m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V31 (N=7458330,230 e E=680221,403); daí, segue por 43,10m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V32 (N=7458483,011 e E=680262,565); daí, segue por 56,10m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V33 (N=7458345,215 e E=680318,211); daí, segue por 185,00m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V34 (N=7458288,539 e E=680495,672); daí, segue por 157,74m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V35 (N=7458421,388 e E=680586,710); daí, segue por 32,05m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V36 (N=7458441,609 e E=680608,051); daí, segue por 70,51m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V37 (N=7458447,733 e E=680675,878); daí, segue por 31,18m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V38 (N=7458477,839 e E=680705,447); daí, segue por 19,73m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V39 (N=7458437,667 e E=680725,146); daí, segue por 66,80m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V40 (N=7458453,545 e E=680790,032); daí, segue por 57,20m, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V41 (N=7458457,784 e E=680847,075); daí, segue



por 44,2m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V42 (N=7458463,761 e E=680890,990); daí, segue por 33,50m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V43 (N=7458470,009 e E=680923,902); daí, segue por 91,50m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V44 (N=7458480,764 e E=681014,768); daí, segue por 102,20m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V45 (N=7458494,680 e E=681117,025); daí, segue por 14,10m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V46 (N=7458497,91 e E=681130,842); daí, segue por 89,14m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V47 (N=7458522,851 e E=681216,295); daí, segue por 80,02m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V48 (N=7458560,118 e E=681286,919); daí, segue por 36,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V49 (N=7458564,805 e E=681322,681); daí, segue por 210,44m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V50 (N=7458657,939 e E=681520,610); daí, segue por 226,08m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V51 (N=7458140,110 e E=681629,161); daí, segue por 10,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V52 (N=7458445,014 e E=681638,179); daí, segue por 9,00m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V53 (N=7458437,171 e E=681642,593); daí, segue por 10,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V54 (N=7458442,075 e E=681651,308); daí, segue por 5,00m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V55 (N=7458437,715 e E=681653,709); daí, segue por 20,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V56 (N=7458447,527 e E=681671,189); daí, segue por 11,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V57 (N=7458457,030 e E=681665,650); daí, segue por 10,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V58 (N=7458461,755 e E=681674,663); daí, segue por

24,73m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V59 (N=7458485,447 e E=681667,375); daí, segue por 16,18m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V60 (N=7458493,730 e E=681681,273); daí, segue por 13,70m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V61 (N=7458481,720 e E=681687,864); daí, segue por 30,50m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V62 (N=7458490,990 e E=681716,921); daí, segue por 28,44m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V63 (N=7458464,695 e E=681727,764); daí, segue por 11,56m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V64 (N=7458475,816 e E=681754,860); daí, segue por 10,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V65 (N=7458477,104 e E=681744,278); daí, segue por 21,67m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V66 (N=7458457,092 e E=681752,374); daí, segue por 133,52m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V67 (N=7458506,190 e E=681876,540); daí, segue por 34,59m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V68 (N=7458533,575 e E=681897,623); daí, segue por 12,40m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V69 (N=7458522,128 e E=681902,392); daí, segue por 20,00m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V70 (N=7458529,610 e E=681920,940); daí, segue por 60,26m no sentido Sudeste, até chegar no ponto V71 (N=7458492,400 e E=681936,310) localizado na Rua Major Rubens Vaz, daí, segue por 54,91m ao longo da Rua Major Rubens Vaz, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V72 (N=7458527,473 e E=682024,610); daí, segue por 8,21m no sentido Nordeste, até chegar no ponto V73 (N=7458529,620 e E=682032,530); daí, segue por 44,21m ao longo da Rua Major Rubens Vaz, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V74 (N=7458488,270 e E=682048,230); daí, segue por 12,21m no sentido

Sudeste, até chegar no ponto V75 (N=7458487,900 e E=682060,430), localizado na Rua Jardim Botânico, daí, segue por 47,56m ao longo da Rua Jardim Botânico, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V76 (N=7458532,619 e E=682096,697); daí, segue por 25,00m, confrontando com a EMBRAPA, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V77 (N=7458548,183 e E=682077,133); daí, segue por 49,00m, confrontando com a EMBRAPA, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V78 (N=7458588,568 e E=682049,577); daí, segue por 10,30m, confrontando com a EMBRAPA, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V79 (N=7458598,624 e E=682051,587); daí, segue por 61,20m, confrontando com a EMBRAPA, no sentido Nordeste, até chegar no ponto V80 (N=7458659,412 e E=682058,676); daí, segue por 125,20m, confrontando com a FMHRA-PA, no sentido Sudeste, até chegar no ponto V81 (N=7458641,180 e E=682182,541), localizado na Rua Jardim Botânico; daí, segue por 627,39m, ao longo da Rua Jardim Botânico, no sentido Nordeste até chegar no ponto V1, ponto inicial dessa descrição. O imóvel em questão é mantido na posse da União há mais de vinte anos, sem qualquer contestação ou reclamação administrativa feita por terceiros quanto ao domínio e posse, e pertence à circunscrição judicial do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca do Rio de Janeiro.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

HELECHIOR MIRIAM

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

PORTARIA Nº 87, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, tendo em vista a autorização constante do art. 8º, inciso II, do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, e a delegação de competência de que trata o art. 4º da Portaria MP nº 23, de 1º de março de 2011, resolve:

Art. 1º Ajustar o detalhamento do limite de movimentação e empenho constante do Anexo I da Portaria MP nº 23, de 1º de março de 2011, na forma dos Anexos I e II desta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CÉLIA CORRÊA

ANEXO I

REDUÇÃO DOS LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO

(DETALHAMENTO CONSTANTE DO ANEXO I DA PORTARIA MP Nº 23, DE 1º DE MARÇO DE 2011)

Table with columns: ORGÃO E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS, Curso (a), Investimento + Inv. Financeiras (b), Total (c) = (a)+(b), and RS 2011. Row for Ministério da Educação with a total of 130.000.

Fontes: 100, 111, 113, 115, 118, 120, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 144, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 158, 159, 162, 164, 166, 172, 174, 175, 176, 178, 180, 188, 240, 280, 293, e suas correspondentes, resultantes da incorporação de saldos de exercícios anteriores.

ANEXO II

ACRÉSCIMO DOS LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO

(DETALHAMENTO CONSTANTE DO ANEXO I DA PORTARIA MP Nº 23, DE 1º DE MARÇO DE 2011)

Table with columns: ORGÃO E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS, Curso (a), Investimento + Inv. Financeiras (b), Total (c) = (a)+(b), and RS 2011. Row for Ministério da Educação with a total of 130.000.

Fontes: 100, 111, 113, 115, 118, 120, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 144, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 158, 159, 162, 164, 166, 172, 174, 175, 176, 178, 180, 188, 240, 280, 293, e suas correspondentes, resultantes da incorporação de saldos de exercícios anteriores.

PORTARIA Nº 88, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011

A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, tendo em vista a autorização constante do art. 55, inciso III, da Lei nº 12.306, de 9 de agosto de 2010, e Considerando a necessidade de viabilizar a abertura de crédito adicional, cuja fonte de recurso da programação a ser cancelada é incompatível com o objeto da suplementação pretendida, em face das vinculações constitucionais e legais vigentes, resolve:

Art. 1º Modificar, na forma dos Anexos I e II desta Portaria, as fontes de recursos constantes da Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011, no que concerne ao Ministério da Educação.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CÉLIA CORRÊA

Table with columns: ORGÃO, UNIDADE, ANEXO I, PROGRAMA DE TRABALHO (ACRÉSCIMO), FUNCIONAL, PROGRAMÁTICA, PROGRAMA(AÇÃO) LOCALIZADOR/PRODUTO, and Outras Atribuições Orçamentárias. Includes rows for Ensino Universitário and Atividades.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/navegacão/leis.html, pelo código 00012011091600101. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2, de 24-08-2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Anexo 05 - Termo de Referência com especificações para o desenvolvimento de atividades de regularização cadastral, fundiária e urbanística de três assentamentos situados em áreas da União no Estado do Rio de Janeiro.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, nº 375 – Grupo 503 . CEP 20.020-010, Rio de Janeiro/RJ
(21) 3805-3521 e 3805-3526 – grpurj@spu.planejamento.gov.br

**TERMO DE REFERÊNCIA COM ESPECIFICAÇÕES PARA O
DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS DE
REGULARIZAÇÃO CADASTRAL, FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DE 3
(TRÊS) ASSENTAMENTOS SITUADOS EM ÁREAS DA UNIÃO
DENOMINADOS JARDIM BOTÂNICO/HORTO E GUARATIBA,
LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E ALDEIA
IMBUÍ, NO MUNICÍPIO DE NITERÓI - RJ**

1. INTRODUÇÃO

O projeto de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos mencionados contempla ações de intervenções jurídicas, urbanísticas e sociais nas áreas ocupadas, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Patrimônio da União, nutridas por princípios constitucionais e pelo Estatuto da Cidade.

As áreas objeto do Projeto são:

COMUNIDADES	Nº DE FAMÍLIAS	ÁREA OCUPADA (m2)	MUNICÍPIO
Aldeia Imbui	36	14.040	Niterói
Jardim Botânico / Horto	589	517.376	Rio de Janeiro
Guaratiba	720	650.000	Rio de Janeiro

Este projeto de Regularização Fundiária, Urbanística e Cadastral pretende construir com os ocupantes a sustentabilidade do território, promovendo a convivência harmônica entre o habitat e o meio-ambiente, a segurança da posse, mediante a titulação e, principalmente, a integração sócio-espacial à cidade.

2. OBJETO

Este Termo de Referência tem por objeto estabelecer as diretrizes e especificações para desenvolvimento de ações referentes à Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística das comunidades denominadas Jardim Botânico Horto e Guaratiba e o reassentamento, em área da União, das famílias que integram a Aldeia do Imbuí, área sob jurisdição do Exército Brasileiro.

3. DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

3.1. Elaboração do Plano de Trabalho

Planejamento contendo as etapas de trabalho, o cronograma e a metodologia adotada.

3.2. Levantamento Topográfico e Planialtimétrico

Deverá ser realizado de acordo com as especificações técnicas contidas em anexo deste Termo de Referência. O trabalho será desenvolvido a partir dos perímetros das áreas já identificadas por topografia executada nas três comunidades.

Comunidade do Horto - Levantamento cadastral planimétrico com individualização dos lotes será fornecido pela Contratante. A Contratada deverá levantar a altimetria destas áreas e apresentar um produto compatibilizado ao oferecido, contendo simultaneamente o levantamento planimétrico e altimétrico, respondendo assim à demanda de regularização urbanística e produzindo informações que subsidiarão o futuro projeto de infraestrutura, a ser executado em breve pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro.

Comunidade de Guaratiba - Levantamento topográfico solicitado com **medição, delimitação e localização individual** dos lotes, além de oferecer subsídios para a regularização urbanística e a futura implantação de infraestrutura.

Comunidade Aldela de Imbuí - Levantamento planialtimétrico subsidiando o Projeto de Loteamento, que deverá ser elaborado e apresentado de acordo com as exigências das normas urbanísticas da Prefeitura Municipal de Niterói.

Para as três comunidades deverão ser apresentados os seguintes produtos de levantamento planialtimétrico:

- a) Planta Geral de Topografia - impressa em escala 1:2.000 e formato A0.
- b) Plantas Parciais - impressas em escala 1:500 e formato A1.

3.3. Levantamento e Diagnóstico Físico e Ambiental:

Comunidades do Jardim Botânico / Horto e Guaratiba - Observará desde o ponto de vista urbanístico, habitacional - identificando precariedade - de infra-estrutura, de risco geológico-geotécnico e da organização espacial existente. Permitirá subsidiar projeto de Parcelamento, com vistas ao reordenamento espacial, reconhecimento de logradouros (regularização urbanística) e viabilizar os projetos de reassentamento, de melhorias habitacionais e de infra-estrutura que serão executados futuramente pela Secretaria de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro.

- 3.3.1. Mapeamento e caracterização de áreas de risco geológico-geotécnico e ambiental, em que deverão ser analisadas as condições de risco geológico-geotécnico e ambiental de acordo com as orientações do livro "Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios" publicado pelo Ministério das Cidades, Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007. Também deverão ser mapeadas áreas non aedificandi, e deverá ser caracterizada a cobertura vegetal existente identificando áreas de desmatamento e reflorestamento.
- 3.3.2. Mapeamento de edificações passíveis de remoção, constando memória técnica com justificativa e propostas para reassentamento, assim como levantamento icnográfico das unidades imobiliárias.

- 3.3.3. Mapeamento e caracterização de Áreas de Preservação Permanente (APPs), com base na legislação urbanística e ambiental (federal, estadual e municipal).
- 3.3.4. Mapeamento das áreas passíveis de ocupação pelas famílias a serem reassentadas, com justificativas técnicas para a indicação das mesmas.
- 3.3.5. Pesquisa e análise da infra-estrutura urbana existente: mapeamento, identificação de carências e níveis de atendimento dos sistemas existentes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem; energia elétrica; iluminação pública; telefonia pública; coleta de resíduos sólidos; sistema viário e condições de mobilidade; serviços e equipamentos comunitários.
- 3.3.6. Mapeamento de uso e ocupação do solo no assentamento e no entorno imediato: deverão ser mapeadas atividades e formas de uso e ocupação do solo existentes formais e informais, indicando número de pavimentos das edificações e tipos de construção.
- 3.3.7. Mapeamento de tipologias de lote: deverão ser mapeadas as lotes e glebas identificando formas de ocupação e área, contendo levantamento iconográfico completo das unidades imobiliárias. Esta etapa será fundamental para a definição dos instrumentos de regularização fundiária adequados a cada situação.
- 3.3.8. Identificação de projetos relevantes previstos para o local.

3.4. Levantamento e Diagnóstico Socio-Econômico:

3.4.1. Cadastro sócioeconômico - A complementação desse cadastro nas três comunidades deverá ser realizado utilizando o formulário fornecido pela SPU-RJ (em anexo). Este levantamento visa a elaboração dos títulos e o registro imobiliário do Patrimônio da União (RIP). Com base nas informações levantadas, também, deverá ser traçado o perfil sócio-econômico das famílias, registrando-se renda, índices de desemprego, escolaridade, habilidades profissionais, etc., informações que servirão para subsidiar projetos sociais e de geração de emprego/renda a serem implementados pelas políticas públicas.

3.4.2. Entrevistas e informações secundárias - Deverá ser levantado o histórico da ocupação e o quadro atual no que se refere a principais problemas e reivindicações da comunidade, nível de organização comunitária e instituições presentes no assentamento.

3.5. Elaboração do Plano de Intervenção:

Deverão ser definidas, com a participação da comunidade, as propostas de intervenção urbanística e as necessidades de implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos, para os três assentamentos, contendo as seguintes propostas:

- 3.5.1. Uso e ocupação do solo
- 3.5.2. Reassentamento das moradias em área de risco e melhorias para as moradias em situação precária
- 3.5.3. Circulação viária interna aos assentamentos e sua articulação com o sistema viário urbano
- 3.5.4. Projeto de Alinhamento e Parcelamento
- 3.5.5. Sistematização das normas urbanísticas elaboradas junto a comunidade, para integrar o Instrumento Legal de Área de Especial Interesse Social;
- 3.5.6. Elaboração de planta e memorial descritivo para aprovação pela Prefeitura;
- 3.5.7. Encaminhamento formal da proposta de reconhecimento de logradouros, com nomes escolhidos pela comunidade;

3.6. Organização do material para Regularização Fundiária e Registro Cadastral:

- 3.6.1. Titulação, compreendendo a organização do material necessário à instrução dos processos em favor dos beneficiários - correlação entre dados cadastrais e lotes; planta de cada unidade imobiliária e respectivo memorial descritivo; documento de cadastro do ocupante e cópias das documentações necessárias.
- 3.6.2. Confecção dos títulos de acordo com modelo a ser fornecido pela SPU e recolhimento das assinaturas dos beneficiários.
- 3.6.3. Transcrição das informações levantadas de cada unidade imobiliária para o Cadastro do Registro Imobiliário da União - RIP.

3.7. Relatório Final:

Compreende toda a documentação técnica do Diagnóstico Físico-Ambiental, da Topografia Cadastral, do Plano de Intervenção, o registro iconográfico e áudio visual do processo de participação comunitária, as atas da assembleia, informações tabuladas dos dados sócio-econômicos e todas as informações relevantes para a compreensão da proposta.

3.8 Banco de Dados

O produto das atividades descritas constituirá um banco de dados contendo informações, inclusive espaciais, relativas ao assentamento, devendo ser concebido a partir de soluções tecnológicas iterativas.

4. Participação Comunitária:

Deve ser garantida em todas as etapas do processo, garantindo o controle social na elaboração, no planejamento das intervenções e na implementação do projeto, sendo pressuposto básico o incentivo às formas associativas, único meio de materializar a adequada implantação das intervenções e garantir a futura gestão social sobre o ambiente construído e transformado.

Deverão estar previstas, no mínimo:

- 4.1. Realização de reuniões por quadra ou assembléas gerais para orientação e esclarecimento sobre o Projeto e a implementação do Cadastro e recolhimento;
- 4.2. Realização de oficinas temáticas com a participação da comunidade e demais instituições presentes na área, de modo a subsidiar a elaboração do Plano de Intervenção.

5. Cronograma Físico-Financeiro (em anexo)

Anexo 06 - Plano de Trabalho apresentado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 21 de dezembro de 2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

PLANO DE TRABALHO

1 Apresentação

Considerando a necessidade da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro de promover a regularização cadastral, fundiária e urbanística em áreas da União, foi firmado convênio entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os trabalhos serão desenvolvidos pelo Ateliê Universitário da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), através do Laboratório de Habitação (LABHAB) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (PROARQ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Objetivos

Desenvolvimento de atividades específicas de regularização cadastral, fundiária e urbanística de 03 (três) assentamentos situados em áreas da União denominados Jardim Botânico/Horto e Guaratiba, localizados no Município do Rio de Janeiro e Aldeia Imbuí, localizado no Município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Patrimônio da União, nutridas por princípios constitucionais, pela Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e demais institutos legais correlatos.

3 Atividades

3.1 Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho traduzirá o planejamento para os projetos de regularização fundiária contendo as etapas de trabalho, o cronograma, custos, avaliação de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

desempenho, a metodologia adotada para execução das atividades, entre outros, e será apresentado em duas etapas: a primeira, em caráter preliminar, e a segunda, mais detalhada contendo os elementos definidores da estratégia para gerenciar o projeto seguindo as boas práticas preconizadas pelo *Project Management Institute (PMI)*, que será desenvolvida em conjunto com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

3.2 Levantamento Topográfico e Planialtimétrico

Trabalho desenvolvido a partir dos perímetros das áreas já identificadas por topografia executada pela SPU nas três comunidades, de acordo com as especificações técnicas fornecidas por este órgão. Para as três comunidades serão apresentados os seguintes produtos de levantamento planialtimétrico: Planta Geral de Topografia - impressa em escala 1:2.000 e formato A0 e Plantas Parciais - impressas em escala 1:500 e formato A1. Além destes, serão apresentados os seguintes produtos específicos por assentamento:

a) Comunidade do Horto

Com base no levantamento cadastral planimétrico com individualização dos lotes a ser fornecido pela SPU, será realizado o levantamento da altimetria destas áreas e apresentar-se-á um produto compatibilizado ao oferecido, contendo simultaneamente o levantamento planimétrico e altimétrico, respondendo assim à demanda de regularização urbanística e produzindo informações que subsidiarão o futuro projeto de infraestrutura, a ser executado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, conforme informações prestadas pela SPU.

b) Comunidade de Guaratiba

Levantamento topográfico com medição, delimitação e localização individual dos lotes, além de oferecer subsídios para a regularização urbanística e a futura implantação de infraestrutura.

Assinatura manuscrita em azul, localizada no canto inferior direito da página.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

c) Comunidade Aldeia de Imbui

Levantamento planialtimétrico subsidiando o Projeto de Loteamento, que deverá ser elaborado e apresentado de acordo com as exigências das normas urbanísticas da Prefeitura Municipal de Niterói.

3.3 Levantamento e Diagnóstico Físico e Ambiental

Este levantamento e diagnóstico a ser desenvolvido nas Comunidades do Jardim Botânico/Horto e Guaratiba, Rio de Janeiro, observará desde o ponto de vista urbanístico, habitacional - identificando precariedades - de infraestrutura, de risco geológico-geotécnico e da organização espacial existente. Permitirá subsidiar projeto de Parcelamento, com vistas ao reordenamento espacial, reconhecimento de logradouros (regularização urbanística) e viabilizar os projetos de reassentamento, de melhorias habitacionais e de infraestrutura que serão executados futuramente pela Secretaria de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro, conforme informações prestadas pela SPU.

a) Mapeamento e caracterização de áreas de risco geológico-geotécnico e ambiental, em que serão analisadas as condições de risco geológico-geotécnico e ambiental de acordo com as orientações do livro "Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios", publicado pelo Ministério das Cidades, Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007. Também serão mapeadas áreas *non aedificandi*, e deverá ser caracterizada a cobertura vegetal existente identificando áreas de desmatamento e reflorestamento.

b) Mapeamento de edificações passíveis de remoção, constando memória técnica com justificativa e propostas para reassentamento, assim como levantamento iconográfico das unidades imobiliárias.

c) Mapeamento e caracterização de Áreas de Preservação Permanente (APPs), com base na legislação urbanística e ambiental (federal, estadual e municipal).

d) Mapeamento das áreas passíveis de ocupação pelas famílias a serem reassentadas, com justificativas técnicas para a indicação das mesmas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

- e) Pesquisa e análise da infraestrutura urbana existente: mapeamento, identificação de carências e níveis de atendimento dos sistemas existentes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem; energia elétrica; iluminação pública; telefonia pública; coleta de resíduos sólidos; sistema viário e condições de mobilidade; serviços e equipamentos comunitários.
- f) Mapeamento de uso e ocupação do solo no assentamento e no entorno imediato: deverão ser mapeadas atividades e formas de uso e ocupação do solo existentes, formais e informais, indicando número de pavimentos das edificações e tipos de construção.
- g) Mapeamento de tipologias de lote: deverão ser mapeadas os lotes e as glebas, identificando formas de ocupação e área, contendo levantamento iconográfico completo das unidades imobiliárias. Esta etapa será fundamental para a definição dos instrumentos de regularização fundiária adequados a cada situação.
- h) Identificação de projetos relevantes previstos para o local.

3.4 Levantamento e Diagnóstico Socioeconômico

Este levantamento e diagnóstico socioeconômico compreendem as seguintes atividades:

- a) Cadastro socioeconômico – A complementação desse cadastro nas três comunidades será realizado utilizando o formulário fornecido pela SPU-RJ. Este levantamento visa à elaboração dos títulos e o registro imobiliário do Patrimônio da União (RIP). Com base nas informações levantadas, será traçado o perfil socioeconômico das famílias, registrando-se renda, índices de desemprego, escolaridade, habilidades profissionais, dentre outras informações relevantes que servirão para subsidiar projetos sociais e de geração de emprego/renda a serem implementados pelas políticas públicas.
- b) Entrevistas e informações secundárias - Será levantado o histórico da ocupação e o quadro atual no que se refere aos principais problemas e reivindicações da



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

comunidade, nível de organização comunitária e instituições presentes no assentamento.

3.5 Elaboração do Plano de Intervenção

Serão definidas, com a participação da comunidade, as propostas de intervenção urbanística e as necessidades de implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos, para os três assentamentos, contendo as seguintes propostas:

- a) Uso e ocupação do solo;
- b) Reassentamento das moradias em área de risco e melhorias para as moradias em situação precária;
- c) Circulação viária interna aos assentamentos e sua articulação com o sistema viário urbano;
- d) Projeto de Alinhamento e Parcelamento;
- e) Sistematização das normas urbanísticas elaboradas junto à comunidade, para integrar o Instrumento Legal de Área de Especial Interesse Social;
- f) Elaboração de planta e memorial descritivo para aprovação pela Prefeitura; e
- g) Encaminhamento formal da proposta de reconhecimento de logradouros, com nomes escolhidos pela comunidade.

3.6 Organização do material para Regularização Fundiária e Registro Cadastral

A organização deste material compreende a realização das seguintes atividades:

- a) Titulação, compreendendo a organização do material necessário à instrução dos processos em favor dos beneficiários - correlação entre dados cadastrais e lotes; planta de cada unidade imobiliária e respectivo memorial descritivo; documento de cadastro do ocupante e cópias das documentações necessárias.
- b) Confeção dos títulos de acordo com modelo a ser fornecido pela SPU e recolhimento das assinaturas dos beneficiários.
- c) Transcrição das informações levantadas de cada unidade imobiliária para o Cadastro do Registro Imobiliário da União – RIP.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

3.7 Relatório Final

Compreende toda a documentação técnica do Diagnóstico Físico-Ambiental, da Topografia Cadastral, do Plano de Intervenção, o registro iconográfico e áudio-visual do processo de participação comunitária, as atas das assembleias, informações tabuladas dos dados socioeconômicos e todas as informações relevantes para a compreensão da proposta.

3.8 Banco de Dados

O produto das atividades descritas constituirá um banco de dados contendo informações, inclusive espaciais, relativas ao assentamento, devendo ser concebido a partir de soluções tecnológicas interativas.

4 Participação Comunitária

Será garantida em todas as etapas do processo, permitindo o controle social na elaboração, no planejamento das intervenções e na implementação do projeto, sendo pressuposto básico o incentivo às formas associativas, único meio de materializar a adequada implantação das intervenções e garantir a futura gestão social sobre o ambiente construído e transformado.

Estão previstas, no mínimo, a realização das seguintes atividades:

- a) reuniões por quadra ou assembleias gerais para orientação e esclarecimento sobre o Projeto e a implementação do Cadastro e recolhimento;
- b) oficinas temáticas com a participação da comunidade e demais instituições presentes na área, de modo a subsidiar a elaboração do Plano de Intervenção.

5 Produtos

Os produtos que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) obterá no final do projeto são:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

- a) Informações técnicas para serem implementados os Registros Imobiliários do Patrimônio da União (RIPs) de 1236 famílias;
- b) Memorial Descritivo para desmembramento das áreas objeto de intervenção;
- c) Informações técnicas necessárias para elaboração dos títulos de 1236 famílias, finalizando o processo de regularização fundiária;
- d) Intervenções urbanísticas que possibilitam a integração do assentamento à cidade formal: encaminhamento de reconhecimento de logradouros e de propostas de declaração de áreas como de especial interesse social; aprovação do parcelamento por parte da prefeitura e encaminhamento de proposta de legislação urbana específica para cada uma das áreas de intervenção.

6 Metodologia

As metodologias a serem adotadas para o desenvolvimento das atividades constantes deste Plano de Trabalho serão definidas e detalhadas em conjunto com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

7 Cronograma Físico-Financeiro

O cronograma físico-financeiro é apresentado, em anexo, por assentamento: Jardim Botânico/Horto, Aldeia Imbuí e Guaratiba.

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2009.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com traços fluidos e inclinados para a direita.

UBIRATAN DA SILVA RIBEIRO DE SOUZA

Professor Adjunto – FAU / UFRJ
COORDENADOR DO PROJETO

CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO - "Comunidade do Horto" - Jardim Botânico - Rio de Janeiro/RJ

ETAPAS / ATIVIDADES	EVENTO	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6	MÊS 7	MÊS 8	MÊS 9	Preço Total
		R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
A	Plano de Trabalho e Metodologia	6.000,00									6.000,00
B	Participação em Assembléias / Entrevistas Comunidade - Divulgação Material Gráfico		1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	10.000,00
C	Complementação Cadastro Famílias	área 1	9.600,00								48.000,00
		área 2									
		área 3				9.600,00					
		área 4				9.600,00					
D	Topografia Cadastral (preparação para infraestrutura)	diagnóstico					9.600,00				100.000,00
		área 1	20.000,00								
		área 2			20.000,00						
		área 3			20.000,00						
D1	Levantamento Planialtimétrico do Assentamento - esc. 1/500	base cart./cadastro					20.000,00				50.000,00
		área 1	10.000,00								
		área 2			10.000,00						
		área 3			10.000,00						
D2	Compatibilização - Plantas Individuais - esc. 1/500 - e Memórias Descritivas	área 4					20.000,00				50.000,00
		base cartográfica	10.000,00					10.000,00			
		área 1			10.000,00						
		área 2			10.000,00						
E	Diagnóstico Físico-ambiental										20.000,00
					5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00			
E1	Mapeamento										10.000,00
E2	Relatório										10.000,00
F	Plano de intervenção										64.000,00
G	Organização do material para RIP										5.000,00
					1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	
H	Elaboração dos Títulos										5.000,00
I	Banco de Dados Espacial										10.000,00
										10.000,00	
TOTAL INVESTIMENTO											268.000,00

Anexo 07 - Concessão de Direito Real de Uso Outorgada em Favor da Sra. Gracinda dos Santos Silva.



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**

Av. Presidente Antônio Carlos, n° 375 – Sala 514 , Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.020-010
(21) 3805.2500 e 3805-2503 – grpurj@spu.planejamento.gov.br

**CONTRATO DE CESSÃO,
SOB REGIME DE
CONCESSÃO DE DIREITO
REAL DE USO GRATUITA** do
Imóvel constituído por uma área
de 102,43m², localizado na Rua
Pacheco Leão n°1235 casa n°
124 – Jardim Botânico,
Município do Rio de Janeiro/RJ,
que entre si celebram, como
OUTORGANTE Cedente a
UNIÃO, e como **OUTORGADO**
Cessionário Gracinda Santos da
Silva, conforme Processo
Administrativo n°
04967.015519/2010-13, na
forma abaixo:

Aos 28 dias do mês de setembro de 2010, na Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro , situada na Av. Presidente Antônio Carlos, n° 375 – Sala 514 , Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.020-010, compareceram as partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE CEDENTE** do presente instrumento, a União, representada neste ato pela Sra. Marina Angela Miranda Esteves da Silva, Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, portadora da carteira de identidade RJ/IFP n° 03.825.253, inscrita no CPF sob o n° 636.457.007-06, matrícula SIAPE n° 007.769.741, nomeada pela Portaria n° 40 de 18 de março de 2009, publicada no DOU em 20/03/2009, seção 2, página n° 43, e de outro lado, como **OUTORGADO CESSIONÁRIO**, a Sra. Gracinda dos Santos da Silva, brasileira, viúva, portadora da carteira de identidade n° 06909803-6 – IFP, inscrito sob no CPF sob o n° 911664547-20, residente e domiciliado na Rua Pacheco Leão, n°1235, casa n°124 – Jardim Botânico, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22460-030 e as testemunhas qualificadas e

116

assinadas ao final do presente Contrato. E na presença das mesmas testemunhas foi dito que:

CLÁUSULA PRIMEIRA – a UNIÃO é senhora e legítima possuidora do imóvel com a área de 102,43 m², localizado na Rua Pacheco Leão, nº 1235, casa nº124 – Jardim Botânico, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22460-030, pertencente à porção maior registrada sob o nº 346, às fls. 346, Livro 4, do 1º Serviço Registral de Imóveis da Cidade do Rio de Janeiro.

CLÁUSULA SEGUNDA – O mencionado imóvel, situado na área denominada Grotão, no bairro do Jardim Botânico, assim se descreve e caracteriza: edificação nº 124 do nº 1235 da Rua Pacheco Leão, constituído de casa e respectivo terreno, mede 8,80m de frente; 12,52m pelo lado direito; 12,08m pelo lado esquerdo, confrontando com o nº126; 7,91m de fundos; totalizando uma área de 102,43m².

CLÁUSULA TERCEIRA – Com fundamento no art. 7º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, no art. 18, § 1º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 e no art. 4º, V, g, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 é feita a CESSÃO, SOB REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO de forma gratuita do imóvel descrito e caracterizado na **cláusula segunda** deste Contrato, por prazo indeterminado, com a finalidade específica de reconhecimento do direito à moradia.

CLÁUSULA QUARTA – Ficará sob a responsabilidade do cessionário a manutenção do interesse público de garantia do direito à moradia que fundamenta a presente cessão, tanto no âmbito normativo quanto no âmbito de outorga e exercício individual.

CLÁUSULA QUINTA - A cessão ora convencionada e demais transferências de direito realizadas em relação ao imóvel descrito e caracterizado na **cláusula segunda**, ainda que de parcelas do mesmo, permanecerão vinculadas aos fins sociais que fundamentam sua outorga, e submetidas à anuência da Secretaria do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, nos termos da **cláusula terceira**.

CLAUSULA SEXTA- Ficará sob a responsabilidade do OUTORGADO Cessionário a administração, uso, conservação, preservação da finalidade pela qual foi outorgado e as responsabilidades relativas ao uso do imóvel.

CLÁUSULA SETIMA – O Cessionário ficará **isento**:

- a. do recolhimento da importância correspondente ao valor do direito de uso do imóvel descrito e caracterizado nos termos da cláusula primeira,

CLÁUSULA OITAVA – Para concretizar os objetivos que fundamentam a outorga, fica o OUTORGADO Cessionário obrigado a:

- I. Informar à SPU/RJ qualquer mudança da destinação de uso do imóvel;
- II. solicitar a autorização da União em caso de transferência a terceiros, na forma do inc. I, § 2º, art. 3º do Decreto-lei 2.398/87; bem como fornecer à União, no prazo de sessenta dias, os dados de registro da



transferência, em observância ao disposto no § 4º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, sob pena da multa revista no § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87 e também no artigo 116 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

- III. pagar todos os encargos financeiros, tais como impostos, taxas, contribuições e emolumentos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel;
- IV. obedecer às diretrizes dos órgãos públicos, especialmente a legislação municipal de uso e ocupação do solo no que concerne a utilização do imóvel objeto deste contrato;
- V. dar condições para que a União realize fiscalização periódica;

CLÁUSULA NONA - Considerar-se-á rescindido o presente Contrato de Cessão, sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso, independentemente de ato especial ou requerimento judicial, sem direito ao OUTORGADO Cessionário a qualquer indenização, inclusive por benfeitorias realizadas, observando o disposto no § 3º do art. 7º do Decreto-lei 271/1967, nos seguintes casos:

- I. se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi destinada, sem a prévia autorização da União;
- II. se ocorrer inadimplemento de qualquer cláusula contratual;
- III. se o OUTORGADO Cessionário renunciar à cessão, deixando de utilizar o imóvel com finalidade habitacional, ou se o mesmo for extinto;
- IV. se em qualquer época a outorgada cedente necessitar do imóvel para seu uso próprio, ressalvada, em tal caso, a indenização por benfeitorias necessárias de cuja realização tenha sido dado o prévio e indispensável conhecimento da União.

Pelas partes, perante as testemunhas presentes a este ato, foi dito que aceitava o presente contrato, em todos os seus termos e sob o regime estabelecido, para que produza os devidos efeitos jurídicos. E, por assim se acharem ajustados e contratados, assinam a UNIÃO, como OUTORGANTE Cedente e Sra. Gracinda Santos da Silva, como OUTORGADO Cessionário, juntamente com as testemunhas presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento o qual é lavrado à Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, valendo como Escritura Pública de acordo com o art. 13º, inciso VI, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, alterado pelo art. 10º da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968.



E eu, Marcus Vinícius de Oliveira Russoni, identidade nº 0123907735, CPF 09805430707, matrícula SIAPE nº 1780598, lavrei o presente CONTRATO DE CESSÃO, SOB REGIME DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.

E por estarem justos e contratados, firmam o presente instrumento em duas vias para os fins de direito.

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2010

OUTORGANTE CEDENTE: Marina Esteves
Marina Angela Miranda Esteves da Silva
Superintendente do Patrimônio da União/ Rio de Janeiro

OUTORGADOS CESSIONÁRIOS: Gracinda Santos da Silva
Gracinda Santos da Silva

TESTEMUNHAS: 1. David Esteves
2. David Esteves
3. _____
4. _____