



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UnICEUB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LEONARDO ARAGÃO CRAVEIRO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO FERRAMENTA DE
COMPATIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL COM OS
DIREITOS E INTERESSES DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

BRASÍLIA – DF

2021

LEONARDO ARAGÃO CRAVEIRO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO FERRAMENTA DE
COMPATIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL COM OS
DIREITOS E INTERESSES DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Profª Drª. Márcia Dieguez Leuzinger e coorientação do Prof. Dr. Paulo Campanha Santana.

BRASÍLIA – DF

2021

LEONARDO ARAGÃO CRAVEIRO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO FERRAMENTA DE
COMPATIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL COM OS
DIREITOS E INTERESSES DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O MEIO
AMBIENTE EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, linha de pesquisa Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª. Márcia Dieguez Leuzinger

Prof. Dr. Paulo Campanha Santana

Profª Drª. Alice Rocha da Silva

CRAVEIRO, Leonardo Aragão.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO FERRAMENTA DE COMPATIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA NACIONAL COM OS DIREITOS E INTERESSES DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. Leonardo Aragão Craveiro. Brasília: O Autor, 2021.

Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. Orientador: Prof^a. Dr^a. Márcia Dieguez Leuzinger. Coorientador: Prof. Dr. Paulo Campanha Santana.

1. Direito Ambiental. População Tradicional. Soberania Nacional. Forças Armadas. I. Título. II. Leuzinger, Márcia Dieguez (Orientadora); Santana, Paulo Campanha (Coorientador).

CDU:

“O homem não é nada além daquilo que a educação faz dele” (Immanuel Kant)

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo” (Nelson Mandela)

À minha família, pelo suporte, amor,
lealdade e por acreditar, dedico este trabalho

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que me concedeu ao agraciar-me com o dom da vida.

Aos meus estimados Professores Dra. Márcia Dieguez Leuzinger e Dr. Paulo Campanha Santana pelas orientações precisas, paciência constante e ensinamentos marcantes.

Aos meus pais, Aníbal e Laura, pilares da minha formação, pelo amor incondicional, afeto, dedicação e cuidado que sempre me deram durante toda a minha existência.

A minha esposa, Flávia Dourado Carlos Craveiro, amor, apoio, motivação, companheirismo, cumplicidade e paciência, a quem eu devo a conclusão deste trabalho.

Às minhas irmãs, Fátima Laura e Adriana, pelo imenso carinho e suporte, principalmente nos momentos mais difíceis.

Ao Fred Gordo pela companhia e lealdade diária durante a confecção deste estudo.

Aos meus amigos da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, pelo constante apoio e incentivo no presente trabalho. Olnei, Flora, Neves, Juliana, Beatriz, Elizabeth, sem vocês esse trabalho não teria sido tão aprofundado.

A Bárbara, Bernardo, Marcio e Marcelo por estarem presentes em minha vida.

À Professora Dra. Alice Rocha da Silva, pelas preciosas críticas e sugestões na Banca de Qualificação.

Aos meus respeitados colegas do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do UniCEUB, que guiados pela sabedoria da professora Márcia, me receberam com entusiasmo e companheirismo e me deram um voto de confiança.

Aos meus demais amigos pelos incentivos e suporte nas horas difíceis e palavras de estímulo sempre muito oportunas.

RESUMO

A função social da propriedade é percebida desde o Texto Constitucional de 1934 e na Carta Magna moderna ganha vieses mais abrangentes, o que faz com que seja razoável a sua aplicação também para os bens públicos. Nesse cenário, em alguns casos, os bens públicos são chamados para satisfazer aos anseios sociais consubstanciados na função social. Essa pretensão deve ser interpretada com certa prudência com relação aos bens públicos voltados à satisfação dos imperativos de segurança e defesa nacionais, que são justamente os imóveis da União vocacionados às Forças Armadas. O suporte para as finalidades sociais não pode vir a prejudicar a destinação especial desses bens imóveis que asseguram a soberania do país. Com isso surge a necessidade de ponderar a garantia fundamental do atendimento à função social na propriedade pública e o atendimento à defesa e segurança nacional, com o intuito de examinar os limites da aplicação da função social dos bens imóveis da União voltados às Forças Armadas. Vale destacar, que nem sempre a relação do patrimônio imobiliário castrense com a função social da propriedade pública se dará de maneira negativa. O atendimento à função social, sobretudo no tocante ao apoio de populações tradicionais pode ser harmonicamente conciliado com as finalidades militares das áreas públicas. Em que medida a função social pode ser invocada para os imóveis públicos destinados às Forças Armadas sem prejudicar os interesses da defesa/segurança nacional? Até onde é possível e viável conciliar interesses dos imóveis castrenses com o das populações tradicionais, criando uma convivência harmônica e salutar entre eles ao mesmo tempo que assegura a proteção ao meio ambiente? Nesse intuito, será usada a estratégia de pesquisa de estudo de caso em perspectiva exploratória e qualitativa. De início será apresentado um *case* paradigma que aborda as temáticas em debate. Na sequência, investigar-se-á as particularidades da função social e se ela se aplica aos bens públicos e em que medida, sendo esses os objetivos gerais deste estudo. Em seguida, buscando adentrar nos objetivos específicos da pesquisa serão esquadrinhados os conceitos de soberania, defesa e segurança nacional, com o fito de analisar como as Forças Armadas se inserem nessa sistemática. Buscar-se-á demonstrar de que forma o patrimônio imobiliário voltado às Forças Armadas, com foco nos imóveis do Exército Brasileiro, pode ser interpretado como instrumento de viabilização da defesa nacional. Também será estudada e explicada a natureza dos bens públicos que são destinados aos atendimentos dos interesses castrenses e suas maneiras de utilização. Consolidados e mostrados os conceitos-chave supramencionados, será procedida a correlação entre eles, com o fito de demonstrar em que medida pode ser utilizada a função social da propriedade no tocante aos imóveis voltados para o atendimento das Forças Armadas, como resultado da pesquisa realizada. Ao final, será apresentada a conclusão, que objetiva discutir se é ou não viável a conciliação dos usos de terras castrenses para fins de defesa nacional em harmonia com o cumprimento da função social da propriedade no que concerne ao atendimento dos anseios das populações tradicionais.

Palavras-chave: Função Social; Meio Ambiente; Forças Armadas; Populações Tradicionais.

ABSTRACT

The social function of property is perceived from the 1934 Constitutional Text and in the modern Magna Carta it gains broader biases, which makes its application for public goods reasonable. In this scenario, in some cases, public goods are called upon to satisfy the social anxieties embodied in the social function. This claim must be interpreted with some caution in relation to public goods aimed at satisfying the national security and defense imperatives, which are precisely the properties of the Union dedicated to the Armed Forces. Support for social purposes cannot come to prejudice the special destination, real estate assets that ensure the country's sovereignty. As a result, the need arises to consider a fundamental guarantee of compliance with the social function in public property and the provision of defense and national security, in order to examine the limits of the social function of the Union's real estate geared to the armed forces. It is worth noting that the relationship between military property heritage and the social function of public property is not always effective in a negative way. The fulfillment of the social function, especially with regard to the support of traditional populations, can be harmoniously reconciled with the military purposes of public areas. To what extent can the social function be invoked for public properties provided to the Armed Forces without jeopardizing the rights of defense / national security? How far is it possible and viable for the conciliar interests of military properties to traditional populations, creating a harmonious and healthy coexistence between them while protecting the environment? To this end, the case research strategy will be used in an exploratory and qualitative perspective. At the outset, a paradigm case will be presented that addresses the topics under discussion. Then, it will be investigated as particularities of the social function and if it applies to public goods and to what extent, these being the general objectives of this study. Then, seeking to enter into the specific objectives of the research, the concepts of sovereignty, defense and national security will be investigated, with the aim of analyzing how the Armed Forces are inserted in this system. We will seek to demonstrate how the real estate heritage directed to the Armed Forces, with a focus on the properties of the Brazilian Army, can be interpreted as an instrument to make national defense viable. It will also be studied and explained the nature of public goods that are destined to serve the interests of the military and their ways of use. With the aforementioned key concepts consolidated and shown, the correlation between them will be made, in order to demonstrate the extent to which the social function of property can be used with respect to properties aimed at serving the Armed Forces, as a result of the research carried out. At the end, the conclusion will be presented, which aims to discuss whether or not it is feasible to reconcile the uses of Castro land for national defense purposes in harmony with the fulfillment of the social function of the property with regard to meeting the wishes of traditional populations.

Keywords: Social Function; Environment; Armed Forces; Traditional populations.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Imagem de satélite da área onde se localiza o Centro de Instrução de Guerra na Selva 153
- Figura 2** - Imagem aérea da Base Jatuarana (Henrique Dias), localizada às margens do Rio Amazonas 153
- Figura 3** - Situação das ocupações e comunidades existentes na região do Puraquequara..... 154
- Figura 4** - Vista da Comunidade São Francisco do Mainá localizada às margens do Lago do Puraquequara, no Rio Amazonas, na região do Puraquequara. 154

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACISOS	Ações Cívico Sociais
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia Geral da União
ANL	Assembleia Nacional Constituinte
CUEM	Cessão de Uso Especial para Fins de Moradia
CDRUR	Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel
CIGS	Centro de Instrução de Guerra na Selva
CMA	Comando Militar da Amazônia
CMMAD	Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DPIMA	Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente
DS	Desenvolvimento Sustentável
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FTer	Força Terrestre
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITEAM	Instituto de Terras do Amazonas
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LC	Lei Complementar
MB	Marinha do Brasil
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério dos Esportes
MINC	Ministério da Cultura
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OM	Organização Militar
PGA	Procuradoria da República do Amazonas
PND	Política Nacional de Defesa
PNR	Próprio Nacional Residencial
SIGPIMA	Sistema de Gestão Imobiliária e Meio Ambiente do Exército
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPIUnet	Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
UC	Unidades de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. PURAQUEQUARA – CASE DE SUCESSO E MODELO DE UTILIZAÇÃO SIMBIÓTICA E CONVIVÊNCIA HARMÔNICA EM ÁREAS CASTRENSES	21
1.1. A área do Puraquequara	29
2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	39
2.1 Atributos da função social	39
2.1.1 O direito de propriedade e a origem da função social	39
2.1.2 A função social da propriedade no sistema normativo pátrio	48
2.1.3 A importância dos direitos fundamentais para o uso e emprego da função social no ordenamento normativo pátrio	52
2.2 Características da função social da propriedade	60
2.2.1 A percepção da função social da propriedade nas distintas correntes de pensamento	62
2.3 A Utilização da Função Social da Propriedade	73
2.3.1 A Propriedade privada	73
2.3.2 A propriedade pública	75
2.4 Eficácia da função social aplicada às propriedades públicas	80
3. MEIO AMBIENTE	90
3.1 Populações Tradicionais	94
4. A Soberania Nacional.....	102
4.1 Segurança e Defesa Nacional	112
4.2 As Forças Armadas e sua atuação	115
4.3 Categorização de imóveis	123
4.4 Os bens patrimoniais das Forças Armadas	135
4.4 Compatibilização da Segurança e Defesa nacionais com os direitos das populações tradicionais e o meio ambiente	140

4.5 Casos práticos de gestão consciente e governança responsável de áreas militares	155
4.6. A busca pelo equilíbrio e razoabilidade	170
CONCLUSÃO.....	174
REFERÊNCIAS.....	178

INTRODUÇÃO

A função social, caminho do direito fundamental à propriedade e proteção da utilização que visa o bem da coletividade, é reconhecida constitucionalmente no sistema normativo brasileiro desde a Constituição pátria de 1934, ainda que de maneira embrionária. A referida garantia ganha relevos mais abrangentes na atual Constituição Federal. Essa amplitude faz com que respeitada doutrina entenda sua aplicação não somente com relação aos bens privados, mas também sendo cabível aos bens públicos, principalmente quando se enxerga sob o prisma social de direcionamento de áreas públicas para atendimento ao problema de moradia de indivíduos de baixa renda¹.

Nesse cenário, algumas vezes bens públicos são recrutados para apoiar aos anseios sociais embasados na ideia da função social que a propriedade pública, assim como a privada, deve perfazer. Entretanto essa pretensão necessita de bastante cautela, sobretudo quando versa particularmente sobre bens públicos voltados para satisfazer aos anseios dos imperativos de segurança e defesa nacional, que são exatamente as áreas da União Federal jurisdicionadas² às Forças Armadas.

O interesse pela temática abordada se deve pela questão de o autor atualmente trabalhar na Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos (Asse Ap As Jurd) da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA) do Exército Brasileiro (EB). O desempenho do cargo, permite vivenciar situações nos quais imóveis voltados às finalidades militares são (ou tentam ser) tomados da Força Terrestre com o intuito de serem utilizados para finalidades

¹ No presente estudo as pessoas que se enquadram na conceituação de baixa renda, são aquelas pertencentes as famílias com renda mensal até no máximo 5 (cinco) salários-mínimos (tomado como parâmetro o disciplinado no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 que trata dos bens imóveis da União, alterado pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que versa sobre regularização fundiária de interesse social em imóveis da União).

² A expressão “jurisdicionadas” não possui no presente trabalho o mesmo contexto jurídico comum (significando poder legal de que são investidas determinados entes e/ou pessoas para aplicação do direito em territórios ou casos específicos). O significado do termo, no escopo do presente estudo, é o de poder em relação a um determinado imóvel, competência para realizar a gestão administrativa de um certo bem imóvel que lhe seja entregue. Esse entendimento, embora não seja o mais usual para o vocábulo, pode ser visto com enquadramento similar em decisões judiciais que abordam questões relativas a áreas administradas pelas Forças Armadas, que como exemplo tem-se os autos nº 0016154-46.2008.4.02.5101 - Apelação Cível - Tribunal Regional Federal da Segunda Região (TRF 2), disponível no sítio: <<https://www10.trf2.jus.br/portal/>>. Acessado em 18 de junho de 2020.

sociais, o que, em inúmeros casos, pode vir a prejudicar sua destinação especial de atendimento às necessidades da Defesa Nacional.

Com isso surge necessidade de avaliar a garantia fundamental da assistência à função social da propriedade pública e os contornos de sua utilização quando se referem às propriedades da União destinadas às Forças Armadas.

Levando em consideração a atuação profissional do autor, o presente trabalho terá como escopo principal os imóveis jurisdicionados à Força Terrestre. Não obstante, em alguns momentos os debates também possuirão aplicação com relação às Forças coirmãs, Marinha e Aeronáutica.

Os imóveis com afetação militar são propriedades que buscam atender aos desígnios da Segurança Nacional, sobretudo no que se relaciona com a Defesa Nacional, que cabe exclusivamente às Forças Armadas, consoante dispositivo constitucional insculpido no artigo 142 da Constituição de 1988, conforme será explorado no decorrer do presente trabalho.

Acontece que nem sempre o encontro da função social da propriedade pública com o patrimônio imobiliário militar ocorrerá de maneira negativa, pois em determinadas ocasiões, onde o atendimento da função social pode ser conciliado com as finalidades militares das áreas públicas. Esse será o tema da pesquisa empreendida.

O estudo da controvérsia apontada acima vincula-se intimamente com a problemática dos direitos e garantias fundamentais por uma série de questões. Inicialmente porque diz respeito ao direito de propriedade que é direito fundamental de primeira geração; também deve se levar em conta que a função social é garantia fundamental que condiciona o direito fundamental supramencionado; e por fim, pelo fato de que o problema delineado na presente pesquisa procura esboçar a instrumentalização de um direito fundamental e sua restrição em um terreno ainda impreciso no campo jurídico de concórdia entre um direito fundamental e outro relevante enfoque relativo à Defesa Nacional que igualmente integra a norma constitucional.

Com essa pretensão, se buscará examinar a correlação entre o patrimônio imobiliário vocacionado às Forças Armadas, na condição de mecanismo de efetivação da Defesa Nacional e a função social da propriedade pública.

Para o detalhamento e exposição da temática apresentada, se faz necessário ingressar em nuances e conceituações relacionadas à função social da propriedade.

Salienta-se que, embora exista a aclamação constitucional do dever de observância da função social da propriedade, ainda existe certa discordância na doutrina acerca da aplicação ou não às propriedades públicas. Tal fato se deve, porque no entendimento de alguns estudiosos³ a propriedade pública, é, por natureza e origem, originada para atender aos anseios da coletividade, já que pertencente à Administração Pública e, por conta disso, não haveria nem que discutir sobre função social da propriedade pública. Conforme esse entendimento doutrinário, abordar o tema da função social da propriedade pública, seria, para não falar outra coisa, um pleonasma.

No entanto, existe outra corrente que entende a função social da propriedade foi colocada no texto da Constituição de maneira aberta e ampla, como se fosse cláusula geral, e com isso, também se usa com relação às propriedades públicas⁴, na medida do possível e com muita parcimônia.

O intuito será buscar uma resposta aceitável e juridicamente razoável para as indagações a seguir: o regime da função social da propriedade pode ser usado com relação às propriedades públicas? Em que medida os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas podem apoiar à função social sem causar prejuízos aos interesses da segurança e da defesa nacional? E o mais relevante, como conciliar o atendimento à função constitucional do Exército, de garantir a soberania, por meio da segurança e defesa nacionais, com a proteção de direitos culturais das populações tradicionais e do meio ambiente, no que tange à destinação de seus imóveis? Para tentar responder aos problemas levantados, será realizada pesquisa de estudo de caso⁵. Devido à importância e pertinência com a temática, por ter sido um caso paradigmático não somente para o Exército Brasileiro, mas para todos os outros entes envolvidos na questão, bem como por representar muito bem o problema aqui oferecido e que será estudado ao longo de todo o trabalho, será

³ Nesse raciocínio vale colacionar a lição de ABE (2017) que declara: “Observa-se que, conquanto dever fundamental, a função social da propriedade, prevista no artigo 5.º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida pelos particulares e, não pelo Estado, pois as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, não sendo adequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios), pelo descumprimento desse dever. (...) No ambiente rural, é indiscutível a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos (...)”.

⁴ Dentro dessa linha de raciocínio podemos citar Schreiber e Tepedino (2005), Di Pietro (2020) e Rocha (2005).

⁵ Como base de dados serão utilizadas informações obtidas em pesquisas e investigações de documentos e registros nos arquivos da DPIMA, bem como em algumas publicações no Diário Oficial da União.

apresentado, perfunctoriamente, o caso envolvendo a questão do Puraquequara. A relevância dessa situação relacionada a ocupação irregular de áreas públicas, ocorrida na Região Norte do país, a torna apropriada como caso emblemático para o exame devido ao fato de ser revelador e ao mesmo tempo representativo do problema que se pretende retratar e estudar. Além disso, traduz a vivência do direito na prática.

Será utilizada uma pesquisa exploratória para abordar o estudo de caso, valendo-se da lição de Selltiz (2007), para quem esse tipo de pesquisa procura “descobrir ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade e afinidade com o fenômeno que se busca interpretar”.

Com base nesse entendimento, será realizada uma abordagem qualitativa onde, conforme ensinam Freitas e Jabbour (2011) “o interesse do pesquisador não está focalizado em quantificar uma ocorrência ou quantas vezes uma variável aparece, mas na qualidade em que elas se apresentam, isto é, como as coisas de fato ocorrem”.

Entende-se também, que a pesquisa qualitativa é a mais apropriada ao presente trabalho, pois, consoante declara Minayo (2012) “uma análise para ser fidedigna necessita possuir os termos estruturantes da investigação qualitativa que são os verbos: interpretar e compreender; e os substantivos: vivência, experiência, senso comum e ação social”. No mesmo raciocínio a pesquisadora ainda assevera que “um verdadeiro modelo qualitativo descreve, compreende e explica, trabalhando exatamente nesta ordem”, concordando nisso com o entendimento de Granger (1982). Isso é claramente o que se almeja realizar neste trabalho, correlacionando a metodologia utilizada com as finalidades pretendidas.

A conexão do estudo de caso demonstrado com análises mais detidas da doutrina, com o intuito de consolidar os conhecimentos e concepções tratadas e necessárias ao problema abordado, criam o ambiente perfeito para burilar o problema oferecido e, ao fim e ao cabo, ratificar ou refutar a hipótese proposta.

Conforme ensina Minayo (2012) “uma boa análise começa com a compreensão e a internalização dos termos filosóficos e epistemológicos que fundamentam a investigação”. Com isso, irão ser investigados os termos bens públicos, propriedades, soberania, função social, áreas militares, defesa nacional, segurança nacional, imóveis, dentre outros, com a finalidade de desenvolver a contento, os objetivos a que se propõe o presente trabalho.

A investigação do cabimento ou não da utilização da função social da propriedade, aplicada às propriedades públicas, será o início da jornada. Entretanto, previamente devem ser esclarecidos alguns pressupostos fundamentais para o desenvolvimento e evolução da temática, consoante se mostra a seguir.

Quando se fala em função social da propriedade, automaticamente se faz necessária menção à dignidade da pessoa humana atendida por ela. Na estrutura jurídica do Brasil não há como tratar de direito de propriedade sem presumir que ele serve a uma função social a ser estimada em sua dinâmica. Isso é tão notório que o sistema normativo pátrio valida a função social na Lei Maior em vários momentos, bem como na legislação infraconstitucional. Portanto, uma análise mais detalhada se faz necessária para investigar como o implemento da função social incorpora-se no ordenamento jurídico e, de que maneira será computado o seu uso na prática.

Depois de verificada a questão acima, outros questionamentos serão examinados. Ao se indagar acerca do alcance da aplicação da função social da propriedade, existe uma determinada concordância no que se refere a sua aplicação para a propriedade privada/particular. Todavia, conforme já salientado, tal fato não parece ocorrer ao se abordar as propriedades públicas. Tendo em conta que os bens públicos são originalmente voltados à satisfação dos interesses da sociedade e da coletividade em geral, surge o questionamento de como conseguir fazer uma harmonização entre a qualidade inata dos bens imóveis públicos com a aplicação da função social. Para esse fim, se faz relevante checar onde se enquadra a função social da propriedade pública com relação à justiça, validade e eficácia (se valendo de conceitos e entendimentos de Norberto Bobbio). Nessa busca, é importante que se diferencie as categorias variadas de bens imóveis públicos para, daí, analisar se com relação a uma ou algumas delas se consegue determinar a eficácia da aplicabilidade da norma da função social.

Como resposta desse questionamento, parte-se, então, para tentar traduzir a natureza dos bens públicos destinados às finalidades militares e suas conseqüentes espécies de utilização. Após delineado esse intento, serão esboçadas as conceituações de Soberania, Segurança e Defesa Nacional, e qual o papel das Forças Armadas nesse processo, tentando ainda demonstrar a natureza peculiar e exclusiva das áreas jurisdicionadas às Forças Armadas.

Depois de examinados esses conceitos-chave, será demonstrada a correlação entre eles com a finalidade de evidenciar em que proporção pode ser

utilizada a função social da propriedade no que concerne aos bens imóveis voltados para o atendimento das Forças Armadas, sobretudo com relação à resolução dos problemas vivenciados pelas atuais comunidades tradicionais.

Cumprе enfatizar que o presente trabalho focará nos imóveis públicos destinados às Forças Armadas, principalmente do Exército Brasileiro e como estes se prestam à função social da propriedade na forma constitucionalmente prevista.

Consoante já mencionado, preliminarmente, antes mesmo que os raciocínios citados acima, será abordado o caso singular de Puraquequara, que serviu para motivar este estudo e, graças às suas peculiaridades, tornou-se referência na busca pela conciliação da utilização da função social aplicada aos imóveis vocacionados às Forças Armadas sem, no entanto, acarretar prejuízos e contratempos à destinação fundamental deles, que vem a ser o pronto atendimento aos interesses da Segurança e Defesa Nacionais visando, ao fim e ao cabo, a efetivação da Soberania Nacional.

No caso que será examinado foi possível a conciliação dos interesses que envolviam o Centro de Instrução de Guerra na Selva, de um lado, e a população tradicional ribeirinha de baixa renda que habitava de forma irregular a área militar, de outro. O debate aqui experimentado se valerá dessa feliz experiência para abordar a temática.

Na intenção de realçar a perspectiva empírica, será lançada mão, novamente, do recurso do estudo de caso, entretanto, serão nesse segundo momento, variados. O recorte epistemológico oferecido é o estudo de casos verificados a partir do ano de 2006, em imóveis da Força Terrestre, nos quais tenha existido ou ainda haja embate e disputa envolvendo imperativos de Segurança e Defesa Nacionais e interesses sociais, quer dizer, ocupações irregulares em imóveis militares do Exército Brasileiro, com cotejamento dos modos em que tais situações foram resolvidas ou não. Essa parte busca aumentar o universo exibido no caso modelo, com o intuito de confirmar e/ou retificar as conclusões acerca da hipótese oferecida nesse estudo.

Foi selecionado como limite temporal inicial para o estudo dos casos o ano de 2006, devido ao fato de ter sido nesse ano que o Exército Brasileiro, juntamente com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o das Cidades pactuaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 006071-00, objetivando assegurar a

regularização de áreas jurisdicionadas à Força Terrestre que fossem objeto de invasões.

Então, com base nesse relevante dado, serão discutidas determinadas invasões verificadas pelo Exército Brasileiro, em suas áreas, a contar do ano de 2006, ainda que estas invasões tenham acontecido antes desse ano, o que, conforme se perceberá, ocorreu em praticamente todas.

Como epílogo, será realizada a conclusão, que atestará sobre a possibilidade ou a sua negativa de harmonização da aplicação das áreas castrenses para cumprimento das finalidades de Segurança e Defesa Nacionais, para os quais são originalmente voltadas e, de maneira simultânea, ao atendimento da função social referente às propriedades públicas, com enfoque para as populações tradicionais pressuposto do presente estudo.

1. PURAQUEQUARA – CASE DE SUCESSO E MODELO DE UTILIZAÇÃO SIMBIÓTICA E CONVIVÊNCIA HARMÔNICA EM ÁREAS CASTRENSES

A origem do presente trabalho nasceu a partir dos esforços realizados pelo Exército Brasileiro com o fito de regularizar algumas invasões habitadas por pessoas de baixa renda social em terras militares, mantendo, entretanto, as necessidades da Defesa Nacional. O case referenciado será o paradigma e elemento de condução para os estudos e debates que se seguirão.

Os bens imóveis públicos, citando também os castrenses, são em algumas ocasiões designados para apoiar demandas consubstanciadas no argumento da função social⁶. Tais aspirações, usualmente de viés social, devem ser examinadas com certos cuidados, principalmente quando versam sobre imóveis públicos voltados para o atendimento dos interesses da Segurança Nacional, ou sejam, os bens imóveis da União jurisdicionados às Forças Armadas.

Outro aspecto importante é a função que os imóveis militares possuem na proteção e preservação do meio ambiente. O direito ao meio ambiente equilibrado é considerado um direito fundamental em função de sua essencialidade para garantir uma qualidade de vida boa. Tal fato é evidenciado no próprio texto constitucional, que expressamente determina que todos possuem “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo” e essencial à sadia qualidade de vida”. Isso se deve ao fato de que ambientes consideravelmente degradados e poluídos não oferecem as mínimas condições para assegurar uma vida saudável e com dignidade (LEUZINGER, 2009).

No caso em estudo além da preocupação com o meio ambiente equilibrado, existe ainda outro aspecto extremamente importante a ser levado em consideração que vem a ser o respeito ao modo de vida de populações tradicionais. Na região do Puraquequara os moradores que lá residem, possuem um modo de vida bastante peculiar, pois se trata de uma população ribeirinha que retira do rio o seu principal sustento, que por vezes é complementado por uma agricultura de subsistência, formando complexa rede de relacionamento, onde muitas vezes, eles se valem do

⁶ Será abordado no decorrer do presente trabalho a utilização da função social da propriedade também com relação aos bens públicos no que lhes competem.

apoio do Exército que passa a ser visto como a “face do Estado”, ao mesmo tempo em que procuram auxiliar a Força Terrestre quando presenciarem algum tipo de ilícito na região, originando dessa maneira uma espécie de relação simbiótica entre ambos.

Denota-se que por gerações a única presença do Estado ali existente, tem sido as Forças Armadas, que auxiliam na preservação do meio ambiente, na segurança dos ribeirinhos e prestando-lhes apoio de saúde em ações cívico sociais (ACISOS).

Além disso as comunidades foram aumentando, já que as famílias que lá residiam foram crescendo rapidamente. Ampliando, dessa forma, as construções de habitações, expansão das roças, da pesca e extrativismo, levando as comunidades além dos limites estabelecidos pela SPU. Nesse ínterim, com a proximidade da zona urbana, faz surgir com frequência pessoas com interesse de gerar especulação no local, pescadores que utilizam a pesca para fins comerciais, e indivíduos que adentram o CIGS com o intuito de praticarem caça predatória e/ou degradarem o meio ambiente, atitudes essas de pessoas estranhas às comunidades que lá residem. Todos esses acontecimentos acabaram por exigir uma postura mais rígida do Exército Brasileiro na região.

Dessa forma o presente trabalho busca trazer uma luz sobre esse caso concreto do impasse quanto a propriedade das terras, existente entre povos “tradicionais” e o Exército. Nessa situação, para que não ocorra o total esvaziamento da tutela ao meio ambiente no local, opera-se a relativização dos respectivos bens jurídicos até o limite da preservação do núcleo essencial de cada direito fundamental confrontado. Dessa forma, antes de adentrar em questões fundiárias ou outras na região amazônica é preciso analisar os ensinamentos de Witkoski, onde:

Tentar compreender homens e mulheres, as terras, as florestas e as águas de trabalho no interior do Amazonas é buscar o desvendamento da realidade. Porém, é necessário cautela, pois a realidade não pode ser compreendida apenas desvendando-se o dia a dia, mas numa dimensão em que este se inclui na totalidade. Esse dia-a-dia tem que ser compreendido no contexto em que o espaço Amazônico é produzido, não sendo apenas a soma mecânica de atividades diversas, mas a totalidade que os engloba. (2010)

Diante do cenário apresentado surge a tentativa de procurar conciliar a garantia fundamental da satisfação da função social da propriedade voltada à propriedade pública sem que se descuide do suporte aos anseios da Segurança

Nacional, mormente no seu quesito de Defesa Nacional, função exclusiva das Forças Armadas, consoante o estatuído no artigo 142 da Carta Magna.

O desejo de operacionalizar direito fundamental, no caso o direito ao Meio Ambiente equilibrado e o direito à propriedade, regulando-o com outro referente à Defesa Nacional, que também integra o texto da Lei Maior, é uma das faces na qual se denota a incontestável relevância da necessidade de governança fundiária⁷ em áreas militares. Embora se reconheça a importância das áreas entregues às Forças Armadas para atendimento das finalidades militares, não seria de bom alvitre que seus representantes simplesmente não se preocupassem com os latentes problemas sociais do país quando essas questões afetassem as suas terras.

Na busca de um modo de conciliação desses interesses, a Força Terrestre protagonizou uma resolução pacificadora com um modelo de governança e gestão fundiária inovador, no qual foi proposta a utilização compartilhada de terras militares com moradores irregulares e pertencentes à categoria de baixa renda, que foi justamente o case Puraquequara.

Os atores envolvidos nessa complexa questão buscaram uma solução harmônica aos interesses através do *princípio da ponderação*, da equidade, necessidade e justiça social. Princípio da ponderação, este, somente possível à luz do caso concreto, baseado em peculiaridades especiais, como o caso de colisão de princípios, de direitos coletivos e de minorias, em especial na Amazônia, onde as eventuais incompatibilidades buscam ser resolvidas frente a um modo de interpretação que preserve a integridade do núcleo essencial de cada um dos direitos fundamentais sobrepostos.

Entretanto, antes que se examine o caso de referência, é necessário esboçar os nuances da utilização de áreas militares, interpretados como bens imóveis públicos da União, de uso especial, administrados pelas Forças Armadas⁸.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União e integrante do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), designa imóveis da União para as Forças Armadas com a finalidade de atender aos interesses castrenses. Tais imóveis são usados

⁷ O termo “governança” aqui utilizado remonta ao conceito de Gonçalves (2005) significando os meios e processos que visam a elaboração de resultados eficientes. Dentro do cenário fundiário representaria a boa e equilibrada administração de terras públicas empreendida, no caso em comento, pela Força Terrestre, ao conseguir equacionar os interesses sociais com os castrenses.

⁸ Os imóveis voltados às finalidades militares e suas características peculiares e especificidades serão melhor abordados ao longo do presente trabalho.

pelas Forças para a edificação de quartéis e fortificações, próprios nacionais residenciais (PNR), hospitais militares, campos de instrução, dentre outros, sempre voltados ao cumprimento da missão das Forças Armadas imposta pela Carta Magna.

Esses bens públicos, de afetação especial, que conforme fartamente esmiuçado pela doutrina, são tidos como aqueles bens que se destinam à execução dos serviços administrativos e serviços públicos em geral (como por exemplo hospitais públicos, escolas, repartições e etc). A afetação de um bem público surge quando o bem está sendo usado para uma finalidade pública determinada, seja diretamente pelo Estado, seja pelo uso de particulares em geral. A afetação poderá se dar de modo explícito (através de determinação legal) ou de forma implícita (não determinada por lei). Os bens de uso comum e os bens de uso especial são bens considerados afetados pela sua própria natureza.

Também chamados de bens do patrimônio administrativo eles são parte do aparelhamento administrativo sendo considerados instrumentos para execução de serviços públicos, consoante o disposto no artigo 99, II, do Código Civil: "São bens públicos: (...) II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias". Assim como os de uso comum, os bens de uso especial, enquanto mantiverem essa qualidade, não podem ser alienados ou onerados (artigo 100 do Código Civil), compondo o denominado patrimônio público indisponível, sendo somente aceita a alienação deles após com sua transformação, por intermédio da desafetação, em bens dominicais (MAZZA, 2012).

No caso dos bens públicos administrados pelas Forças Armadas, estes servem, direta ou indiretamente, aos fins previstos na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999⁹, principalmente para o preparo e emprego dos militares com o intuito de bem desempenharem e cumprirem as suas missões. São bens especificamente voltados à satisfação das necessidades imperiosas da Defesa e Segurança Nacionais, residindo aí a característica de bens de uso especial.

Nesse contexto, os bens públicos, incluindo-se os destinados às Forças Armadas, devido a inúmeras pressões políticas e sociais, têm sido recrutados para atendimento e auxílio de ocupações (ainda que tenham se dado de forma irregular) de grupos sociais pouco privilegiados e marginalizados.

⁹ A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, é a norma que dispõe acerca das regras gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Entretanto, essas mesmas áreas foram direcionadas para as Forças Armadas justamente para garantir a Defesa Nacional, que poderia ser diretamente afetada e de maneira negativa caso fossem satisfeitos todos os interesses sociais envolvidos. Com isso, aumenta a importância e necessidade de se procurar alternativas conciliatórias, como a examinada neste trabalho.

Que as propriedades, consoante determinação expressa da Constituição possuem uma função a cumprir, isso é inegável. Contudo a necessidade de preservação e proteção do meio ambiente em imóveis, sobretudo os da União, também deve ser observada, tendo em conta que em 1981, anos antes da promulgação da própria Constituição Federal, um importante marco ocorreu que foi justamente a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981¹⁰, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Esse normativo significou um importante avanço para o desenvolvimento e implementação de ações ambientais no país, estabelecendo como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com o intuito de assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana.

A norma apresenta, além de relevantes definições (como a de meio ambiente, poluição, degradação, poluidor e recursos ambientais), a instituição de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (composto de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com competências ambientais); a previsão de instrumentos de gestão ambiental, dentre outros (LEUZINGER, 2009).

Também foi esta norma que, pela primeira vez, conferiu ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, precursora da ação civil pública ambiental, que seria instituída, alguns anos mais tarde, com a edição da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985¹¹.

¹⁰ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem por escopo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, sendo sua finalidade assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável.

¹¹ Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, instituiu a ação civil pública por responsabilidade, dentre outros, por danos causados ao meio ambiente e a bens de valor turístico e paisagístico, sendo legitimados para sua propositura o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, além das associações constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que incluam entre suas finalidades institucionais aquela compatível com o objeto da ação. A ação civil pública admite pedido liminar e comporta sentenças determinando condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigações

Inclusive a norma supracitada permite que a propriedade sofra restrições, mediante ajuizamento de Ação Civil Pública com o intuito de proteger o meio ambiente, justamente pela importância que este possui na sua condição de direito fundamental, devendo prevalecer sobre outras finalidades, até mesmo pela condição de ser um direito intergeracional, visando proteger não somente a sociedade atual, mas também as gerações futuras.

Com base nisso, apesar de serem considerados bens públicos de afetação especial, os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas, sobretudo aqueles destinados ao Exército, poderão em determinadas ocasiões específicas, ser aplicados em fins complementares, desde que atendam de forma simultânea às necessidades castrenses. A proteção ao meio ambiente e às comunidades tradicionais, visando preservar seu modo de vida é uma dessas situações.

Regulamentação interna do Exército possibilita, em concordância com as normas patrimoniais aplicáveis aos bens da União, o uso desses imóveis nos modos de cessão de uso, locação, arrendamento, concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR), e permissão de uso.¹²

Dessa maneira, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que trata dos imóveis da União e que é aplicável também para os imóveis castrenses, prevê, em seu artigo 18¹³, a viabilidade de cessão de terras da União para utilização em finalidades

de fazer ou de não fazer. Sobre ação civil pública ambiental ver: MILARÉ (2001); MIRRA (2004); CAVEDON (2004); GRINOVER (1988).

¹²As possibilidades de uso do patrimônio imóvel destinado ao Exército Brasileiro são reguladas pelas Instruções Gerais 10-03, (IG 10-03) e nas Instruções Reguladoras 50-13 (IR 50-13) que possuem como base a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que foi modificado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, tendo sido regulamentada por meio do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 77.095, de 30 de janeiro de 1976.

¹³Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 - Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a: I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

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

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

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade

específicas e singulares. O mencionado artigo, em seu parágrafo primeiro, aborda a possibilidade de cessão de direito real de uso no escopo do previsto pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967¹⁴, para fins de regularização fundiária. Posteriormente, no parágrafo 6º também do artigo 18, consta expressamente a dispensa da licitação para a realização de cessões no âmbito de projetos que viabilizem regularização fundiária.

Então conforme essa probabilidade de uso de áreas da União para viabilizar interesse social, e levando em conta as determinações do citado Decreto-Lei nº 271/67, surgiu o entendimento de se operacionalizar a utilização de áreas da União jurisdicionadas ao Exército por indivíduos de baixo poder aquisitivo (baixa renda) em

da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

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

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

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no *caput* deste artigo relativa a: I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.

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

¹⁴ Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 - Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

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

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

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

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

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

conformidade com as finalidades militares, já que esses locais remanescem em poder da Força Terrestre.

A preocupação no atendimento da finalidade social reside justamente no fato de se permitir operacionalizar certa dignidade para populações tradicionais e que necessitam de amparo, tendo em conta a falta de moradia para eles, bem como a possibilidade de que sejam mantidos os costumes e modo de vida, já que se tratam de pessoas que se valem do meio ambiente e com isso acabam por preservá-lo, mesmo que indiretamente.

Ainda consoante o mencionado Decreto-Lei (parágrafo 5º do artigo 7º) a celebração de CDRUR em áreas geridas pelo Comando do Exército Brasileiro necessita imperiosamente de sua prévia anuência. Com a CDRUR, o domínio da área continua com o Exército e a função social da propriedade pública pode ser satisfeita, sem prejudicar os interesses castrenses. Essa repartição dos direitos relativos às terras públicas mantém o interesse do Exército no local, bem como sinaliza um modo eficaz de governança de terras no tocante aos imóveis militares.

Dentro dessa ótica, aparece o *case* Puraquequara, que comprovou que com uma negociação salutar entre entidades do governo, comunidades interessadas e sociedade civil engajada é plenamente viável realizar um uso cadenciado e pacífico de áreas públicas. O modo de solução do conflito agrário encontrado respeita o direito de moradia dos habitantes irregulares de baixo poder aquisitivo, conforme garantido pelo ordenamento jurídico pátrio. Além disso, vale enfatizar que o caso citado considerou sobremaneira a preservação do meio ambiente, ao permitir que em uma localidade já bastante protegida (em meio ao caos de degradação que reina na cidade de Manaus), fossem respeitados os direitos e o modo de vida de uma população tradicional que já ocupava a região há pelo menos meio século.

Cumprе salientar que os moradores que habitavam a região do Puraquequara, possuem seu sustento basicamente da agricultura familiar, visando a subsistência, bem como se valem da pesca para a sobrevivência. Além disso, boa parte dos moradores já nasceram na localidade e vivem de forma tão peculiar que podem ser perfeitamente entendidas como sendo tradicional, já que a conceituação legal define como sendo: “população culturalmente diferenciada, vivendo há várias gerações em um determinado ecossistema, em estreita dependência do meio natural para sua alimentação, abrigo e outras condições materiais de subsistência, e que utiliza os recursos naturais de forma sustentável” (LEUZINGER, 2009).

Historicamente, por serem dependentes diretos da existência de um ambiente natural ricamente preservado, essa população ribeirinha que reside na região do Puraquequara, de modo geral, procura viver de forma a não agredir ou degradar o meio ambiente, utilizando-se dos recursos florestais existentes necessários à prática das suas atividades de forma sustentável, ou seja, sem esgotá-los. Contudo, tal fato não significa que suas atividades não imponham modificações na floresta amazônica, mas sim que essas alterações normalmente ocorrem em escala inferior que aquelas causadas por outras atividades, permitindo que a floresta local mantenha seus sistemas ecológicos complexos, sua alta produtividade biológica e rica biodiversidade (LEUZINGER, 2009).

Portanto, será também abordada a questão da preservação do meio ambiente dentro da ótica de proteção do meio ambiente cultural e das comunidades tradicionais, tratando do respeito que a Constituição impôs ao definir que estes estando englobados pela garantia de direito fundamental, todos, sem exceção, têm a obrigação de zelar pela observância e o cumprimento deles.

Superados esses quesitos, passará a ser abordado o modelo paradigma em que os parâmetros assinalados puderam ser usados de maneira eficiente e que acabou por solucionar um imbróglio que se estendia desde os anos 1960.

1.1. A ÁREA DO PURAQUEQUARA

O Comando Militar da Amazônia (CMA)¹⁵ coabitou, muitas vezes de forma não muito harmônica, com algumas ocupações na região onde se localiza o Campo de Instrução do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). Essa região é

¹⁵ Acerca do Comando Militar da Amazônia (CMA), para maiores esclarecimentos e obtenção de dados, usar o sítio eletrônico http://www.cma.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=36:

“Em 27 de Outubro de 1956 é criado o COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA - CMA, o primeiro do Exército, com sede no município de Belém, no estado do Pará, por intermédio do Decreto nº 40.179, de 27 de outubro de 1956, assinado pelo então Presidente Juscelino Kubitschek e pelo Ministro da Guerra, Gen Ex Henrique Baptista Duffles Teixeira Lott.(...) O CMA herdou a área da Amazônia Legal, que era de responsabilidade do IV Exército, sediado em Recife, no estado de Pernambuco, recebendo a incumbência de enquadrar e apoiar, em melhores condições de proximidade, organizações militares situadas na imensa Hileia. (...) Considerado prioritário pelo Exército, o Comando Militar da Amazônia continua na segurança e vigilância de 9.925 quilômetros de fronteira (com a República da Guiana-964 km, a Venezuela-2.199 km, a Colômbia-1.644 km, o Peru-2.995 km e a Bolívia-2123 km) (...). Sua nova área (...) corresponde ao território da 12ª RM, englobando 4 Estados: Amazonas com 1.559.161,68 km² e 62 municípios, Rondônia com 237.590,86 km² e 52 municípios, Roraima com 224.301,04 km² e 15 municípios e, finalmente, o Acre, com 164.122,28 km² e 22 municípios, totalizando 2.185.175,86 km² e 151 municípios.”

popularmente identificada como Puraquequara e fica circunscrita entre os rios Amazonas, Puraquequara, Preto da Eva e, por fim, a rodovia AM-010 (também conhecida como Torquato Tapajós).

O bem imóvel, localizado no município de Manaus, foi transferido para o Exército Brasileiro no ano de 1968, por força do Decreto nº 63.556, datado 06 de novembro de 1968, que permitiu ao então Serviço de Patrimônio da União (atualmente renomeada para Secretaria do Patrimônio da União) aceitar e incorporar o imóvel doado pelo Estado do Amazonas. Com isso, o EB preparou a área para instalar o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)¹⁶

Na época em que o imóvel foi doado, o intuito era que fosse criada uma Organização Militar (OM) na localidade. Já existiam relatos acerca da existência de habitantes irregulares na área. No ano de 1979 editou-se a Lei Estadual nº 925, onde o governo do Estado do Amazonas se comprometia a compensar pecuniariamente os habitantes irregulares. Todavia, os ocupantes nunca foram removidos da área, bem como não existem registros de que tenha de fato ocorrido o pagamento das indenizações prometidas.

O local é utilizado para exercícios militares e preparação da tropa, especialmente para o curso de Guerra na Selva, o treinamento por excelência desenvolvido pelo CIGS e que é referência no mundo inteiro.

Com isso, não existia a menor possibilidade de o Exército Brasileiro ceder o domínio da região em favor dos ocupantes irregulares, mesmo ciente da importância de uma solução para o impasse existente.

No interior do CIGS, hoje sob a tutela do Comando do Exército Brasileiro, existem aproximadamente 400 (quatrocentas) famílias que se subdividem em cinco comunidades: União e Progresso, Santa Luzia do Tiririca, São Francisco do Mainã, São Pedro da Costa do Tabocal e Lago do Jatuarana. Os moradores dessas comunidades são formados majoritariamente por pescadores e lavradores de agricultura familiar, conceituados como sendo de baixa renda.

Portanto, o Comando do Exército herdou essa complexa situação, que se perpetuou por décadas. Então, com o objetivo de resolução eficaz do problema,

¹⁶ O Centro de Instrução de Guerra na Selva foi originado em 02 de março de 1964 com a intenção de ministrar cursos de operações militares na selva. O primeiro curso de Guerra na Selva foi realizado em 1966. A partir daí, em seus 56 anos, o CIGS formou mais de 6.512 combatentes de selva, sendo 561 provenientes de nações amigas. O centro é referência mundial em operações militares e técnicas de sobrevivência na selva, berço formador de militares empregados no combate aos crimes transfronteiriços, sobretudo na região amazônica.

buscou-se desenvolver ações proativas no escopo do Acordo de Cooperação Técnica (ACT-0006071), que objetivava a regularização fundiária em áreas de propriedade do Exército Brasileiro.

Com isso, no ano 2009, iniciou-se uma força tarefa conjunta com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Advocacia Geral da União no Estado do Amazonas (AGU/AM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e mais outros entes locais com a intenção de solucionar a problemática das ocupações irregulares.

Os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos consistiram no cadastramento das famílias, conversações com os habitantes irregulares, estudos topográficos para delimitação de área, reuniões com associações de representantes. Buscou-se, ainda, criar um arcabouço legal a partir de pormenorizadas pesquisas jurídicas na busca pela melhor solução para tentar encontrar um meio de legalizar essas “invasões” sem que fossem mitigados os interesses castrenses no imóvel.

Após os minuciosos exames, com a contribuição não somente dos órgãos envolvidos, mas sobretudo ouvindo a população local, surgiu com uma alternativa viável, a pactuação de contratos de concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR), com fulcro no Decreto Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

A situação foi então analisada pela Advocacia Geral da União (AGU), que por força da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1933, tem a competência para assessorar a Força Terrestre nas questões jurídicas. Após estudos, a AGU emitiu decisão favorável sobre a utilização de CDRUR para a situação de Puraquequara, onde, em ato contínuo, foram realizados diversos contatos com as comunidades envolvidas pelo Exército, com o fito de demonstrar a possibilidade de um deslinde amigável para o impasse que vinha sem solução há várias décadas e ao mesmo tempo iniciar tratativas preliminares.

Para que as concessões pudessem ter êxito, o Exército Brasileiro teve que atuar proativamente, realizando inúmeras tarefas, dentre as quais pode-se destacar: trabalhos de georreferenciamento; criação de cadastros dos ocupantes; realização de análise social dos moradores para assinatura de CDRUR com as famílias que tivessem interesse; instalação do programa “luz para todos” nas comunidades que haviam dado início à regularização; criação de uma força tarefa, integrada por militares do Exército Brasileiro, membros do Ministério Público Federal, representantes da Advocacia Geral da União, da Superintendência do Patrimônio da

União (órgão local da SPU) e comissão comunitária composta por integrantes das comunidades.

As ações capitaneadas pela Força Terrestre em cooperação com os outros entes públicos e privados deram origem à assinatura de oitenta e quatro contratos de concessão de direito real de uso resolúvel individuais e três coletivos. Os contratos foram realizados ao longo do ano de 2013 e totalizaram um montante estimado de cento e quarenta e cinco famílias favorecidas com a medida.

Os contratos foram realizados com prazo indeterminado e na condição de serem resolúveis, ou seja, haveria a possibilidade de serem cancelados se houvesse qualquer inadimplemento do teor do contrato.

As concessões foram pactuadas por meio de membros regionais da SPU e associações das comunidades (no caso das CDRUR coletivas) ou dos próprios ocupantes irregulares (no caso das CDRUR individuais), contando sempre com o apoio e interveniência do Exército Brasileiro, representado em todos os atos por intermédio do Comandante do Comando Militar da Amazônia (CMA).

Em ambas as modalidades de concessões, individuais ou coletivas, foi expressamente declarada a finalidade social da regularização fundiária e o seu objetivo final nos seguintes termos:

o presente CDRUR tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social da família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha da área adjacente à comunidade Puraquequara, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura¹⁷.

o presente CDRUR/COLETIVO objetiva viabilizar a regularização fundiária de interesse social de quarenta e três famílias de baixa renda que integram a comunidade ribeirinha de São Pedro da Costa do Tabocal, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.¹⁸

Importante salientar que houve expressamente nas CDRUR cláusulas que não permitiam a modificação ou transferência das áreas concedidas a terceiros, quer

¹⁷ Modelo de cláusula da CDRUR, está fora pactuada pelo Sr. Antonio Dias de Souza em 09 de dezembro de 2013, morador da comunidade Santa Luzia do Tiririca

¹⁸ Modelo de cláusula da CDRUR pactuada em 05 de agosto de 2013, na modalidade coletiva com a Associação Representativa dos moradores de São Pedro da Costa do Tabocal.

fossem na modalidade onerosa ou gratuita. A motivação da cláusula foi permitir e garantir a modo de vida da comunidade tradicional, já que se fosse autorizada a transmissão *inter vivos*, não haveria sentido a pactuação do instrumento comprometendo a perpetuação da própria comunidade, já que tudo o que se fazia ali era de forma coletiva. Também não foi permitida a sucessão testamentária. Tais restrições tinham o intuito de assegurar a sobrevivência da comunidade no modo tradicional, bem como inviabilizar qualquer forma de especulação imobiliária no local, fato que poderia trazer prejuízos para os moradores e até mesmo algum tipo de gravame ao meio ambiente¹⁹.

Entretanto, o exercício de direito real de uso dos imóveis do Exército Brasileiro pode, consoante cláusula firmada nos contratos, ser passado *causa mortis*, com o intuito de que as gerações vindouras pudessem continuar mantendo o modelo subsistência e vida tradicional com a tranquilidade do direito à moradia assegurado.

Vale ressaltar também que os contratos de CDRUR, possuem cláusulas chamadas de “regras de convivência”. Tais cláusulas nasceram a partir das inúmeras reuniões com os interessados, os entes representativos e as associações comunitárias envolvidas, e tem como objetivo assegurar a coabitação harmônica entre os militares (que efetivamente ocupam a área do CIGS) e os ocupantes locais.

Embora ainda existam moradores irregulares, a Força Terrestre prossegue com a tarefa de regularização. Alguns habitantes da comunidade de Jatuarana que não haviam concordado inicialmente com a possibilidade de confecção e assinatura de CDRUR, notando a tranquilidade e a convivência pacífica advinda após as assinaturas das CDRUR dos que anuíram, entraram em contato com militares do Exército Brasileiro com o intuito de também assinarem contrato nos moldes similares aos previamente pactuados, o que demonstra claramente a eficácia da utilização cessão elaborada. Atualmente essas proposições encontram-se em análise pela AGU, com parecer positivo da Força Terrestre para a pactuação de novos instrumentos de concessão de direito real de uso resolúvel.

A solução encontrada, que teve como desfecho o acordo de confecção dos contratos de CDRUR, além de assegurar a finalidade militar da área, ainda se mostra em consonância com os tratamentos internacionais – das quais o Brasil se

¹⁹ Sobre população tradicional, o tema será abordado como mais profundidade em capítulo próprio.

alinha – acerca dos entendimentos sobre gestão e boa governança de terras. A questão do caso Puraquequara, permitirá o atendimento de vários objetivos propostos pelas orientações sobre gestão responsável de terras da FAO²⁰, considerando que promoveu, ao mesmo tempo, os direitos das comunidades ribeirinhas e a conservação do meio ambiente, sem que isso acarretasse prejuízo para o Exército Brasileiro, pois manteve a vocação precípua da região que é o atendimento dos interesses militares.²¹

Com o fito de comprovar a adequação da postura do Exército Brasileiro com as referidas diretrizes de gestão de terras da FAO, cita-se a observância dos princípios de “assegurar a dignidade da pessoa humana”, “resguardar conflitos relacionados com a posse”, “promover o enfoque holístico e sustentável” e assim por diante.

A regularização dos moradores locais da região previne vários problemas futuros, bem como traz a legalidade para uma população que trava diuturnamente uma luta pela sobrevivência em uma localidade carente de políticas públicas. Vale ressaltar que a área em questão fica localizada no interior da floresta amazônica, local que por sua natureza, é favorável à ocorrência de crimes ambientais.

A região, pelo fato de ser altamente preservada pelo CIGS, sob o ponto de vista ambiental e devido à proximidade com o município de Manaus, acaba por despertar o interesse de muitas pessoas, com os mais diversos intuitos. Com isso, essa parceria e diálogo entre a Força Terrestre e os moradores tradicionais traz um controle mais efetivo da área, uma vez que o Exército fica responsável pela realização de patrulhas patrimoniais, que visam evitar novas invasões e coibir a ocorrência ilícitos, principalmente os ambientais, e os habitantes que acabam por apoiar o EB nessa tarefa, já que conhecem muito bem a região e agora não pretendem ceder uma área que por tanto tempo lutaram para permanecer.

Os benefícios do entendimento ocorrido, com a solução pacífica de um

²⁰ FAO é a sigla que significa *Food and Agriculture Organization*, e consiste na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, é a instituição responsável por liderar os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar. A FAO trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável.

²¹ As diretrizes voluntárias para gestão responsável da terra e dos recursos florestais e pesqueiros no contexto da segurança alimentar nacional (DVG-T) foram aprovadas pela 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), ocorrida em maio de 2012, tendo o Brasil como um de seus signatários.

imbróglio que perdurava por décadas, fez com que esse case se tornasse um modelo de atuação (protocolo) em outras situações envolvendo áreas invadidas militares que permitam uso compartilhado.

Todavia, deve ser salientado que, para a utilização deste tipo de contrato em outros casos, é necessária a prática da gestão responsável dos imóveis militares, de forma similar ao ocorrido em Puraquequara. Tanto os interesses da defesa nacional quanto os interesses das populações tradicionais devem ser contemplados de forma eficaz, conjugando ambos com o interesse de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental que permite assegurar claramente o viés social, constituindo perfeitamente requisito essencial para que todos os indivíduos integrantes da sociedade possam desfrutar de uma vida minimamente digna, pois do contrário, restaria prejudicada a possibilidade de assinatura de CDRUR.

O modelo apresentado como solução ao impasse de Puraquequara, permitiu trazer a lume o entendimento de que o direito fundamental à moradia, juntamente com o resguardo de outros direitos fundamentais (tais com meio ambiente equilibrado e direitos culturais das populações tradicionais), poderia ser aperfeiçoado à propriedade pública. Entretanto, para que essa utilização possa ser concretizada, deve ser levado em conta o destino dos imóveis que se prestam aos objetivos primordiais da defesa e da segurança nacional, sobretudo quando tais áreas são dirigidas às Forças Armadas, que visam assegurar à soberania diretamente e à preservação do meio ambiente de forma reflexa.

Por sua natureza específica, a designação de bens imóveis para atender às finalidades militares, que buscam efetivar a soberania nacional que acaba por beneficiar todos os brasileiros, cria um entendimento sensível acerca da utilização da função social da propriedade pública em benefício do ditame insculpido na Constituição de garantia da defesa e soberania nacional. Alguns autores acreditam que somente este deva ser o fim deles, sem que se prestem a assegurarem outros direitos fundamentais como a própria proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado²².

Essa corrente entende que o fundamento do direito de propriedade pública é garantir, aos Estados, bens que assegurem os meios ou instrumentos de atuação estatal para cumprimento do interesse da coletividade, de maneira que o regime

²² Nessa corrente de pensamento estão Nilma de Castro Abe, Darcy Bessone, Arnaldo Rizzardo e José Reinaldo Lima Lopes.

especial a que se submetem os bens públicos (inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade) constitui mero instrumento normativo para atender aos interesses da coletividade. Portanto, cada imóvel público terá seu fim específico, não podendo disso se desviar (ABE, 2008).

Entretanto, as Forças Armadas, da mesma forma que a Administração Pública como um todo, não podem ignorar a atual realidade social da nação onde se inserem e, portanto, crescem de importância e ganham notoriedade medidas conciliatórias para solucionar casos de invasões em áreas públicas (sobretudo as castrenses).

No Brasil, dentro da própria categoria dos imóveis públicos, as mais diversas categorias jurídicas surgem (terras indígenas, terras devolutas, terrenos de marinha, praias, imóveis urbanos, imóveis rurais, próprios nacionais, praças, ruas, parques, etc.), sendo cada uma delas subordinadas à regimes diferenciados, pois cada categoria visa atender a diversas finalidades públicas simultaneamente, embora alguns tenham a destinação prevista em norma ou na própria Constituição Federal.

Até os imóveis dominicais (artigo 99, III, do Código Civil), que não estão afetados a algum tipo de uso público em particular, possuem destinação legal, ou seja, a norma se encarrega de conjecturar os usos públicos possíveis a que se destinam os imóveis públicos no Brasil, lembrando que os usos administrativos devem sempre buscar aos fins públicos, previstos em lei e na Constituição Federal, inclusive como consequência do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Lei Maior) e dos objetivos constitucionais previstos no artigo 3º da CF/88 (ABE, 2008).

É inegável que a criação das doutrinas e teorias acerca da função social da propriedade tiveram como marco introdutório o direito de propriedade privada da forma como fora concebido pelos civilistas modernos e objetivou a flexibilização de tal entendimento absolutista de propriedade, possuindo como argumento a noção de que o titular privado do direito de propriedade, é, ao mesmo tempo, o administrador e beneficiário desse direito, o que torna, na visão dos autores mencionados, uma tarefa hercúlea a transmutação dessa doutrina para o âmbito publicístico, e assim, conseqüentemente, a configuração de uma “função social da propriedade pública”.

Entretanto, apesar do entendimento acima esposado, não se estaria negando o uso precípua desses imóveis públicos. A destinação e afetação especial de cada imóvel público, conferido tanto por dispositivos legais quanto pela própria Constituição Federal estaria sendo respeitada. Portanto, um hospital público,

continua a cumprir sua vocação especial que é voltada à saúde da população; um imóvel destinado ao Ministério da Educação (ME) ou Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), continua com sua atenção voltada para assegurar a educação da sociedade podendo se converter em uma escola, ou ainda um imóvel pertencente ao Poder Judiciário terá sua finalidade voltada para assegurar a justiça, permitindo a criação de um fórum.

O que está se propondo é justamente a tentativa de conciliação das finalidades públicas dos diferentes órgãos e entidades da Administração com a função social da propriedade. No caso das Forças Armadas, a finalidade pública continua sendo voltada para assegurar a segurança e defesa nacionais, até mesmo porque se isso vier a faltar a própria Nação estaria em risco e todos os demais direitos se encontrariam fragilizados, na ausência de um Estado forte e soberano.

Todavia, em hipóteses onde possa existir uma adequação da destinação especial desses imóveis com outra finalidade, sendo esta uma que assegure um direito fundamental, que irá permitir trazer a reboque uma série de benefícios não somente à população envolvida, mas à sociedade como um todo, essa flexibilização deve ocorrer por ser medida salutar para toda a coletividade.

O caso em estudo permitiu satisfatoriamente congregiar os interesses da uma comunidade ribeirinha, de baixo poder aquisitivo, com os reais interesses do Exército Brasileiro, além de garantir a preservação do meio ambiente naquela região, que conforme já narrado é alvo de cobiça por parte de empresários e especuladores. Tal solução somente foi alcançada com a efetivação dos contratos de CDRUR, pactuados tanto de forma individual, quanto coletiva em algumas das populações. O método de solução de conflito aqui demonstrado além de significar um modelo de boa governança fundiária e gestão responsável de áreas públicas, também viabiliza o convívio pacífico entre duas categorias da sociedade brasileira (civis e militares), além de assegurar a defesa e preservação ambiental por ambos.

A solução para o problema fundiário na região do CIGS produziu benefícios para todos os implicados, mas sobremaneira para os moradores irregulares, levando em consideração pertencerem a uma classe social extremamente fragilizada não possuindo um apoio efetivo Estado e desprovida de políticas públicas que os amparem.

Os benefícios ocasionados pela regularização da área ocupada são notórios, pois permitiu um convívio harmônico entre militares e civis e assegurou a

estabilidade social no local, com a validação das habitações para os ocupantes, abrindo caminho para um desenvolvimento social e econômico sustentável de toda a comunidade, efetivando a viabilidade do modo de vida tradicional do grupo, com o respeito à sua herança cultural e seus costumes, e afirmando os valores pregados pelo socioambientalismo e pelo multiculturalismo, que estabeleceram novos valores e finalidades aos espaços ambientais.

Com isso, tomando por base o caso apresentado, percebe-se a clara necessidade de se aprofundar na temática da aplicação da função social aos imóveis públicos determinados ao uso especial das Forças Armadas e suas limitações.

Finalmente, o caso em estudo pode perfeitamente ser tomado como paradigma para o tratamento de outros similares não apenas em áreas militares, mas de toda a Administração Pública, pois o que foi realizado no caso em comento, denota perfeitamente a utilização de valores constitucionais basilares: a defesa nacional, a função social da propriedade, a moradia, o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservação da cultura e modo de vida de populações tradicionais.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Busca-se neste capítulo, discorrer acerca de certas características significativas da função social da propriedade, bem como seu modo de aplicação, para viabilizar o debate a respeito de sua eficácia no tocante aos bens públicos. Essas considerações ajudarão no melhor entendimento da temática debatida de forma geral.

2.1 Atributos da função social

O estudo e entendimento da função social da propriedade, faz-se necessário para que se observe com acuidade a reflexão proposta. Não se busca aqui traçar um paralelo histórico das origens da função social da propriedade²³, entretanto merecem ser tratados alguns aspectos pontuais que originaram a ideia da função social.

Precipualemente é interessante traçar um cenário acerca do direito de propriedade, para posteriormente correlacioná-lo com a função social.

2.1.1 O direito de propriedade e a origem da função social

O direito de propriedade sempre foi o motor de disputas não somente entre indivíduos, mas também entre Nações. É agente resolutivo no nascimento e queda de sistemas políticos e econômicos no decorrer do tempo.

No entendimento de Gonçalves (1952), a noção de propriedade, basicamente já se reside na própria psique do homem, que, tão logo vem o mundo, já demonstra o desejo de ter coisas (bens) como sendo seu único possuidor.

O surgimento do direito de propriedade, não algo é fácil de conceituar. Gassen (2002) afirma que na Grécia antiga já havia notícias de repartição de terras entre famílias ou grupos familiares (clãs). Entretanto, o ordenamento do direito de

²³ Sobre esse tema, um maior conhecimento acerca da história e surgimento pode ser obtido na obra de Olindo Herculano de Menezes (2009), disponível em : http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4076/1/2009_OlindoHerculanoMenezes.pdf Acesso em 20 de maio de 2020.

propriedade remete ao direito romano, o qual foi o que mais contribuições prestou ao mundo ocidental.

A propriedade sempre abrangeu interesses não apenas jurídicos, mas também sociais, econômicos e outros. Na época do direito romano ela já detinha um caráter individualista, o qual, com algumas novas variantes, foi conservado até depois da Revolução Francesa²⁴, contagiada pelo pensamento liberal.

Um período anterior à Revolução Francesa, e com grande influência sobre ela, desponta o raciocínio de Jean Jaques Rousseau²⁵. Sobre o entendimento acerca da propriedade privada é indispensável a observação de suas teorias e ideias. Em seu livro “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, escrito como explicação à indagação da Academia de Dijon no ano de 1753, o autor enumera as razões que levaram os homens a escolher pela convivência em sociedade e como a percepção da propriedade teve influência nessa modificação.

Em breve resumo, Rousseau caracteriza o homem no estado de natureza²⁶ como sendo aquele que consegue sobreviver sem a necessidade dos demais, ou seja, independentemente do convívio social. O indivíduo simplesmente atendia aos seus instintos e sequer tinha a percepção ou conhecimento acerca da posse, entendido como “o meu e o seu”. A terra, fértil por sua própria natureza (geralmente intocada), servia para que o homem utilizasse tão somente o necessário para sua sobrevivência. Não existia a ideia de propriedade, já que tudo pertencia a todos indistintamente.

²⁴ Deve ser observado, que no decorrer da história, na idade média, com a implementação do sistema feudal, houve um esfacelamento dos direitos referentes à propriedade, permitindo que vários indivíduos exercessem direitos distintos sobre o mesmo imóvel, consoante o afirmado por Lima (2006), contrariamente ao caráter individual do direito romano.

²⁵ Possuidor de excepcional clareza de pensamentos, nascido em Genebra, na Suíça, no ano de 1712 e falecido no ano de 1778, aos 66 anos de idade, Jean-Jacques Rousseau foi um dos mais notórios escritores e filósofos do seu tempo. As suas ideias influenciaram bastante os acontecimentos da Revolução Francesa e até os dias atuais continuam a inspirar a sociedade. Ajudou *Diderot* na criação da primeira enciclopédia mundial.

²⁶ O argumento do “estado de natureza do homem” é um recurso usado também por outros autores, que Rousseau tentavam entender a natureza do comportamento social do homem. Dentre os estudiosos, pode-se citar os que o antecederam, John Locke e Thomas Hobbes, entretanto, no entendimento de Rousseau, o dito estado de natureza diferencia-se destes, pois, Locke e Hobbes entendem o “estado de natureza” como um período violento e de insegurança e que em decorrência era necessário que a humanidade progredisse para a civilização. Rousseau, contrariamente, entendia o “estado de natureza” como um período de liberdade do ser humano, no qual ele vive em sintonia com a natureza. Nesse tempo, o homem é livre e com autonomia, ou seja, vive desprovido da ajuda de outros, sem paixões, luxo ou amarguras e, por isso, o homem vive bem e satisfeito, preocupa-se unicamente com sua sobrevivência. No estado de natureza não há propriedade, tudo é de todos.

Rousseau (2010) entende que foi no momento em que os homens se juntaram, formando a sociedade, que se originou o entendimento de propriedade, emergindo assim a desigualdade que para ele, é o berço de vários problemas, conforme se percebe no trecho:

A ambição devoradora, o ardor de construir fortuna relativa, menos por uma verdadeira necessidade do que para se colocar acima dos outros, inspira em todos os homens uma sinistra inclinação a se prejudicarem mutuamente, uma inveja secreta tão mais perigosa que, para dar seu golpe com mais segurança, toma muitas vezes a máscara de benevolência. Em um palavra, concorrência e rivalidade de um lado, e, de outro, oposição de interesses, e sempre, o desejo oculto de tirar proveito às expensas de outrem. Esses males reunidos constituem o primeiro efeito da propriedade e o cortejo inseparável da desigualdade nascente.

De fato, o estado de natureza se encerra no momento que a propriedade surgiu. Interessante notar o entendimento de Rousseau acerca da relação entre a propriedade privada e a transição do estado de natureza para a sociedade civil:

O primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer, isto é meu e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassinatos, quantas misérias e horrores teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas e cobrindo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: "Não escutem a esse impostor! Estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e a terra é de ninguém" (2010)

Para o pensador, o conceito de propriedade gera a desigualdade política (concebida pelas convenções sociais) e não a natural (nascida a partir da prevalência do mais forte sobre o mais fraco). Com isso, o conceito de propriedade foi capaz de modificar a dita ordem natural, convertendo-a na sociedade civil, amparada pelo conceito de "isto é meu".

Com a evolução das relações entre os indivíduos, tendo como marcos iniciais ligados as relações familiares, surge o "amor próprio" e a relação da divisão das tarefas que acabam por aumentar a inter-relação entre as pessoas. Essas características foram fundamentais para a solidificação da propriedade, a qual seria o solo fértil para o florescimento dos mais variados embates tendo em conta a crescente ambição dos homens.

Esse novo campo, inaugurado com o nascimento da propriedade, gera distinções entre pobres e ricos, fracos e poderosos, com bases fundadas nas leis e estados. Isso fez o autor questionar a vulnerabilidade das normas e da sociedade

civil, o que leva ao questionamento acerca do que legitimaria o direito à propriedade. O percurso para solucionar essa indagação é abordado em outro trabalho do autor.

Na obra “do contrato social” Rousseau indica uma forma de tratar com o problema da propriedade mantendo a vida em sociedade, afastando a necessidade de que se precise retornar ao estado de natureza para elucidar esse assunto, como dá a entender inicialmente na obra “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”.

Rousseau em “do contrato social”, procura esclarecer que a sociedade política e o Estado nasceram a partir dos homens através de um contrato, no qual o homem abriria mão de sua liberdade natural para receber “a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui” (2008). Portanto, o contrato se daria por meio da vontade do povo e tem por objetivo assegurar condições de igualdade para todos. No entendimento de Rousseau a vontade geral seria a soberana e a soberania nada mais é que a vontade do povo. Com isso, o contrato social asseguraria a liberdade, igualdade, ordem civil e propriedade.

Todavia, ainda que aceitando a legitimidade da propriedade dentro da sociedade civil, o autor acreditava que seu conceito precisaria ser reconfigurado e o seu uso modificado. Rousseau julgava que a propriedade não poderia ser utilizada de forma abusiva e que deveria se subordinar aos anseios da vontade coletiva. Isso comprova que, já em 1762, percebia algo que poderia ser entendido como um embrião da “função social”, conforme se denota no trecho:

Em geral, para outorgar, sobre um terreno qualquer, o direito de primeiro ocupante, são necessárias as seguintes condições: primeiramente, que o terreno não seja ainda habitado por ninguém; em segundo lugar, que só se ocupe a quantidade de que se precisa para subsistir; em terceiro lugar, que se tome posse, não por uma vã cerimônia, mas pelo trabalho e cultura, único sinal de propriedade que, na falta de títulos legais, deve ser respeitado por outros [...] (2010)

Não importa o modo como ocorra essa aquisição, o direito que cada indivíduo possui sobre o próprio terreno será fatalmente subordinado ao direito que a coletividade tem sobre todos, pois do contrário haveria fragilidade no vínculo social ou força no desempenho da soberania.

Não obstante as ideias de Rousseau reportarem ao século XVIII e terem influenciado sobremaneira na Revolução Francesa, o caminho narrado e que poderia ser entendido como um berço da função social, depois do triunfo liberal de

1789, com a Revolução Francesa, foi em parte abandonado. O liberalismo nascente, amparado em ideias individualistas, zelava pela liberdade no sentido de afastamento do Estado no campo da autonomia dos indivíduos. Apesar de o lema da revolução francesa exaltar a liberdade, igualdade e fraternidade, a busca por esses ideais, difundidos antes da queda do absolutismo, sobretudo no que tange à igualdade, manifestou-se apenas como algo formal. Nesse caminho entende Bonavides:

Em suma, o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. [...] A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. [...] Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta [...] (2008)

Nessa conjuntura, a propriedade privada era absoluta e assegurada pelas leis, pois o interesse primordial era a proteção do indivíduo e a sua autonomia, sobretudo ante ao Estado, sendo que se tratava de um antagonismo ao absolutismo. Em razão da hegemonia dos interesses burgueses, assim como da perseguição tão somente formal da igualdade, entre outros motivos, indagações começam a nascer ao redor dos ideais liberais.

Posteriormente, com a segunda revolução industrial, a enorme separação ocorrida entre as classes sociais, principalmente entre a classe burguesa e o operariado, o florescimento dos ideais Marxistas são motivos que corroboraram para que a forma liberal de condução do Estado fosse colocada a prova. Essas causas, somadas a outras, conduziram à derrocada da tão desejada liberdade, até mesmo a formal, conforme esclarece Bonavides:

Em face das doutrinas que na prática levam, como levam, em nosso século, ao inteiro esmagamento da liberdade formal, com a atroz supressão da personalidade, viram-se a sociologia e a filosofia do liberalismo burguês compreendidas a uma correção conceitual imediata da liberdade, um compromisso ideológico, um meio termo doutrinário, que é este que vai sendo paulatinamente enxertado no corpo das constituições democráticas.

Nestas, ao fim de cada uma das catástrofes que ensanguentaram o mundo no presente século, testemunhamos o esforço de fazer emergir a liberdade humana resguardada em direitos e garantias.

Direitos que se dirigem para o teor material da mesma liberdade, enriquecida, aí, com as conquistas operadas na esfera social e econômica e garantias que se orientam no sentido de preservar o antigo conceito formal de liberdade. (2008)

Sendo assim, a simples não interferência estatal mostrou-se insuficiente, fazendo com que uma posição mais atuante deste ocorresse para que a igualdade material entre as pessoas fosse garantida. No entendimento de Lenio Streck (2012) a necessidade de intervenção do Estado surgiu de vários contrassensos do paradigma liberal, citando como as mais importantes: a revolução industrial, a Primeira Grande Guerra, a crise econômica de 1929, a Segunda Grande Guerra, as crises econômicas cíclicas e a modificação das liberdades negativas para as liberdades positivas e sociais.

Streck ainda aponta como fatores que corroboraram para a passagem do Estado liberal para o social, a intensificação das diferenças sociais motivadas pelas sucessivas crises e a crescente atenção com o bem-estar social.

Conforme a visão de Lôbo (2008), o Estado social, ou Estado de bem-estar social ou Estado-providência, se percebe, no plano do direito, quando a regulamentação da ordem econômica e social é inserida na Constituição. Além de criar limitação ao poder econômico e político, a Constituição ainda garante direitos para além daqueles individuais, tais como saúde, educação, seguridade social, cultura, meio ambiente, trabalho, sendo estes com reverberações nas dimensões materiais do direito.

O Estado social, em ascensão, promete e intenta estabelecer os pressupostos indispensáveis ao advento dos direitos de terceira geração, a saber, os de fraternidade (BONAVIDES, 2008). Com isso, a liberdade necessitou ser reformulada com o intuito de assegurar a igualdade material, considerando que a formal não mais bastava.

Tendo em conta que o liberalismo possuía na propriedade privada uma de suas bases, essa teve que ser readequada para adaptar-se às novas condições. Com isso, a propriedade perderia o caráter absoluto que detinha, para dar início a calorosos debates acerca de sua função social, motivada pelas transformações do Estado liberal para o social.

Dessa forma, ao fim do século XIX, o instituto da propriedade passou a ostentar viés socializador, motivado pela teoria da função social da propriedade, que acabou por retirar o antigo caráter absoluto do direito de propriedade.

Contribuiu de maneira indelével para essa nova significação a doutrina da Igreja Católica através dos documentos *Rerum Novarum*²⁷; *Quadragesimo Anno*²⁸; *Mater et Magistra*²⁹ e *Populorum Progressio*³⁰.

Di Pietro (2004) entende que as encíclicas *Mater et Magistra* e *Populorum Progressio*, concedem a função social à propriedade, no momento que a definem como instrumento para a elaboração de bens aptos a garantir a subsistência da humanidade.

Portanto, a origem da função social tem íntima afinidade com o entendimento cristão da propriedade e apesar de ser um entendimento antigo, foi na transição do Estado liberal para o Estado social que esse conceito se fortaleceu.

A função social da propriedade ocupou lugar de destaque em importantes documentos jurídicos durante o período de mudança do liberal para o social. Como exemplo, pode-se citar a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919 (Weimar).

Herrera (2007), entende o artigo 27 como sendo o mais relevante da Constituição Mexicana de 1917 em razão do México possuir, à época, uma estrutura basicamente agrária. Para o autor, o princípio da limitação da propriedade privada pelo interesse público, ajustando os princípios da expropriação e da reforma agrária, conforme definido na norma, confirma o interesse social da propriedade, ou seja, atribui claramente a sua função social.³¹

²⁷ *Rerum Novarum*: sobre a condição dos operários (em português, "Das Coisas Novas") é uma encíclica escrita pelo Papa Leão XIII em 15 de maio de 1891 e se tratava carta aberta a todos os bispos, acerca das condições das classes trabalhadoras, discutindo as relações entre o governo, os negócios, o trabalho e a Igreja.

²⁸ *Quadragesimo Anno*, é uma encíclica emitida pelo Papa Pio XI em 15 de maio de 1931, 40 anos depois da encíclica *Rerum Novarum* e visava aprofundar a doutrina social católica, discutindo as implicações éticas da ordem social e econômica.

²⁹ *Mater et Magistra* (em português: Mãe e Mestre) é uma encíclica do Papa João XXIII sobre a evolução da questão social à luz da doutrina cristã. Foi publicada em 15 de maio de 1961, no septuagésimo aniversário da encíclica *Rerum Novarum* e atualizou as orientações das encíclicas sociais anteriores dando uma resposta católica para os problemas temporais da época, servindo ainda de base para vários documentos pontifícios sobre as questões sociais que a sucederam e que ainda hoje se mantém atual.

³⁰ *Populorum Progressio* (em português "Do progresso dos povos") é uma encíclica escrita pelo Papa Paulo VI e publicada em 26 de março de 1967. Ela é dedicada à cooperação entre os povos e ao problema dos países em desenvolvimento, denunciando o agravamento do desequilíbrio entre países ricos e pobres, critica o neocolonialismo e afirma o direito de todos os povos ao bem-estar. O texto critica ferozmente o liberalismo sem freio, a coletivização integral e a planificação arbitrária, que priva os homens da liberdade e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

³¹ Art. 27. A propriedade da terra e das águas dentro dos limites do território nacional pertence originariamente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo assim a propriedade privada.

Também a Constituição Alemã de Weimar, datada de 31 de julho de 1919, conjecturou a função social da propriedade. Não foi tão incisiva quanto a Constituição Mexicana, porém, ainda assim decretava a importância do interesse coletivo que deveria refletir no exercício do direito de propriedade³².

Pouco antes das constituições acima referidas, havia um pensamento similar do conceito de função social, externado pelo no mesmo sentido, há que se citar o pensamento de Léon Duguit, renomado jurista francês, cujo foco de seus estudos se detiveram no âmbito do direito público, para quem, no ano de 1912, valendo-se dos conceitos de emprestados dos ensinamentos e pensamentos sociológicos de Émile Durkheim e August Comte, pais da sociologia e possuidores de um entendimento de que tudo e todos tem um papel social a cumprir³³.

Para o pensador, cada pessoa possui uma função a realizar na sociedade, sendo isso um ordenamento imposto a todos. Com isso, a propriedade tem que ser interpretada utilizando como parâmetro a função social do seu possuidor. Então, a propriedade possuiria basicamente duas funções as quais seriam a de atender as necessidades peculiares do possuidor, bem como este teria por obrigação usar a

A expropriação só pode se dar no interesse público e mediante indenização. A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com o fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação, alcançar um desenvolvimento equilibrado do país e melhorar as condições de vida da população rural e urbana.

Com esse propósito devem ser tomadas as medidas necessárias para ordenar os assentamentos de pessoas e estabelecer disposições adequadas, utilizações, reservas e destinos de terra, água e florestas, a fim de realizar obras públicas e de planejamento e regulação da fundação, conservação, melhoria e crescimento de centros populacionais; para preservar e restaurar o equilíbrio ecológico; o fracionamento dos latifúndios; para fornecer, nos termos da lei de regulamentação, a organização e exploração coletiva das propriedades rurais públicas e comunidades; para a promoção de atividades agrícolas, pecuária e das outras atividades econômicas nas zonas rurais, e para evitar destruição e danos dos recursos naturais e da propriedade que podem sofrer em detrimento da sociedade. (traduzido pelo pesquisador)

³² Constituição de Weimar, Art.153 - A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e suas limitações resultam das normas. A perda dela somente pode ser realizada para visando o bem público e com base em lei. Para todo efeito, será realizada sempre mediante equivalente indenização, salvo se uma lei do Estado-Nação (*Reich*) dispor em contrário. Em caso de disputa, o valor da indenização poderá ser discutido nos tribunais ordinários, salvo se as leis do Estado-Nação vedarem. A perda da propriedade realizada pelo Estado-Nação sobre os estados, municípios e organizações sem fins lucrativos só ocorrer mediante compensação e ressarcimento. Propriedade denota deveres e obrigações. O uso da propriedade deve ser ao mesmo tempo um serviço de grande interesse público. (traduzido pelo pesquisador)

³³ Apesar de Auguste Comte ter cunhado o termo Sociologia e estabelecido as necessidades de uma ciência que se preocupasse em estudar a sociedade, foi Émile Durkheim quem formulou as regras do método sociológico emancipando a sociologia como ciência autônoma. Ambos entendem que a sociedade deve ser examinada sob um ponto de vista objetivo, devendo ser compreendida como um todo orgânico similar ao nosso humano (conjunto de órgãos). Com isso, cada ser humano tem sua função e contribui para o desempenho do todo.

sua propriedade para suprir as necessidades de todos. Esse entendimento pode ser caracterizado quando Léon Duguit esclarece que:

Cada pessoa, tem a obrigação de cumprir na sociedade, uma determinada função, proporcional ao posto que ocupa. Contudo, o detentor da riqueza na sociedade pode realizar uma determinada tarefa que só a ele é imputada. Ele tem a autoridade para aumentar a riqueza de todos e garantir a satisfação das necessidades gerais de renda apenas se valendo do que já possui. É, portanto, socialmente obrigado a este trabalho e não será protegido do que faz e na medida em que faz. A propriedade não deve ser entendida como um direito subjetivo do seu possuidor; mas sim como a função social do detentor da riqueza (1920).

Os conceitos do pensador sobre a função social da propriedade prestaram indeléveis contribuições para a humanidade, porém não sem que se possa fazer um contraponto ao seu raciocínio. Ele entendia a propriedade como não sendo um direito, todavia, segundo Rocha (2007) o pensamento de Duguit merece uma melhor avaliação a partir da premissa do entendimento que ele mesmo desenvolve, se valendo do conceito de interpretar a propriedade não como um direito, e sim como uma riqueza que deverá ser resguardada pelo direito objetivo em caso de violação ou turbação de outrem. Todavia, é inegável as contribuições do eminente jurista para a inclusão da função social da propriedade nos documentos constitucionais que se seguiram.

Com base nos argumentos e considerações aqui já narrados, compete afirmar, sinteticamente, que a transição do chamado Estado liberal para o Estado social, ocorrida no século XX, contribuiu para a promoção de uma igualdade material entre os indivíduos, servindo para a criação de uma sociedade mais igualitária com a introdução dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Se for considerando que anteriormente prevalecia uma abstenção por parte do Estado, no momento em que surge o Estado social, a desejada igualdade entre os homens demanda uma ação afirmativa por parte do Estado, principalmente com a crescente interferência nas relações contratuais e na determinação de obrigações ao Estado que buscavam igualar, ao menos materialmente, os homens.

Nesse contexto de reconhecimento dos direitos sociais e busca de igualdade material entre todos, conquistados graças aos valores emanados pela dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade passa a ser interpretada como um meio de socialização da propriedade, fazendo com que esta perca seu caráter absoluto. Ela começa a ser entendida como sendo subordinada não somente aos

anseios de seu proprietário, mas também aos desejos da coletividade na qual ele se insere, conforme asseverava o pensamento Rousseauniano (2010). Tais raciocínios tem forte peso e influência sobre o ordenamento jurídico pátrio, mormente depois da Constituição Federal de 1988. No âmago dessa profusão de ideias, faz-se necessário o exame do modo como a função social está colocada no ordenamento jurídico do país, sobretudo tomando por base as constituições pátrias anteriores para entender como se deu o trato e o entendimento acerca da função social.

2.1.2 A função social da propriedade no sistema normativo pátrio

A Constituição de 1934 foi a que primeiro tratou do conceito da função social da propriedade, marcando o surgimento desse instituto no ordenamento brasileiro. Fortemente, influenciada pela Constituição Alemã de 1919, estreia o chamado Estado social no Brasil, fazendo brotar a ideia de função social apesar de ocorrer de forma indireta (XAVIER, 2014). Dispunha o artigo 113, inciso 17, da Constituição de 1934, *verbis*:

Art. 113 A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante previa e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

A Constituição Polaca³⁴, data de 10 de novembro de 1937, não repetiu o entendimento da sua antecessora, ela somente garantiu o direito à propriedade. Foi apenas com a Constituição de 1946 que a função social da propriedade foi restabelecida. Num contexto fortemente abalado pelo encerramento da Segunda Grande Guerra e pela redemocratização brasileira, ocorrida com o esfacelamento do

³⁴ A Constituição de 1937, que recebeu apelido de “Polaca” por ter sido inspirada no modelo semifascista da Polônia, era altamente centralizadora e concedia ao governo poderes praticamente ilimitados. Foi redigida pelo jurista Francisco Campos, ministro da Justiça do novo regime, e obteve a aprovação prévia de Vargas e do ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra.

regime do Estado Novo operado por Getúlio Vargas, a função social da propriedade se fortalece e volta a ser tratada na Lei Maior³⁵.

Na Constituição de 1967, a função social permaneceu entre os princípios da ordem econômica, consoante ditava o artigo 157, inciso III³⁶. A Emenda Constitucional de 1969, defendeu a função social da propriedade nos mesmos entendimentos da Constituição de 1967, alterando tão somente o artigo, passando para o artigo 160, inciso III, mas mantendo inalterado seu texto.

A Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988, também conhecida, por Constituição Cidadã ou Constituição Verde, consolidou a relevância da função social da propriedade. A importância dela já era percebida nos acalorados debates da Assembleia Nacional Constituinte, principalmente quando se discutiu os meios possíveis de realização da reforma agrária e a estrutura fundiária existente no país à época.

Em um momento de fortes modificações da estrutura social brasileira, Buttó (2009) ressalta que os debates foram divididos por grupos políticos em dois lados, sendo um dos polos representados pela Confederação Nacional da Agricultura, Organização das Cooperativas Brasileiras e Sociedade Rural e o outro pela Associação Brasileira da Reforma Agrária, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os dois lados, com claros interesses antagônicos, foram figuras incansáveis nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sendo que o primeiro pedia o suporte dos constituintes para amparar suas motivações, enquanto o segundo procurava do apoio popular para consolidar seus interesses.

Uma rápida consulta aos anais da constituinte da época e alguns documentos relevantes do período³⁷, demonstra claramente ideologias divergentes quando o assunto tratado se referia a posse e propriedade de terras e a função social desta no país.

³⁵ A Constituição de 1946, trazia em seu artigo 141, inserido no trecho que regulava a Ordem Econômica e Social, a propriedade, que era assim entendida: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

³⁶ Constituição de 1967 – Artigo 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade.

³⁷ Vasta documentação referente ao tema pode ser obtida no sítio do Senado Federal, acessível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp> Acesso em: 25 de maio de 2019.

No anteprojeto constitucional, da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), designada pelo então Presidente da República José Sarney, através Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, tendo como responsável o jurista Afonso Arinos de Melo Franco, que se incumbiu de preparar os trabalhos que serviriam para a elaboração do que viria a ser o texto básico da Constituição de 1988, já existia a preocupação com a função social da propriedade, condicionando o uso dela de forma geral³⁸. No mesmo texto, a função social também era aplicada à propriedade rural³⁹ e surgia também, como princípio regulador da atividade econômica⁴⁰. Para Comparato (2000), os resultados dos trabalhos da comissão com relação à questão de terras podem entendidos como mediadores entre os interesses das bancadas dos ruralistas e dos trabalhadores.

Embora o anteprojeto não tenha sido enviado ao Congresso Nacional, ele foi extremamente importante no processo constitucional, merecendo grade destaque pelo fato de que a sua confecção ocorreu livre de influências eleitoreiras ou interesses partidários, já que na comissão não havia políticos e sim técnicos na sua composição. O anteprojeto teve grande peso nos debates e determinações da Assembleia Nacional Constituinte (ANL) que teve como desfecho a promulgação da atual Constituição Federal do Brasil.

Dessa forma, não obstante a controvérsia suscitada pelo assunto, e o fato de que boa parte dos constituintes na ocasião possuíam um entendimento mais conservador, a função social foi colocada de forma bem ampla e com uma intenção que pode ser considerada, de certo modo, socializadora no documento constitucional promulgado, como forma de equilibrar as forças rivais (BUTTÓ, 2009).

A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988, é tratada em vários momentos do texto normativo e não apenas na Ordem econômica e social, o que é explicado pelo fato da Constituição cidadã ser em sua origem, uma Constituição do Estado Social (BONAVIDES, 2010).

Conforme já salientado, a função social, cresce de importância na Constituição de 1988 permeando várias passagens do dispositivo normativo. O

³⁸ Artigo 30 do anteprojeto constitucional: É assegurado o direito à propriedade, subordinada à função social.

³⁹ O artigo 331 do anteprojeto constitucional afirmava que: É assegurado a todos, na forma da lei, o direito à propriedade territorial rural, condicionada pela sua função social.

⁴⁰ O artigo 316, inciso III pregava que: A ordem econômica fundamenta-se na justiça social e no desenvolvimento, devendo assegurar a todos uma existência digna. Parágrafo único – A ordenação da atividade econômica terá como princípios: I – a valorização do trabalho; II – a liberdade de iniciativa; III – a função social da propriedade e da empresa;

documento procurou manter a tradição das constituições que a antecederam quando inseriu a função social da propriedade dentro do título da “Ordem Econômica e Financeira”, porém, de forma ampliar os conceitos consoante se denota nos artigos 170, 182 e seguintes⁴¹.

Todavia a Constituição Federal de 1988, embora tenha mantido no título da “Ordem Econômica e Financeira”, acerca das tratativas sobre a função social da propriedade, ela procurou dar uma importância razoável ao tema, tratando do assunto já no artigo 5º, justo no momento em que trata dos “Direitos e Garantias fundamentais”⁴².

Apesar de ter ocorridos embates exaltados na defesa da função social, durante o período da ANL, que teve como desfecho a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema referente à função social para as propriedades públicas não teve o mesmo sucesso, apesar da existência de propostas apresentadas por representantes das bancadas ruralista e do agronegócio que defendiam que a reforma agrária deveria ser iniciada pelas propriedades públicas que estivessem ociosas à época, sendo que somente após tal procedimento é que deveriam ser considerados os latifúndios privados e sem utilização (COMPARATO, 2000).

⁴¹ Constituição Federal de 1988 – Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) **III - função social da propriedade**; Constituição Federal de 1988 – Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Constituição Federal de 1988 – Artigo 184. - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Constituição Federal de 1988 – Artigo 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Constituição Federal de 1988 – Artigo 186. - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁴² Constituição Federal de 1988 – Artigo 5º. - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.**

Também vale lembrar que visando respeitar às exigências sociais, o legislador constituinte de 1988 inseriu o Princípio da Função Socioambiental da propriedade em dois pontos importantes do texto constitucional: ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais e ao tratar da ordem econômica. A função social da propriedade é destacada no art. 5º, XIII, da Constituição Federal, sendo cumprida na medida em que outros direitos, como: vida, segurança, igualdade, liberdade e propriedade, sejam garantidos à toda a coletividade.

Merece ainda destaque o fato de que a função social da propriedade compõe, conforme narrado, o conteúdo do artigo 170, e sua verificação, juntamente com os demais incisos, mostra-se primordial, conforme assinala Derani (2008), para a “consecução do valor máximo da ordem econômica: assegurar a todos uma existência digna”.

Portanto, percebe-se um uma concepção solidária na interpretação da propriedade, que deve se opor ao individualismo, e atribuindo ao proprietário um poder-dever de dispor do seu direito em consonância com os fins sociais, econômicos e sobretudo ambientais voltados para o bem comum, criando uma união simbiótica entre o direito de propriedade e função social e a efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado não somente para a presente geração, mas para as vindouras (MARCHESAN, 2010).

A partir de tal entendimento, denota-se que o cumprimento da função social da propriedade e a tutela constitucional do meio ambiente se correlacionam, não sendo permitido assegurar a primeira sem a observância de respeito e proteção à segunda.

Diante disso, com essa nova roupagem dada à propriedade, onde cada vez mais, dentro de um viés social, ela teria a preocupação de demonstrar a sua função social, o presente estudo busca se debruçar, eis que o tratamento constitucional dado à função social da propriedade, inserindo ela dentro do artigo que trata especificamente de direitos fundamentais, demonstra o quão importante e amplificado foi o seu conceito e como deve se dar a sua efetivação, conforme será discutido nos próximos tópicos.

2.1.3 A importância dos direitos fundamentais para o uso e emprego da função social no ordenamento normativo pátrio

Para que se entenda o vínculo feito com a inclusão da função social da propriedade no capítulo da Constituição que trata dos direitos fundamentais e o alargamento de sua utilização, é importante que se observe a mudança no entendimento jurídico ocorrido depois da Segunda Grande Guerra.

Uma das bases indispensáveis dessa foi a evolução e valorização que foi dada aos direitos fundamentais, que passaram a ser encarados como norteadores das práticas entre os indivíduos e o Estado.

Ocorreu uma valorização crescente da proteção dos direitos fundamentais ante ao Estado, bem como nas relações entre os cidadãos, fazendo, portanto, que os direitos fundamentais passassem a nortear todo o arcabouço normativo.

Vale ressaltar a importância da conceituação dos direitos fundamentais, para melhor entendimento da sua relevância no sistema normativo e como eles acabaram por exercer forte influência.

No entendimento de Silva (2004), não é fácil conseguir concretizar a plurifacetada riqueza que o termo direitos fundamentais do homem congrega. Para ele, tomando emprestado as ideias de alguns autores, a expressão poderia ser entendida como sendo um conjunto de faculdades e instituições, que em determinado momento da história, conseguiram satisfatoriamente englobar as necessidades do homem por igualdade, liberdade e dignidade, as quais requerem um certo grau de autenticação positiva por parte dos sistemas normativos jurídicos tanto nacionais quanto estrangeiros.

Os direitos fundamentais são peculiares aos seres humanos, caracterizando-se como um conjunto de direitos e deveres, ou seja, são garantias formalizadas ao longo do tempo, inerentes aos indivíduos, e em razão disso, costumam andar atrelados às concepções de direitos humanos, visando atingir a dignidade da pessoa humana, assegurando liberdade e liberdade a todos. Sua origem ocorreu nos embates contra o Estado absolutista, vindo daí sua urgência pelos direitos de liberdade, isto é, da necessidade imperiosa de que o Estado não intervenha frente às atitudes dos cidadãos.

Conforme as sociedades foram evoluindo ao longo da história, apenas assegurar a liberdade tornou-se pouco, passando a haver a necessidade de outros preceitos aptos a garantir a dignidade da pessoa humana. Com isso em mente não somente a liberdade, mas também sua irmã, a igualdade foi invocada nas lutas sociais, motivadas, em grande parte, pelas doutrinas e teorias socialistas que se

sucederam à primeira fase dos direitos fundamentais, fazendo com isso que os direitos sociais aflorassem.

Como forma de contextualização, vale citar que, entre as doutrinas sociais aquelas que exaltavam os valores do socialismo, foram gradativamente se fortalecendo ante as péssimas condições de vida e trabalho das classes menos favorecidas, pertencentes em sua maioria ao proletariado que trabalhava nas indústrias, com a crescente mecanização das cidades ao longo do século XIX. A exploração era tamanha, onde o ser humano era desprovido de quase tudo, vivendo em condições subumanas, sendo que vários intelectuais da época atacaram sem piedade o capitalismo. Na França o Conde de Saint-Simon⁴³ e Fourier⁴⁴ e na Inglaterra Robert Owen⁴⁵, foram os estudiosos que criticaram fortemente o individualismo capitalista e pregavam a construção de uma sociedade com bases solidificadas em valores como igualdade e trabalho cooperativo.

Na Alemanha Karl Marx⁴⁶ e Friedrich Engels⁴⁷, autores do notório “Manifesto Comunista”, fundaram o chamado socialismo científico, que atacava os outros socialistas por acreditarem que eram “utópicos”, ou seja, por não indicarem uma direção que poderia de fato derrubar o capitalismo e criar uma nova sociedade. Na obra intitulada “O capital”, Marx chega a afirmar que o capitalismo carrega em si uma sociedade sempre irracional e com injustiças, chegando a instigar a revolução do proletariado com o objetivo de acabar com o capitalismo e o domínio da classe

⁴³ Claude-Henri de Rouvroy ou Conde de Saint-Simon, foi um filósofo e economista francês, nascido em Paris, em 17 de outubro de 1760 e falecido também nesta cidade em 19 de maio de 1825 e é considerado um dos fundadores do socialismo moderno e teórico do socialismo utópico. Ele criou uma ideologia política e econômica conhecida como *sansimonismo*, que entendia que as necessidades de uma classe industrial, que ele também chamava de classe trabalhadora, precisavam ser reconhecidas e aplacadas para se ter uma sociedade eficaz e uma economia eficiente.

⁴⁴ François Marie Charles Fourier, nascido em Besançon, em 7 de abril de 1772 e falecido em Paris, em 10 de outubro de 1837. Foi um socialista francês da primeira parte do século XIX, tido como um dos pais do cooperativismo, sendo ainda um crítico ferrenho economicismo e do capitalismo de sua época, e adversário da industrialização, da civilização urbana, do liberalismo.

⁴⁵ Robert Owen, nascido em Newtown em 14 de maio de 1771 e falecido na mesma cidade em 17 de novembro de 1858, foi um reformista social galês, considerado um dos fundadores do socialismo e do cooperativismo, sendo considerado um dos importantes socialistas utópicos.

⁴⁶ Karl Marx, nascido em Tréveris, aos 5 de maio de 1818 e falecido em Londres em data 14 de março de 1883, foi um filósofo, sociólogo, historiador, economista, jornalista e revolucionário socialista. A sua obra no campo da economia, estabeleceu a base para muito do entendimento atual sobre o trabalho e sua relação com o capital, além de influenciar fortemente o pensamento econômico posterior.

⁴⁷ Friedrich Engels, nascido em Barmen em 28 de novembro de 1820 e morto em Londres em data de 5 de agosto de 1895, foi um empresário industrial e teórico revolucionário prussiano, que juntamente com seu amigo Karl Marx fundou o chamado socialismo científico ou marxismo, que procurava fazer uma análise socioeconômica sobre as relações de classe e conflito social, tendo uma interpretação materialista do desenvolvimento histórico e uma visão dialética de transformação social.

burguesa, que deveriam ser sistematicamente trocados por uma sociedade fundamentada na propriedade social.

Com a evolução das sociedades no decorrer do tempo, novamente a evolução social buscou uma maior proteção, fazendo assim, surgirem os direitos referentes à fraternidade, os de cunho coletivo e os direitos difusos.

A proteção almejada na primeira etapa, ou seja, quando se solidificaram os direitos de primeira dimensão, buscava tão somente à abstenção do Estado ante a alguns direitos dos indivíduos, apelidada por esse motivo, de aplicação vertical ou subjetiva dos direitos fundamentais. Nesse período, ainda preambular, a relação jurídica de direitos fundamentais detinha como titular um homem e como seu destinatário o próprio Estado.

Contudo, conforme as dimensões dos direitos fundamentais e a própria sociedade foram gradativamente evoluindo, tornou-se necessária utilizá-las também nas relações entre particulares. Nessa seara, surgem as doutrinas da Alemanha⁴⁸ e dos EUA⁴⁹, que dão grande força ao desenvolvimento dessa ideia.

⁴⁸ A doutrina alemã - *Drittwirkung der Grundrechte* (eficácia entre terceiros) - inicia-se a partir da década de 1950. Começou com Nipperdey, teórico do direito do trabalho que trouxe a indagação em razão das relações entre patrão e empregado. Defendia que os direitos fundamentais também deveriam incidir para proteger os indivíduos contra os poderes privados ou sociais. Tinha em vista o contexto da lei fundamental de Bonn de 1949.

A chamada eficácia horizontal (*horizontalwirkung*), pretendia alcançar um segundo plano de vigência dos direitos fundamentais, no plano horizontal tratava das relações entre particulares, e no plano vertical organizava as relações entre indivíduos e Estado. Sobre esse entendimento VALE (2005) declara que: A ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*, ou terceiro efeito em tradução livre) é uma criação do ordenamento jurídico alemão e representa, de acordo com o jurista alemão Ingo von Münch, um dos conceitos jurídicos mais importantes dos tempos atuais. Com essa expressão denota-se a ocorrência dos direitos fundamentais nas relações jurídicas entre particulares. Posteriormente, a expressão chegou a ser trocada por efeitos horizontais dos direitos fundamentais (*Horizontalwirkung*), que possui o significado literal de *eficácia horizontal*, justamente para abranger um segundo âmbito de validade dos direitos fundamentais, isto é, ao lado de um plano vertical, no qual acontecem as relações entre o cidadão e o Estado, existe um plano horizontal, feito pelas relações entre indivíduos e entes privados entre si. Portanto, cumpre afirmar que o conceito de vigência horizontal de direitos fundamentais surge em contraposição ao de vigência vertical, isto é, de uma diferença entre uma relação de equiparação e outra de subordinação.

Sobre esse tema, vale trazer as lições de ALEXY, que entende a relação Estado/cidadão como sendo uma relação entre um possuidor de direito fundamental e um não-possuidor de direito fundamental; de outra forma, a relação cidadão/cidadão é um vínculo entre titulares de direitos fundamentais.

Vale aqui trazer o emblemático caso Lüth, onde o Primeiro Senado do Tribunal Constitucional alemão fez uma criação de linhas de tratamento teórico acerca do tema da eficácia dos direitos fundamentais para relações privadas, sendo posteriormente, utilizado como paradigma para casos análogos no Brasil, Portugal, Espanha, Itália e vários outros, influenciando fortemente a na jurisprudência.

O tribunal alemão foi o primeiro a tratar do problema da eficácia dos direitos fundamentais no plano horizontal, que já gerava divergências doutrinárias a um bom tempo. Tal fato significou um considerável avanço com relação às ideias liberais, antes dominantes, que se preocupavam tão somente com a não interferência do Estado no domínio privado do indivíduo. Nesse momento começava a percepção da dupla dimensão dos direitos fundamentais, quer dizer, são direitos subjetivos dos cidadãos em face do Estado (dimensão subjetiva) e também constituem uma ordem

A doutrina alemã - *Drittwirkung der Grundrechte* (a eficácia externa dos direitos fundamentais) – tem início a partir da década de 1950, com Nipperdey, estudioso do direito trabalhista que trouxe o questionamento em face das relações entre patrões e empregados. Ele sustentava que os direitos fundamentais também deveriam servir para proteger os indivíduos contra os poderes privados ou sociais e tinha em mente o contexto da lei fundamental de Bonn, promulgada no dia 23 de maio de 1949.

A chamada eficácia horizontal (*horizontalwirkung*), pretendia alcançar um segundo plano de vigência dos direitos fundamentais, no plano horizontal tratava das relações entre particulares, e no plano vertical organizava as relações entre indivíduos e Estado. Sobre esse entendimento, Vale (2005) destaca que a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*, ou “terceiro efeito”, em tradução livre) é uma criação do ordenamento jurídico alemão e representa, de acordo com o jurista alemão Ingo von Münch, um dos conceitos jurídicos mais importantes dos tempos atuais. Com essa expressão denota-se a ocorrência dos direitos fundamentais nas relações jurídicas entre particulares.

Posteriormente, a expressão chegou a ser trocada por efeitos horizontais dos direitos fundamentais (*Horizontalwirkung*), que possui o significado literal de eficácia horizontal, justamente para abranger um segundo âmbito de validade dos direitos fundamentais, isto é, ao lado de um plano vertical, no qual acontecem as relações entre o cidadão e o Estado, existe um plano horizontal, feito pelas relações entre indivíduos e entes privados entre si. Portanto, cumpre afirmar que o conceito de

objetiva de princípios, um sistema axiológico que influencia todo o sistema normativo (dimensão objetiva).

⁴⁹Paralelamente ao *Dirtriswirkung* alemão, nos EUA os direitos fundamentais eram muito mais ligados à perspectiva liberal e assim foi construída a *state action* (ação de estado). Na América do Norte os direitos eram concebidos como oponíveis contra o Estado.

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

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

vigência horizontal de direitos fundamentais surge em contraposição ao de vigência vertical, isto é, de uma diferença entre uma relação de equiparação e outra de subordinação.

Sobre esse tema, vale trazer as lições de Alexy (2017), que entende a relação Estado/cidadão como sendo uma relação entre um possuidor de direito fundamental e um não-possuidor de direito fundamental; de outra forma, a relação cidadão/cidadão é um vínculo entre titulares de direitos fundamentais.

Vale aqui trazer o emblemático caso Lüth, onde o Primeiro Senado do Tribunal Constitucional alemão fez uma criação de linhas de tratamento teórico acerca do tema da eficácia dos direitos fundamentais para relações privadas, sendo posteriormente, utilizado como paradigma para casos análogos no Brasil, Portugal, Espanha, Itália e vários outros, influenciando fortemente na jurisprudência.

O tribunal alemão foi o primeiro a tratar do problema da eficácia dos direitos fundamentais no plano horizontal, que já gerava divergências doutrinárias a um bom tempo. Tal fato significou um considerável avanço com relação às ideias liberais, antes dominantes, que se preocupavam tão somente com a não interferência do Estado no domínio privado do indivíduo. Nesse momento começava a percepção da dupla dimensão dos direitos fundamentais, quer dizer, são direitos subjetivos dos cidadãos em face do Estado (dimensão subjetiva) e também constituem uma ordem objetiva de princípios, um sistema axiológico que influencia todo o sistema normativo (dimensão objetiva).

Em outra medida, correndo ao mesmo tempo que a teoria alemã, nos Estados Unidos, o conceito de direitos fundamentais eram muito mais relacionados ao conceito liberal e assim foi criada a chamada "*State Action Doctrine*" (doutrina das ações estatais, em tradução livre), entendendo a possibilidade de que os direitos existentes podia ser perfeitamente oponíveis ao Estado, garantindo, assim, proteção dos indivíduos em relação à ação e ao arbítrio estatal, não tratando de proteção contra particulares. Contudo, apesar desse conceito estabelecer que os direitos fundamentais somente podem ser aplicados nos casos em que houver uma ação estatal (proteção contra os desmandos do Estado), algumas exceções podem ser aceitas.

Era sabido que na década de 1950, os Estados Unidos também enfrentavam problemas com relação à possibilidade de aplicação ou não dos direitos fundamentais para as relações entre particulares, sobretudo para casos onde um ato

particular tem similaridades de atividade pública. Com isso, a Corte Constitucional originou uma doutrina de que as atividades privadas nas quais se conseguisse vislumbrar algumas características públicas, estas lograriam a proteção dos direitos fundamentais.

Tal entendimento jurisprudencial começou a ser trabalhado, principalmente com os casos envolvendo questões raciais, como exemplo, os *white primary cases* (casos levados ao escrutínio do poder judiciário indagando a conduta de alguns partidos políticos que só admitiam o voto de pessoas de cor branca nas eleições primárias). Os partidos eram privados, mas ao participar de eleições exerciam função eminentemente pública, então caberia o tratamento isonômico, seria uma relação entre particulares que têm que respeitar os direitos fundamentais.

Outro caso emblemático, foram os *tresspass cases* (também chamados de *writ of tresspas*), casos relativos à entrada e saída de centros comerciais (*shoppings centers*), que apesar de serem caracterizados como pessoa jurídica de direito privado, seriam também áreas públicas e devido a tal fato, têm por obrigação que respeitar alguns direitos fundamentais, e que por isso, não poderiam criar restrições ou limitar o acesso de algumas pessoas.

Vale também enfatizar que outro significativo marco histórico, que ampliou grandemente o poder dos direitos fundamentais, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 dezembro de 1948, que consagrou, não somente os direitos e garantias individuais, assim como os direitos sociais. Diante dessa Declaração os direitos fundamentais (direitos do homem) passam a corporificar todo um conjunto de valores universais, de maneira que a conceituação de direitos fundamentais começa a incorporar a estrutura dos Estados signatários.

Com isso, ocorre uma ampliação que impõe a utilização dos direitos fundamentais tanto em face do Estado quanto nas relações entre os indivíduos, aumentando a importância dos direitos fundamentais que se tornam balizadores para todo o ordenamento jurídico, ou seja, começam a ser usados não só de forma subjetiva, mas também objetiva.

Assim, tem-se a dita irradiação dos direitos fundamentais, onde todo o ordenamento normativo deve ser interpretado levando em consideração a ordem de valores emanada pelos direitos fundamentais, os quais entranham por todos os outros ramos do direito (ordem objetiva de valores).

Ao tratar desse tema, Mendes, Coelho e Branco (2008) salientam que a dimensão objetiva é resultado do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional e que os direitos fundamentais servem para nortear para as ações de todos os poderes legalmente constituídos. Com isso, entende-se que os direitos fundamentais devem ser empregados do modo mais amplo que se possa conseguir e toda interpretação que os englobem deve viabilizar sobremaneira a sua realização.

Dentro dessa ótica extensiva dos direitos fundamentais, a modificação geográfica da função social para a esfera relativa aos direitos fundamentais simboliza que sua aplicação deve nortear todas e quaisquer relações que versem sobre o direito de propriedade, pois apenas dessa maneira se dará a aplicação, com a maior amplitude possível, da função social como direito fundamental.

A utilização da função social da propriedade deve ocorrer não somente no contexto econômico (como era pensado nas constituições pretéritas) das relações entre particulares referentes à propriedade privada dos cidadãos, mas ainda naquelas esteja envolvido o poder público, Sarlet chega a comparar a atual Constituição Federal do Brasil com as Constituições portuguesa e alemã, chegando a afirmar que:

Ao art. 5º, §1º, da constituição de 1988 é possível atribuir, sem sombra de dúvidas, o mesmo sentido dado ao artigo 18/1 da Constituição da República de Portugal e ao artigo 1º, inciso III, da Lei Fundamental da Alemanha, o que em última análise expressa – de acordo com a lição de Jorge Miranda – que cada ato dos poderes públicos deve tomar os direitos fundamentais como “baliza e referencial”. (2015)

Dessa forma, o uso da função social da propriedade, entendida como elemento de acesso e garantia de direitos fundamentais importantes como o de moradia, cultura de populações tradicionais e meio ambiente equilibrado deve ser aplicada da forma mais abrangente possível, visto ser essa a forma de abordagem a ser conferida aos direitos fundamentais. A nova ótica inaugurada pela Constituição Federal de 1988 leva a acreditar que a função social também deve ser utilizada com relação a outras propriedades que não sejam somente as privadas, ou seja, poderia ser também conferida às propriedades públicas.

2.2 Características da função social da propriedade

Com a Constituição Federal de 1988, fez-se necessário definir a que título a norma da função social foi recepcionada pelo sistema jurídico brasileiro. De acordo com as lições de Alexy (2017), as normas jurídicas de direitos fundamentais, definidas com base na sua estrutura, dividem-se em princípios e regras, cada uma com sua função bem característica.

Segundo Alexy (2017), a diferenciação entre regras e princípios recebeu um aprofundamento teórico na década de 1950, na Alemanha, a partir dos estudos de Josef Esser⁵⁰, embora também menciona que Walter Wilburg⁵¹, na década de 1940, na Áustria já havia oferecido algumas conclusões sobre o assunto na sua teoria sobre os sistemas em movimento, afirmando ainda que, um debate em nível internacional se acentuou com maior intensidade com Ronald Dworkin, quando este apresentou seu artigo intitulado publicado em 1967 seu artigo “*The model of rules*” (o modelo das regra, em tradução livre) onde criticava o modelo positivista pretendido por Herbert Lionel Adolphus Hart⁵².

Dworkin (2010), em sua obra *Levando os Direitos a sério*, comunga das ideias de Alexy ao ratificar a divisão das normas em regras e princípios e as diferenças entre elas.

Na doutrina internacional, vários juristas como Esser (1961), Larenz (2001), Dworkin (2010), dentre outros, defendem a divisão das normas em regras e princípios. Do mesmo modo, na doutrina nacional Eros Grau (1993), Guerra Filho (1999), Bonavides (2018), Roberto Barroso (2001), para citar os mais célebres, entendem pela mesma repartição. No entendimento de Freitas Filho (2009) “a doutrina constitucional classifica, de maneira praticamente unânime, as normas sob seu aspecto estrutural em princípios e regras”.

⁵⁰ Josef Esser, jurista e professor universitário na Alemanha, nascido em 12 de março de 1910 Frankfurt e falecido em 21 de julho de 1999, também nesta cidade, certamente é um dos juristas mais importantes da Teoria do Direito alemã.

⁵¹ Walter Wilburg, advogado civilista austríaco, nascido em 22 de junho de 1905 em Graz (Áustria) e falecido em 22 de agosto de 1991, também nesta cidade. Wilburg desenvolveu o conceito de “sistema móvel” das normas, que se baseia na ideia de forças orgânicas interagindo nas leis e tendo uma grande influência sobre elas.

⁵² Herbert Lionel Adolphus Hart, nascido em Harrogate (Inglaterra) em 18 de julho de 1907 e falecido em Oxford em data de 19 de dezembro de 1992, também conhecido como H. L. A. Hart, foi um filósofo do direito e uma das figuras principais no estudo da moral e da filosofia política. Seu trabalho mais famoso é *The Concept of Law*, de 1961, que se tornou obra de referência para a filosofia do direito de tradição analítica.

Apesar de algumas divergências quanto aos aspectos doutrinários sobre o que seriam e como se diferenciam regras e princípios, boa parcela dos estudiosos entendem que os princípios possuem um peso valorativo superior as regras, as quais seriam ordenamentos mais específicos. Dworkin (2010) chega a afirmar que regras devem ser aplicadas na base do tudo ou nada, isto é, para o caso de conflito entre duas regras, uma se aplica enquanto que a outra necessariamente deverá ser invalida para aquele caso em concreto.

Para o caso dos princípios, estes necessitam de ponderação para o seu uso, ou seja, caso dois princípios entrem em rota de colisão entre si, deverá haver um juízo de valoração no qual um irá se sobrepor, para aplicação ao caso, sem, contudo, afastar a incidência do outro.

Lopes (2003) assevera que uma diferença entre regras e princípios pode ser estipulada com a afirmação de que princípios seriam regras superiores (em uma hierarquia normativa) das quais dependem outras regras. Também vale aqui fazer trazer as observações de Freitas Filho (2009), que conceitua essa distinção da seguinte forma:

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

Em outro trecho de sua obra, mas ainda tratando do mesmo assunto, Dworkin (2010) fornece um conceito de princípio que propicia o enquadramento da função social como tal:

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

De acordo com o pensamento do autor, pode-se concluir que a função social possui um conteúdo moral, visto que na medida em que o proprietário tem responsabilidade sobre o destino da coisa que possui em relação à coletividade, estará, de algum modo, satisfazendo a um preceito moral, e talvez até de equidade, na sociedade a que pertence.

Considerando os argumentos expostos, pode-se entender que a função social da propriedade possui status de princípio em nosso sistema normativo. Nesse caminho, está a lição de Rocha (2005), que em sua obra já parte da premissa de que a função social da propriedade carrega a estrutura de princípio, confirmando o pensamento de Rodotà (1990) exposto em seu trabalho intitulado “*Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*”.

Todavia, não obstante a visão dos autores citados, cumpre consignar que outros autores entendem que a função social da propriedade confere a si roupagem de cláusula geral. Como defensores desse raciocínio temos Costa (1999) quando argumenta que o preceito constitucional segundo o qual “a propriedade atenderá a sua função social” deve ser entendido como cláusula geral. Contudo, a mesma confirma que tal cláusula geral traz consigo o princípio da função social. Com isso, apesar da aparente dissonância, ao cabo de tudo, prevalece a natureza principiológica da função social.

Depois dessa aproximação perfunctória, caminha-se para a analisar a função social da propriedade sob o ponto de vista das correntes principais do pensamento que mediaram o ideário estatal no período compreendido entre o final da idade média e a idade contemporânea e que, de alguma forma, trataram da função social da propriedade. Com base nesse exame, poderá se reconhecer em qual matriz teórica, o ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo se baseia quando busca tratar da função social da propriedade.

2.2.1 A percepção da função social da propriedade nas distintas correntes de pensamento

Para melhor compreensão do conceito da função social da propriedade, cumpre analisar como as mais diversas correntes de pensamento e que também impactaram nas mudanças econômicas, sociais e jurídicas longo do tempo, percebem o instituto e sua extensão, para posteriormente definir qual a significação e o conceituação da função social no ordenamento jurídico pátrio.

Apesar do tema ser amplo e merecer um estudo próprio, tentar-se-á aqui traçar mais pertinentes teorias e como estas tratam a questão da função social da propriedade.

De acordo com Frank (2014), a diversidade semântica da função social da propriedade que, a depender da aproximação teórica a que ele faz uso, pode ser representada como uma limitação a um direito individual, uma contribuição material ao exercício da liberdade individual, um fator autêntico da dignidade da pessoa humana, ou ainda pode ser interpretada como um certificador ideológico da desigualdade social oriunda da desequilibrada distribuição da propriedade.

Levando em consideração o recorte histórico narrado anteriormente, denota-se em um olhar primário que tanto o entendimento de propriedade quanto o de sua função social evoluem historicamente, na medida em que se alteram os valores jurídicos e sociais. Para não se alongar demais nessa seara, opta-se por fazer um recorte da evolução doutrinária desde o fim da idade média usando como parâmetro e doutrinas de referência o liberalismo clássico, o igualitário, o marxismo e, por fim, a teoria crítica do direito civil.

Os atributos da propriedade feudal, baseadas na vassalagem e servidão, onde a propriedade era caracterizada como uma situação político-jurídica de subserviência entre o vassalo e o seu senhor feudal, denotando um sentimento de pertencimento ao local que viva e identificação direta com a propriedade, são superadas pelo ideário liberal de propriedade contagiada de ideias burguesas extremamente individualistas. Tal visão da propriedade possui como documento normativo paradigmático o Código Civil Francês, ou Código Napoleônico, que entrou em vigência em 21 de março de 1804 atribuindo à propriedade características de individual, abstrata e absoluta.

O ponto de vista liberal do direito de propriedade, decorrente da filosofia racionalista e também jusnaturalista, enaltece a liberdade e a igualdade formal entre os indivíduos, como também a plenitude da autonomia privada, o que enfatiza a característica absoluta do direito de propriedade, estando apta a ser usada como o proprietário bem entendesse. Nesse entendimento de propriedade, não havia espaço para uma compreensão de função social, ou qualquer restrição ao pleno exercício do direito de propriedade.

Entretanto, o caráter individual e absoluto da propriedade foi fortemente atacado pelo ideário marxista. A evolução da sociedade capitalista, principalmente com a revolução industrial, motiva a necessidade de uma reconfiguração da propriedade, cabendo aqui trazer os ensinamentos de Comporti (1984):

Com a mudança das condições históricas do período, os princípios ideológicos que conduziram a disciplina normativa sobre a propriedade no Código de Napoleão passaram a ser amplamente discutidas e incisivamente contestadas. (...) Observa-se agora, que o *Code Civil* (código civil francês) considera um modelo individual e subjetivo de proprietário, isolado em sua relação de soberania ilimitada com a coisa, estranho a seu espaço e ao seu tempo, e sobretudo irrealisticamente separado de qualquer relação social. Observa-se que o *Code Civil*, mais do que o código das pessoas era o código das coisas e da riqueza adquirida (...) A revolução industrial e as transformações sociais e econômicas conseguintes constituem, pois, as causas mais fortes das críticas contestadoras dos princípios informadores do *Code Civil*. A segunda metade dos anos de 1800, que marcam o desenvolvimento mais irregular do capitalismo, marcam também o nascimento das questões sociais, que se inicia com o Manifesto do Partido Comunista, feito por Marx e Engels em 1848 (...).⁵³

Consoante entendimentos do autor, as narradas reflexões conduziram ao surgimento de uma corrente crítica de pensamento originada na Itália e que propunha um viés reformista com a chamada “teoria das limitações de direito privado e de direito público da propriedade” que almejava o afrouxamento e limitação da propriedade e considerava tanto a doutrina italiana quanto a experiência alemã para impor limites ditados pelo Estado, não ao direito de propriedade, mas à forma como deveria exercê-lo. Nesse sentido vale trazer a contribuição de Frank (2014):

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

Segundo Ihering (1999), os interesses dos homens seriam passíveis de divisão em duas classes, os chamados direitos individuais e os chamados direitos sociais (relativos à comunidade como um todo), sendo que os chamados interesses individuais, para terem eficácia plena, estariam condicionados à realização dos ditos *interesses sociais*, que comporiam o fim último do Estado.

O jurista afirmava que o ser humano como sujeito de direitos somente existia caso estivesse inserido em uma organização social, ou seja, o indivíduo apenas se identifica como tal se for parte de uma sociedade. A manutenção dessa sociedade requer a conquista de fins comuns a todos os seus cidadãos. Dessa forma, é

⁵³ Tradução livre.

possível afirmar que o autor já demonstra a preocupação com o fim social da propriedade, mesmo sem se pautar nas ideias do socialismo. A contribuição das ideias de Ihering para o tema em estudo foi de extrema importância, sobretudo para os que defendiam a limitação da propriedade. Entretanto, foi somente a partir dos anos 1900 que a função social da propriedade ganhou destaque.

Apesar de eivado de críticas, os entendimentos do raciocínio do liberalismo clássico⁵⁴, baseado na preponderância da liberdade individual, percebeu a função social como uma limitação ao direito de propriedade. A aplicação da função social na doutrina liberal clássica se explicava para evitar o abuso de direito viesse trazer prejuízos aos direitos de terceiros, e não por uma busca de igualdade material entre os indivíduos de uma mesma sociedade. Nessa concepção, a função social da propriedade, ao que tudo indica, não se encaixaria às propriedades públicas, considerando que não procurava atender fins sociais. Com relação à leitura feita pelos pensadores liberais clássicos acerca da função social, Frank (2014) ressalta:

Buscando-se traçar uma síntese do ideário liberal clássico acerca da *função (em sentido amplo - de papel ou finalidade) da propriedade privada*, seria possível dizer que essa função seria a de garantir a esfera de liberdade individual dos indivíduos contra as ingerências do Estado, blindando-os do abuso de poder dos governantes de todo e qualquer regime totalitário. Também é possível dizer que, segundo essa compreensão, tem a propriedade privada a *função* de alocar da maneira mais eficiente possível os escassos recursos da sociedade.

É assim que, para essa corrente de pensamento, o indivíduo proprietário, na busca de seu sucesso econômico e na realização de seus próprios interesses, gerará um benefício mais amplo, um resultado que extrapola a sua individualidade e que favorece à maioria das pessoas.

Ademais, em sentido estrito, no entendimento do liberalismo clássico, a *função social da propriedade* configura simples *limite externo ao direito de propriedade*, uma *externalidade* (ex. danos ao meio ambiente) que gera uma possibilidade de intervenção estatal, mas que deve ser evitada ao máximo, já que boa parte de seus efeitos negativos é passível de ser internalizada pelo próprio sistema de preços.

⁵⁴ O liberalismo clássico reporta-se aos ideais da revolução francesa desenvolvidos a partir do século XVIII, tais como a doutrina política e econômica, com reflexos tanto jurídicos quanto sociais, de contraposição ao absolutismo.

Com relação ao entendimento dos liberais clássicos acerca da função social, cabe trazer o pensamento de John Locke, considerado o fundador da teoria do liberalismo político clássico. Nas ideias de Locke com respeito à propriedade privada, já é possível vislumbrar uma provável semente da função social da propriedade (Varnagy, 2006).

Para o pensador, a propriedade de uma pessoa deveria ser limitada ao que ela poderia usufruir, ou seja, a propriedade se limitaria àquela porção de terra que o cidadão fosse capaz de laborar e tornar produtiva, de forma que restasse o suficiente para que os demais membros da comunidade satisfizessem também as suas necessidades.

O filósofo britânico ressalta:

Embora a Terra e todas as criaturas menores sejam algo comum a todos os homens, cada qual tem uma propriedade ínsita à sua própria pessoa e a essa propriedade ninguém mais tem direito a não ser a própria pessoa. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dela. E tudo aquilo que ela retira do estado em que a natureza proveu, e assim deixou, misturando com o seu próprio trabalho, junta-se à pessoa e passa a ser algo que é seu, e, assim, torna-se também sua propriedade. Tendo algo sido retirado do estado de natureza comum pela pessoa, a coisa passa a agregar o trabalho daquela pessoa, excluindo o direito comum de outro homem. (...) A característica principal da propriedade hoje não são os frutos da terra ou os animais que nela subsistem, mas a terra em si, como aquilo que tem em si e carrega em si todo o resto; eu penso que é pacífico que a propriedade é adquirida como no primeiro caso. Quanto mais terra um homem puder arar, plantar, melhorar, cultivar e usar de seu produto, tanto maior é sua propriedade. (1821)

Com isso, se inferem das ideias de Locke que o árduo trabalho do indivíduo determinava a sua propriedade e, assim, nenhum outro homem poderia assenhorar-se ou adquirir para si propriedade de outrem para uso próprio. Tal pensamento comunga da similar visão do contrato social assegurada por ele mesmo, segundo a qual os indivíduos apenas se submetem à vida em sociedade a fim de que o Estado lhes garanta gozar da vida, da liberdade e da propriedade de maneira segura.

As ideias de John Locke demonstram de maneira bastante clara o modo que os liberais clássicos interpretavam a propriedade privada e sua função social. Em resumo, pode-se declarar que no ideário liberal clássico a função da propriedade privada seria assegurar a reserva eficiente dos recursos da sociedade. Nessa seara, a função social da propriedade seria simplesmente um limite externo ao direito de

propriedade, isto é, o indivíduo no seu exercício do direito de propriedade não poderia causar prejuízos aos demais.

Ainda tratando do pensamento liberal com relação à propriedade e suas possíveis limitações, há que se referenciar o pensamento dos Libertários, linha teórica que priorizava o livre mercado e a limitação da atuação do Estado em políticas sociais e que possui a liberdade como valor máximo. Exponente dessa corrente, Nozick (1991), em seu trabalho *Anarquia, Estado e Utopia*, analisa as particularidades do Estado moderno e abraça a existência de um Estado Mínimo, com funções limitadas tão somente à estrita proteção dos seus indivíduos contra furto, violência, fraude e a tutela de contratos realizados de modo válido. Ele entende que qualquer ação do Estado que ultrapasse os limites citados seria uma violação do direito natural dos indivíduos.

Das ideias de Nozick (1991), denota-se sua percepção de que a função social, na mesma compreensão advogada pelos pensadores liberais, seria tão somente um limite externo ao direito de propriedade.

Vale trazer aqui o raciocínio de João Luiz Stefaniak (2010), que afirma que para teóricos do pensamento liberal, a propriedade é um direito absoluto, e o titular desse direito pode perfeitamente dispor do objeto de seu direito da forma como desejar, excetuando somente para casos de violência ou fraude. Os recursos também devem ser utilizados de forma livre, sem imposições, excluindo qualquer pretensão de impedir essa utilização, não havendo qualquer interesse estatal ou até mesmo coletivo que a ele possa se sobrepor.

Apesar das evoluções históricas, ainda hoje há forte entendimento de que a função social seria tão somente a mera limitação ao direito de propriedade, mesmo que com a edição da Constituição de 1988, a ela tenha sido atribuída o patamar de direito fundamental (Penteado, 2008).

Tendo analisado a visão do liberalismo clássico, parte-se para o exame de como o liberalismo igualitário⁵⁵ percebe a função social da propriedade. Essa

⁵⁵ Referente a corrente de pensamento defendida por John Rawls (2000) que em seu trabalho “Uma teoria da justiça”, publicado em 1971, tenta conciliar os princípios da igualdade e da liberdade para alcançar o bem comum sem, com isso, renunciar aos direitos individuais. O autor entende o conceito de justiça como equidade. Ao unir as concepções de igualdade e liberdade dentro da perspectiva da justiça como equidade, John Rawls mantém-se na linha de raciocínio liberal considerando, entretanto, ideias igualitárias esquerdistas e, dessa forma, faz surgir o liberalismo igualitário. A sua teoria faz uma mescla entre a liberdade individual e a justiça distributiva para alcançar a igualdade material. Justamente por possuir essas características é fortemente criticada pelo liberalismo clássico, devido

corrente de pensamento, tem John Rawls⁵⁶ como um dos fortes representantes, entende que o Estado deve se envolver, em alguns casos, nas instituições sociais, inclusive na propriedade privada. Essa interferência do Estado estaria justificada para assegurar condições materiais de exercício, em grau de igualdade, da liberdade dos cidadãos. Nesse contexto a função social da propriedade se fortalece e passa a ser encarada não mais como um limite externo ao direito de propriedade, mas como parte integrante do próprio conceito de propriedade com o objetivo de atingir a igual liberdade entre os seres humanos.

A ideologia do liberalismo igualitário não defende a coletivização concebida pelo Marxismo, nem a sobreposição dos interesses coletivos ante aos individuais. Muito menos endossa a total ausência de atuação do Estado como prescrito pelo liberalismo clássico. No sistema idealizado por John Rawls, expoente maior dessa teoria, a prioridade máxima é a liberdade, que só poderia sofrer restrições em prol da própria liberdade. A segunda prioridade, para Rawls (depois da liberdade) seria a igualdade de oportunidades, a qual sobressairia até mesmo com relação a eficiência e o bem-estar. Esse raciocínio pressupõe que as desigualdades sociais nascidas da distribuição dos bens e propriedades poderão ser encaradas como justas se decorrerem das escolhas e dos esforços dos cidadãos, em outras palavras, se são ganhos merecidos, na percepção de John Rawls, são justos.

Para Stefaniak (2010), a teoria de justiça de John Rawls, baseada em uma igualdade liberal, com distribuição equitativa e justa de recursos sociais, priorizando a liberdade ante a igualdade, é perfeitamente compatível com o sistema capitalista sustentado na propriedade privada, com o conteúdo como esta foi positivada, porque justifica o apoderamento de recursos de modo desigual, mesmo com as restrições contidas na ideia central dessa teoria, de que somente a desigualdade que proporcione benesses à sociedade seriam aceitáveis e permitidas.

O sistema de John Rawls que, conforme já mencionado, foi o principal representante dessa teoria de pensamento, buscou dar à função social da propriedade o poder de ser uma ferramenta apta a alcançar a justiça como

ao fato de ser extremamente igualitária, e pelo marxismo, por este entende-la como insuficientemente igualitária.

⁵⁶ John Rawls, nascido em Baltimore aos 21 de fevereiro de 1921 e falecido em Lexington, 24 de novembro de 2002, EUA. Foi um professor de filosofia política na Universidade de Harvard e grande defensor do liberalismo político, como base para construir sua ideia de *justiça equitativa*. Esses dois termos servem de alusão ao *estado de natureza* que a *teoria contratualista* esboça. No entanto, ele almeja uma finalidade distinta da qual, geralmente, as teorias do contrato social pretendem.

equidade.⁵⁷ Ele intentava, além de buscar um interesse social coletivo, dar aos cidadãos formas de atingir realmente seus direitos, utilizando-se de uma perspectiva mediada pela liberdade de escolhas de cada indivíduo.

Reforça o entendimento acima explicitado o raciocínio de Frank (2014):

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

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

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

Cumprido aqui fazer referência ao modo marxista de entender a função social da propriedade. Em resumo, essa corrente de pensamento atacava não somente a propriedade privada, bem como todo o modelo social-político-jurídico a que ela dava suporte.

Dessa forma, os marxistas acreditam que a função social da propriedade, em uma sociedade capitalista, somente teria utilidade para cancelar a propriedade privada e justificar a acumulação de bens em poder da classe dominante. Em pesada censura ao individualismo proprietário, o marxismo defendia que a utilização da propriedade deveria ser direcionada para o atendimento dos anseios e necessidades do coletivo, entendido assim como sendo toda sociedade.⁵⁸

Guiada por alguns elementos das teorias marxistas, contudo promovendo uma remodelagem dos conceitos dessa doutrina, origina-se a teoria crítica do direito⁵⁹. Frank (2014) faz pertinente comparação entre as ideias da teoria crítica do

⁵⁷ Nesse momento, apesar de não ser o foco do presente estudo, cumpre salientar que, em que pese a importância das teorias de John Rawls, o autor foi fortemente atacado e criticado, tanto pelos liberais clássicos (ou não), quanto pelos marxistas. Entre os críticos mais notórios vale citar os filósofos Amartya Kumar Sen (em seu trabalho *Desigualdade reexaminada*) e Ronald Dworkin (em sua obra *A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade*).

⁵⁸ Em uma hipotética sociedade conduzida pelas ideias marxistas talvez se conseguisse verificar a aplicação da função social para as propriedades tanto privadas quanto públicas, todavia, conforme a história comprovou, a possibilidade de se existir tal sociedade é pouco provável.

⁵⁹ Antônio Carlos Wolkmer (2002) ao tecer comentários acerca da teoria crítica do direito, procurou classificá-la da seguinte forma: "justifica-se, assim, *descrever* 'teoria jurídica crítica' como sendo a formulação teórico-prática que se mostra sob a forma do exercício reflexivo capaz de questionar e de

direito e da doutrina marxista no que concerne à função social da propriedade, no seguinte teor:

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

As teorias e escolas doutrinárias trabalhadas até o presente momento nesse estudo possuem grande influência no campo do direito público, por vezes dependem de ações ou abstenções do Estado para se ponham em prática. Entretanto, levando em consideração que se envolvem claramente no direito de propriedade, possuem reflexos diretos na seara do direito privado, particularmente no campo do direito civil.

Na trilha das contribuições da Teoria Crítica do Direito, foi originada a Teoria Crítica do Direito Civil, possuindo no Brasil, como um dos principais representantes, o jurista Luiz Edson Fachin (2012), que em seus estudos contesta os três pilares basilares do direito civil, a saber: contrato, família e propriedade. O eminente magistrado pretende desconstruir a ótica “indivíduo-centrista” originada a partir do século XVIII e que remanesceu como base do direito civil nos dois séculos posteriores.

O autor infere que sociedade atual requer que o direito seja algo maior que apenas um “solucionador de conflitos”, surge a premente urgência de um direito que seja sim instrumento engajado com a alteridade, com a dignidade da pessoa humana. É realizada uma crítica ao formalismo para preconizar uma harmonização do direito com a realidade concreta. Diz respeito ao fato de “compreender o papel que a normatização civilista desempenha na satisfação (ou insatisfação) das necessidades e anseios dos povos”. O autor reforça a imperativa necessidade uma reconfiguração do direito civil que transforme o cidadão, com ser coletivo, “no centro das atenções, e sempre na perspectiva da igualdade substancial”, defendendo que a aplicação dos princípios constitucionais direta e indiretamente nas relações privadas,

quebrar com o que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (seja no conhecimento, no discurso e no comportamento) em determinada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar outras formas distintas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica.”

enfatizando que tais princípios não tenham somente uma incidência formal. Em resumo, Fachin (2012) ressalta que “as coordenadas constitucionais só têm limite nos próprios princípios, não podendo, assim, a solução concreta da legislação infraconstitucional, especial ou ordinária, contrastar essa diretiva principal do Estado Democrático de Direito”.

É nesse contexto que a função social é reconfigurada pela teoria crítica do direito. Sob a ótica de Fachin (2012), a função social, examinado sob o prisma da contemporaneidade, demanda uma apreciação dos signos e significantes que a ajustam ao prisma da complexidade contemporânea e segue afirmando que desde a primavera constitucional de 1988, tem-se caminhado para superar vetustas proposições (como a positivista de Diguit e a coesão social) e as reflexões modernas (como a compreensão a função social como um limitador externo à propriedade e à liberdade contratual, por exemplo). A singularidade dos dias atuais impele uma concepção dialética ao instituto, aberto e distante de reducionismos que acabem por encastelar seu objetivo.

No mesmo cenário, o professor Pianovski (2011), adepto da teoria crítica do direito civil e partidário das ideias de Fachin, desenvolveu sua teoria, com ideias tomadas do liberalismo igualitário, para defender a funcionalização do direito civil. A função social da propriedade ganha acréscimos para, no seu escopo, assegurar liberdades que conduza à dignidade da pessoa humana realmente considerada.

Na ótica de Pianovski (2011), a função social da propriedade não é limite externo dela, como na visão liberal. Também não compartilha da visão marxista de função social da propriedade como tão somente um meio de legitimar e manter a propriedade em poder da classe socialmente dominante. O jurista entende que, no cenário contemporâneo do Brasil, a função social da propriedade, além de atender aos interesses da coletividade, deve possuir um papel preponderante na promoção da dignidade da pessoa humana (2011), conforme ele afirma que:

Duas opções, não excludentes, se apresentam: pensar o tema (da função social) sob a visão de interesses coletivos difusos, oferecendo à função uma ênfase substancialmente ligada a um coletivo de caráter “publicista” (...) ou ainda, vincular a função a interesses existenciais que se manifestam no âmbito das relações interprivadas. É sintomático, porém, que a doutrina brasileira não siga de modo exclusivo nem em uma nem em outra direção, tratando a função social, ao mesmo tempo, como algo que é pertinente a um coletivo dotado de concretude e que também, pode adquirir um sentido muito mais vinculado à satisfação de necessidades existenciais de indivíduos determinados – sendo, nessa medida, vista como

instrumento de realização de direitos fundamentais em favor de seus destinatários. (...) **É a concretude da vida - e não no sentido abstrato de interesse coletivo ou bem comum - que se revela o perfil que a função social deve adquirir em cada relação concreta.**(...) É, portanto no âmbito dessa função social que (I) integra o conceito de propriedade- e também do contrato – sem, porém, esgotá-los, (II) que não é mero limite externo nem aniquila a propriedade como direito subjetivo e (III) que não é pensada em termos de coesão social, nem de, tão só, um dado “interesse social” de conteúdo incerto, mas, sobretudo, de proteção da pessoa concreta. (grifou-se)

Relacionando-se os vários modos de interpretar a função social nas distintas correntes de pensamento supra referidas, percebe-se nitidamente como o atual ordenamento jurídico brasileiro, esboçado pela Constituição de 1988, interpreta a função social. Parece que a compreensão da função social da propriedade, feita pelo sistema normativo pátrio, foi algo bem semelhante da concebida por Pianovski (2011), recepcionando as ideias da teoria crítica do direito civil, mantém o direito de propriedade sem descuidar da preocupação com a efetivação dos direitos fundamentais, na obtenção da igualdade material entre os membros de uma sociedade com o fim derradeiro de concretizar efetivamente a dignidade da pessoa humana, através da garantia das liberdades. Tudo isso faz supor que a função social também pode ser aplicada às propriedades públicas.

Essa interpretação é entendida dos termos da Constituição de 1988, já que a primeira aparição da expressão “função social” na Carta Magna, inserida no artigo 5º, inciso XXIII⁶⁰, é vinculada ao direito de propriedade, com isso entende-se que a função social é parte constituinte desse direito e não apenas um mero limite a ele. Com isso, o exercício do direito de propriedade não será efetivado, ao menos em tese, sem que lhe escolte a função social inerente.

Também na Carta Magna, em seu artigo 170, colocada no título “Da ordem econômica”, a função social da propriedade surge relacionada ao fim de garantir uma vida digna a todos, considerados os princípios da justiça social⁶¹, o que

⁶⁰ Constituição Federal de 1988 - Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;** (Grifou-se)

⁶¹ Constituição Federal de 1988 - Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; **III - função social da propriedade;** IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e

comprova a ideia de que em nosso país, a função social da propriedade correlaciona-se à busca da igualdade material entre os cidadãos. No mesmo sentido seguem os demais artigos constitucionais que fazem referência a função social da propriedade.

Assim sendo, confirma-se a concordância do texto constitucional com as teorias de Pianovski (2011). Nessa visão de função social, também os bens públicos serão afetados, moldados e voltados ao cumprimento da função social da propriedade, pois será uma forma de conseguir atender aos direitos fundamentais e, por fim, à dignidade humana.

Estabelecido o modo como a função social da propriedade é interpretada pelo ordenamento jurídico pátrio, há que se debater para que modalidades de propriedade esse princípio se aplica e de que forma.

2.3 A Utilização da Função Social da Propriedade

Após ficar evidenciado que a função social da propriedade é norma abrangida pelo nosso ordenamento jurídico pátrio e que é definido como sendo um princípio de direito fundamental (no sentido de que estaria assegurando o princípio fundamental do direito à moradia) e que persegue como fundamento primordial a dignidade da pessoa humana, passa-se a tratar de como é operacionalizada a sua utilização.

Conforme já pontuado, a colocação da função social da propriedade no título da Constituição que busca tratar justamente dos direitos e das garantias fundamentais faz pressupor que a sua aplicação deve se dar do modo mais amplo possível. Para fins didáticos e para trazer melhores esclarecimentos sobre o tema abordado, isto é, a função social das propriedades imóveis, buscar-se-á aqui fazer uma separação entre a propriedade privada e a propriedade pública.

2.3.1 A Propriedade privada

A utilização do princípio da função social para as propriedades privadas é tranquilamente recepcionada pela jurisprudência e doutrina, pois conforme já

sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Grifou-se)

discutido no presente trabalho, os estudos da Assembleia Nacional Constituinte que deram origem à atual Constituição Federal tiveram maior direcionamento em discutir a função social de terras particulares.

Nesse campo, tem-se que referenciar, introdutoriamente, o viés social-democrático do Estado brasileiro, claramente demonstrado na Carta Magna, que abraçou perfeitamente o modelo de Estado Democrático de Direito. Conforme salientam Mendes e Branco (2008):

No plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada adiantaria a cerimoniosa proclamação daqueles direitos.

Além disso, pelas aplicações definidas pelo Poder Constituinte Originário do Brasil, percebe-se os constituintes da época se pautaram pelos ensinamentos de Duguit, mesmo que não as tenham reproduzido em sua totalidade, mormente nos trechos em que o jurista ensina que a propriedade possui uma dupla finalidade que seriam: atender às necessidades individuais de seu proprietário; e também de atender às necessidades da sociedade da qual este mesmo proprietário faz parte (ROCHA, 2007).

Com relação às propriedades privadas, a função social se destina a conter os impulsos da sociedade que, embora possua inquietações com aspectos sociais continua sendo uma sociedade capitalista. O princípio ora em estudo parece auxiliar na persecução por uma sociedade equânime, que permita a obtenção, na medida do possível, da igualdade substancial. Na concepção trazida por Ronald Dworkin (2011), em seu trabalho “*A virtude soberana*”, tanto a igualdade quanto a liberdade são complementares e interdependentes. Com isso, ao se resguardar a liberdade, ao mesmo tempo, também estaria ocorrendo a defesa da igualdade.

Nesse quesito pode-se até mesmo perceber certa aproximação entre os pensamentos e teorias de Ronald Dworkin e John Rawls, que apesar das críticas feitas pelo primeiro às ideias de Rawls, o raciocínio de Dworkin ao enaltecer a igualdade que leva à liberdade, afinal, depois de tudo, permitirá que os cidadãos possam conviver com a liberdade de escolhas tão almejada por Rawls, caminhando desse modo, inevitavelmente, para a construção da justiça como equidade.

Portanto, quando se utiliza a função social, se garantem dois princípios essenciais do Estado Democrático de Direito, que são a liberdade e a igualdade e, aqueles donos de propriedades que respeitam a função social estão garantindo a construção e efetivação de uma sociedade mais justa.

2.3.2 A propriedade pública

Se por um aspecto é fácil a vislumbrar a utilização da função social na esfera da propriedade privada, o mesmo não acontece quando se abordam as propriedades públicas. Atualmente ainda há debate doutrinário acerca da aplicabilidade ou não desse princípio no campo da propriedade pública, a qual será tratada no decorrer do presente trabalho. Preliminarmente, é importante abordar e definir um conceito de propriedade pública, salientando que este trabalho se dedica exclusivamente a tratar das propriedades públicas imóveis.

Para conseguir realizar satisfatoriamente suas funções, o Estado invariavelmente precisa de bens para conseguir materializar suas ações e com isso desempenhar a contento sua tarefa. Com isso, logo de início, é importante que se defina o que são bens, já que as propriedades públicas, indispensáveis à obtenção dos interesses do Estado, estão inseridas nesse entendimento. Consoante as lições de Escola (1990) a necessidade da existência de bens em poder da administração pública é justificada por que seria impossível a vida em sociedade sem que existissem bens que fossem de todos e que pudessem ser utilizados para o atendimento do interesse público.

Os bens são entendidos como sendo tudo aquilo capaz de satisfazer a uma legítima necessidade humana e, dessa forma, a Administração Pública precisa de bens para atender as necessidades dos seus cidadãos (ROCHA, 2007).

A Constituição Federal Brasileira traz, em seus artigos 20⁶² e 26⁶³, respectivamente, a conceituação dos bens públicos tanto dos bens pertencentes à

⁶² Constituição Federal de 1988 - artigo 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas

União e quanto dos Estados. Considerando que neste estudo o escopo são áreas militares (bens da União), a intenção será dar maior ênfase para estes, porém os conceitos e exposições serão comuns a todos os bens públicos em geral.

Os bens públicos podem ser definidos, como sendo aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias e fundações de direito público), incluindo ainda aqueles que, mesmo não pertencendo às referidas pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 2008). Atualmente, Marques Neto (2009) conceitua os bens públicos por intermédio de um critério funcionalista, onde para ele “pouco importa saber quem é o titular do domínio do bem, releva verificar a que finalidade ele se presta, ou melhor, o que conferiria o caráter de público não é a pessoa titular do domínio, mas sim a função que o bem busca cumprir.”

Marçal Justen Filho (2019) define os bens públicos como aqueles bens jurídicos de singularidade do Estado aptos ao desempenho das funções públicas ou dignos de proteção especial e que se subordinam aos estatutos jurídicos de direito público.

Na concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello (2019), o domínio público é composto pelo conjunto dos bens públicos, sejam móveis quanto imóveis, e nisso é apoiado pelo jurista José Cretella Júnior (1984) que disciplina o domínio público como sendo o conjunto de bens submetidos ao arbítrio do direito público e regulamentados pela Administração Pública, sendo tanto imóveis ou móveis com destinação específica para uso do Poder Público ou da coletividade.

O professor Silvio Luís Ferreira da Rocha (2007) declara que o Estado, enquanto definido como povo juridicamente organizado em um determinado

afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

⁶³Constituição Federal de 1988 - artigo 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

território, tem personalidade diversa de seus membros e, por tal fato, será o titular do domínio (entendido aqui como sendo sinônimo de propriedade) dos bens públicos e reconhece que esses bens estão voltados ao benefício da população, por intermédio do acolhimento de determinadas finalidades.

No Brasil tanto a legislação quanto a doutrina diferenciam os bens públicos notadamente em três categorias, que serão aqui ser tratadas para melhor compreensão da matéria, bem como nas suas respectivas finalidades para posteriormente vislumbrar a possibilidade de utilização da função social para eles ou não.

Existem várias classificações de bens públicos, entre as quais vale apontar: bens públicos imóveis e móveis; bens públicos de domínio público natural e artificial; e bens públicos de domínios terrestre, aéreo e hídrico, (COUTINHO, 2005), contudo, para o presente trabalho a próxima classificação é a que mais importa.

Conforme já mencionado, a doutrina administrativista separa os bens públicos em três categorias⁶⁴ a saber: bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais. Vale aqui informar que essa classificação sofre forte ataque de Marçal Justen Filho (2019), por acreditar que esta forma de definir os bens públicos está por deveras retrograda, por entender que o legislador definiu apenas os bens imóveis, silenciando acerca dos móveis e dos direitos. Portanto, tal classificação não abarcaria os direitos de propriedade industrial (como por exemplo as patentes), que no mundo atual possuem grande importância tanto social quanto econômica. O autor também informa que existe enorme valorização em nosso ordenamento jurídico os direitos de uso e aproveitamento dos bens públicos de natureza imóvel, valendo-se de exemplo o direito de exploração de potenciais hidráulicos de geração de energia.

Marçal Justen Filho (2019) também critica a classificação ao informar que esse modelo carrega uma visão fortemente individualista do tratamento destinado aos bens de uso comum. Para ele, a partir de Constituição Federal de 1988, é necessário admitir a existência de uma classe de bens que é de titularidade, porém,

⁶⁴No Código Civil Brasileiro existe a estipulação das espécies de bens públicos em seu artigo 99 que determina: “Artigo 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

não de uso comum do povo, que vem a ser justamente o meio ambiente e os demais recursos naturais, cujo uso e gozo podem ser, por vezes, vedado à coletividade. Portanto, tem-se que admitir a existência de uma nova categoria, diferente e específica, de bens públicos, formada por bens públicos comuns protegidos.

Vale informar também que, distintamente das ideias de Celso Antônio Bandeira de Mello (2019), Di Pietro (2020) e José Cretella Júnior (1984) defende que a tripartição dos bens públicos permitiria ainda outra separação. Dessa maneira, os bens de uso comum do povo e os de uso especial residem no domínio público enquanto os bens dominicais fazem parte do domínio privado estatal, sendo apoiado nesse raciocínio por Lotufo (2003).

Os bens de uso comum do povo são aqueles que, conforme o próprio nome já deixa a entender, podem ser usufruídos indistintamente por quaisquer indivíduos, isto é, se destinam ao uso da coletividade em geral.⁶⁵

Na lição de Marçal Justen Filho (2019) o critério de identificação dessa categoria de bem decorre simplesmente da própria destinação e natureza deles. Essa classe de bens abarca aqueles em que o uso não deve ou não pode ser objeto de aquisição particular exclusiva de algum ou alguns indivíduos. O jurista e professor assevera que:

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

Com relação aos bens de uso especial, estes são bens voltados para equipar o serviço público, quer dizer, são aqueles utilizados no desempenho das atividades do Estado e que servem para a execução de serviços públicos. Esse tipo de bens imóveis são fundamentais à prestação, desempenho e funcionamento dos serviços da Administração Pública e para atendimento do serviço público em geral. A professora Di Pietro (2020) conceitua os bens de uso especial como um

⁶⁵Justen Filho (2018) faz interessante comentário a respeito dessa espécie de bem público quando afirma que “é usual tratar como bens de uso comum apenas os imóveis. Mas assim não se passa de modo necessário. Suponha-se uma obra de arte, detentora de grande simbolismo para uma Nação, o que justifica a aquisição de seu domínio pelo Estado. Assim ocorrendo, será um bem de uso comum do povo. Todo patrimônio artístico e cultural composto por bens móveis e que não seja aplicado diretamente numa atividade estatal ou na prestação de um serviço público, será enquadrado na categoria de bem de uso comum do povo. O imóvel em que está edificado um museu não é bem de uso comum do povo. Trata-se de um bem de uso especial, embora a obra de arte que se encontra dentro do prédio é um bem de uso comum do povo.”

agrupamento de coisas móveis e imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração para a consecução de suas atividades e objetivos. Como exemplos dessa espécie de bens, pode-se citar os prédios onde estão situadas as repartições públicas. O critério de identificação dessa modalidade de bens encontra-se na afetação à prestação de um interesse público específico, sendo que, enquanto permanecerem os bens destinados ao atendimento de um serviço público, sobre eles recairão o regime jurídico aplicado aos bens públicos. O uso e proveito desses bens, de modo geral, é da Administração Pública, todavia, os cidadãos podem, respeitadas determinadas condições e situações, usufruí-los, com exemplo disso, vale mencionar hipótese onde um indivíduo se dirija a uma repartição pública desejando obter uma certidão.

Finalmente, classificam-se aqui os bens dominiais ou dominicais⁶⁶, que podem ser definidos como aqueles não afetados diretamente à prestação de um serviço público, ou que não foram destinados ao uso comum do povo. Esses bens podem ser interpretados até mesmo por eliminação, já que a noção deles é residual, quer dizer, tudo o que não for definido como bem de uso comum, ou de uso especial, será certamente bem dominical. A particularidade dos bens dominicais leva Cretella Júnior (1984) a salientar que das três categorias de bens públicos estes seriam os únicos que aptos a produzir renda, gerando propriamente o patrimônio do Estado.

Cumprido ressaltar que, embora a maioria dos doutrinadores que tratam do direito administrativo, entre eles o célebre Bandeira de Mello (2019), entender as expressões bens dominicais e dominiais como sinônimos, Cretella Júnior (1984) distingue tais termos da seguinte forma: bens dominiais seriam o gênero que engloba todos os bens de domínio do Estado, enquanto os bens dominicais são os bens que constituem o patrimônio do Estado, melhor dizendo, aqueles que comportem ser objeto de direito pessoal ou real.

Após as considerações feitas sobre os três distintos tipos de bens e suas respectivas finalidades, passa-se a tratar da eficácia da norma principiológica da função social contida em cada um deles.

⁶⁶Apesar de a maioria da doutrina dedicada ao Direito Administrativo, dentre os quais cita-se Bandeira de Mello (2019), entender como sinônimos os termos bens dominiais e bens dominicais, José Cretella Júnior (1984) diferencia tais denominações nos seguintes termos: bens dominiais como gênero que abarca todos os bens de domínio do Estado e bens dominicais englobando os bens que constituem o patrimônio do Estado, isto é, aqueles que podem ser objeto de direito real ou pessoal.

2.4 Eficácia da função social aplicada às propriedades públicas

Consoante as lições de Norberto Bobbio (2016) a norma jurídica pode ser avaliada com base em três quesitos independentes entre si: validade, eficácia e justiça. Uma norma jurídica estaria completa caso fosse válida, eficaz e, sobretudo, justa. Propõe o jurista que:

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

Levando em consideração a distinção defendida por Bobbio (2016), entende-se que a norma principiológica da função social recepciona plenamente os dois critérios inicialmente apresentados, validade e justiça, no que concerne à sua utilização para a propriedades públicas. Também é norma justa, por ter sido adotada em uma nação baseada no modelo de Estado Democrático de Direito, com notória natureza social, no contexto de uma Constituição Federal, no mínimo profusa e dirigente.

Dessa forma, percebe-se que a função social da propriedade tem correspondência com os derradeiros valores nortearam o ordenamento jurídico

pátrio. Tanto na hipótese de se levar em consideração que existem valores máximos evidentes, quanto na possibilidade de não se fiar na realidade desses mesmos valores, a norma jurídica também estará perfeitamente capaz de realizar os valores históricos que conduziram o sistema normativo brasileiro.

É norma válida, visto que, é norma que existe no ordenamento jurídico e é confirmada no teste empírico-racional dado que atende aos três requisitos idealizado por Bobbio (2016), a saber:

- a) foi sancionada por autoridade competente e com poder legitimado para declarar normas jurídicas, considerando que a Assembleia Nacional Constituinte ficou com a responsabilidade de confeccionar a Constituição Federal de 1988⁶⁷;
- b) Não foi ab-rogada, ou seja, não existe norma posterior que lhe tenha contrariado o sentido; e
- c) Não é incompatível com o sistema normativo no qual está inserida, inclusive porque faz parte da norma da hierarquia mais alta do ordenamento a que pertence⁶⁸.

Com relação ao último quesito estabelecido por Bobbio (2016), cumpre asseverar que, podem residir certas indagações acerca do preenchimento dos requisitos pela norma da função social da propriedade. Tal fato ocorre, principalmente, com relação à eficácia da função social da propriedade nas propriedades (bens imóveis) públicas. Ela conseguiria ser, afinal, eficaz nesse aspecto? Levando em consideração o problema terminológico dos vários conceitos da palavra eficácia, questão que certamente perpassa o presente estudo, tentar-se-á valer-se das noções e lições de Bobbio (2016) para buscar uma definição para o significado de eficácia:

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

⁶⁷Vale aqui uma consideração, o artigo 173, §1º, I da Constituição Federal de 1988, que trata da função social, é uma exceção, visto que ele obra do Poder Constituinte Derivado, pois se trata de inclusão operada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Entretanto, cumpre salientar que, no tocante à função social direcionada para a propriedade, os quesitos nos quais é citada na Constituição de 1988, foram emanadas pelo Poder Constituinte Originário, sem exceções.

⁶⁸Cumpre aqui salientar que ela também pode ser encontrada em outras leis como o Estatuto das Cidades e o próprio Código Civil.

Seguindo na procura pelo significado de eficácia, cumpre colacionar a notória conceituação de Silva (2012), onde o professor procura repartir duplamente a eficácia, definindo-as como eficácia social e eficácia jurídica, e ao defender seu posicionamento, colaciona as particularidades de cada uma delas:

Eficácia do Direito. Toma-se a expressão em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta de acordo com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma versa, como diz Kelsen, ao 'fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos'. A eficácia jurídica da norma demonstra a aptidão de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, em todo caso, as situações, relações e comportamentos nela indicados; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, executoriedade ou exigibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Possibilidade e não efetividade.

O jurista Ingo Sarlet (2018) comunga das lições de Silva (2012) na divisão da eficácia, ao enfatizar que as duas significações de eficácia trazidas por Silva (2012) são associadas e congruentes. O foco deste trabalho, no entanto, reside na segunda modalidade de eficácia, melhor dizendo, na eficácia jurídica da função social no tocante à propriedade pública. Com isso, deve ser observada a hipótese de utilização da norma da função social quando se referir aos imóveis públicos.

Vale mencionar que não há consenso na doutrina sobre esse assunto, já que parte dos estudiosos acredita e defende ser inaplicável a norma da função social para as propriedades públicas, negando-lhe, com isso, eficácia. O raciocínio dos que encampam essa ideia toma por base os próprios fins dos imóveis públicos, considerando que argumentam que os bens públicos estariam orientados para o atendimento dos interesses de toda a coletividade por sua própria natureza e, dessa forma, não haveria porque falar em função social desses tipos de bens. Afirmam que a função social, da maneira como está expressa na Constituição Federal, somente se aplicaria aos bens privados. Como exemplo e defensora desse posicionamento Abe atesta:

enquanto dever fundamental, a função social da propriedade, prevista no artigo 5.º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida por todos os particulares e, não pelo Estado, pois as sanções jurídicas estipuladas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever.

[...]

No meio rural, é clara a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos. (2008)

Corroborando com o entendimento acima, Di Pietro (2020) declara que os bens públicos não se ocupam da função social devido ao fato de que eles próprios seriam a função social, quer dizer, a propriedade pública por si só é a própria função social. Deste modo, não há que se falar em função social.

Na contramão desse raciocínio, vai um segundo grupo de teóricos, que acredita ser possível a aplicação da função social à propriedade pública, ainda que não de forma exauriente em todas as situações. Com base nesse entendimento, a possibilidade de o poder público afetar seus próprios bens imóveis para realização de finalidades voltadas para o interesse coletivo não retira a utilização da função social da propriedade a ele. Sobre esse ponto de vista, cumpre citar a lição de Rocha:

A finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos propósitos emanados do princípio da função social da propriedade, conjecturado no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, precisamente em razão do fato do domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade, estar, de um modo ou de outro, direcionado sempre ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades. (2007)

Observando o exame da eficácia do princípio da função social em sua utilização nas propriedades públicas, é necessário que se reflita em separado cada um dos tipos de bens públicos verificados no capítulo anterior, isto é, os bens de uso comum, os de uso especial e os dominiais. As três espécies de bens públicos são de igual maneira vocacionadas para a satisfação das necessidades da coletividade de formas diversas, conforme expressado no capítulo anterior. Todos, sob a visão constitucional brasileira, devem ser formas de o Estado garantir e promover os direitos fundamentais. Nesse quesito Justen Filho ressalta que:

Os bens públicos são basicamente um conjunto de instrumentos para que o Estado possa desempenhar os seus deveres. Consolida-se, então, a concepção de que os bens públicos são instrumentos para a

promoção dos direitos fundamentais. Os bens públicos devem ser utilizados, de modo direto, para assegurar a toda a comunidade a obtenção das necessidades essenciais à sua dignidade. Será obrigatória a aplicação do bem público sempre que sua utilização se configurar como o meio adequado para realizar direitos fundamentais. (2019)

Rocha (2007) assevera a necessidade de classificação dos bens públicos para o exame da função social quando salienta ser útil a categorização dos bens em de uso comum, especial e dominial, visto que essa classificação determina a diferenciação de regimes jurídicos que vão resultar em formas distintas de aplicação e ocorrência da função social da propriedade aos bens públicos, embora não rejeite a incidência desse princípio a todos os tipos de bens públicos.

No entendimento Rocha e Justen Filho, até mesmo os bens públicos de uso especial e comum do povo, notadamente ligados à esfera do domínio público estatal, voltados para o uso da Administração e da coletividade, respectivamente, suportariam sujeitarem-se à função social com o propósito de fornecer a máxima aplicabilidade possível aos direitos fundamentais, contanto que não exista nenhum prejuízo para a utilização a que primariamente se destinam.

No tocante aos bens dominiais, inerentes ao domínio privado do Estado, pelas suas próprias especificidades, fica mais patente a possibilidade de utilização da função social da propriedade, bem como sua maior aplicação. A aproximação que os bens dominiais possuem com o regime conferido aos bens particulares, levando em conta que não possuem afetação direta, faz com que a função social recaia sobre eles de maneira bastante similar ao que acontece com os bens particulares. Di Pietro (2020) concorda com o mesmo raciocínio, consoante se denota na sua afirmação de que nos bens de uso comum e nos de uso especial a função social precisa que ao uso principal a que se destina o bem sejam somados outros usos, quer privados ou públicos, que não tragam prejuízos a finalidade principal a qual o bem estaria afetado. Com relação aos bens dominiais, no entanto, a função social demanda ao poder público que este garanta sua utilização de forma a atender às exigências fundamentais da orientação da cidade referidas no competente plano diretor, visando aos objetivos propostos pela Constituição para o crescimento urbano e sua política.

As iniciativas realizadas pelo Estado brasileiro, levadas a efeito na Constituição Federal vigente, demonstram claramente que o posicionamento que se

adequa melhor ao assunto é justamente a aplicação da função social às propriedades públicas, no que for possível, para os bens de uso especial e de uso comum do povo, devido à sua afetação e, na maior medida cabível aos bens dominiais. Nesta oportunidade, depois da análise de todos os quesitos acima mencionados, a eficácia da função social no tocante às propriedades públicas resta claro e evidente, posto que se comprovou que se trata de norma de direito fundamental inserida no artigo 5º da Lei Maior brasileira e, dessa forma, deve ser utilizada com a máxima amplitude que puder, inclusive quando se referir às propriedades públicas. Além disso, consoante já mencionado, essa é a posição que melhor harmoniza com o modelo de Estado utilizado no Brasil.

A eficácia da função social da propriedade pública é comprovada através de outros dispositivos normativos infraconstitucionais, como a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que versa sobre regularização fundiária de interesse social, inclusive em áreas públicas⁶⁹; a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que aborda a regularização fundiária em terras da União no âmbito da Amazônia Legal; igualmente os instrumentos jurídicos de regularização da concessão de uso de bem público e da concessão de direito real de uso, regulados pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e da concessão de uso especial para moradia⁷⁰. Todos esses dispositivos normativos validam o argumento de que a função social, é sim, aplicável aos imóveis públicos. Embora seja certo que a maior parte deles se encaixe melhor aos bens dominiais, a função social também deverá ser buscada, quando possível, nos outros bens públicos.

São oportunos os ensinamentos de Melo (2010) quando discorre, no cenário da viabilização da moradia e da regularização fundiária, que a constituição positiva uma grande quantidade de valores como normas suas a partir da opção feita pelo constituinte pela busca de um modelo de Estado que remete as funções estatais aos princípios de conteúdo social, bem como se vale de um modelo político republicano

⁶⁹ Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 - Artigo 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, considera-se: (...) VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

⁷⁰ Esse tipo de concessão é tratado em duas normas pátrias, a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001(Estatuto das cidades) e Lei nº 9.636/98, que disciplina os bens imóveis da União.

que valoriza o princípio da igualdade formal e material, o qual tem a sociedade como seu fundamento e fim.

Igualmente, o argumento determinante de Abe (2008) para contrapor a aplicação da função social para os bens públicos, que reside na impossibilidade estipulação de sanções aos entes públicos, acaba por perder bastante o seu sentido. No cenário colocado pela Constituição Federal de 1988, os bens públicos ocupam-se da função social na intenção de contribuir para a maior efetivação possível dos direitos fundamentais e não para se livrarem de possíveis sanções que possam resultar da falta de cumprimento de função social da propriedade. A questão de não se subordinarem, por exemplo, ao IPTU⁷¹ progressivo não tem a capacidade de dispensar os imóveis públicos das várias categorias de cumprirem com sua função social. As interpretações moldadas na Carta Magna, bem como seus fins, comprovam que a função social da propriedade deve ter uma significação e aplicação o mais abrangente possível, o que certamente engloba os bens públicos na medida de suas especificidades.

Depois da análise das questões discutidas, conclui-se, ainda que com certa parcimônia, que se percebe o viés social utilizado pela atual Constituição Federal brasileira. No mesmo sentido, é possível vislumbrar a inclusão da função social de forma mais ampla que nas constituições anteriores, afirmando a predisposição socializante da Lei Maior.

É imperativo salientar que a nova alocação, inserida dentro dos direitos e garantias fundamentais, faz com que a aplicação da função social da propriedade ocorra da forma mais abrangente possível.

Em segundo lugar, o exame da função social conduz a certeza de que este se trata de um princípio e por isso deve ser utilizado da maneira mais dilatada, pois não será eliminado em caso de discordância com outros princípios, mas sim terá sua aplicação valorada, equilibrada para harmonização do sistema constitucional. Deve ser salientada também a inevitável aplicação do princípio às propriedades privadas em face do modelo de Estado escolhido pelo Brasil que, em resumo, zela pela igualdade material de seus indivíduos.

⁷¹ Imposto Predial Territorial Urbano é um imposto brasileiro cobrado das pessoas que possuem uma propriedade imobiliária urbana, como um apartamento, sala comercial, casa ou outro tipo de imóvel dentro de uma região urbanizada. O IPTU consta na Constituição Federal e serve tanto para pessoas jurídicas, como pessoas físicas. Toda a regência do IPTU está abrangida pelo Código Tributário Nacional (CTN), representado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Todavia, o mesmo não se poderia afirmar, inicialmente, sobre a utilização da função social para as propriedades públicas. Contestada sua eficácia com relação a essa espécie de propriedade, pareceu, em um primeiro momento, que a finalidade dos bens imóveis públicos, já direcionada para o atendimento das necessidades coletivas, poderia, de certa forma, inviabilizar a aplicação da função social a elas. Entretanto, quando se vislumbra cada uma das categorias de propriedade, é possível entrever a possibilidade de aplicação da função social na esfera pública, sobretudo quando se falam de bens dominiais, mas também no que concerne aos bens de uso de uso comum do povo e especiais.

Vale reforçar o entendimento que o que se busca não é inviabilizar a utilização principal do imóvel público, o que certamente criaria um entrave à sua destinação especial conferida pela norma, mas sim buscar viabilizar o seu uso compatibilizando com outros direitos. No caso em estudo, por exemplo, a sua função de assegurar a soberania nacional, por meio da segurança e defesa nacionais continua sendo a finalidade essencial desses imóveis, entretanto, em sendo possível, eles também poderão ser chamados para assegurarem não somente o direito de moradia e preservação da cultura de comunidades tradicionais, mas também como elemento garantidor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, pode-se entender que é perfeitamente eficaz e aplicável o princípio da função social da propriedade com referência aos bens imóveis públicos, ainda que de forma menos ampla que em relação às propriedades privadas, para com isso assegurar que ocorrerá a plena concretude aos ditames constitucionais, favorecendo a igualdade material entre os cidadãos e assegurando o respeito e preservação de sua cultura, o que comprova a propensão social do Estado brasileiro.

Sem embargo de todo o conteúdo discorrido até o presente momento e dos vestígios de que a função social deve ser também empregada para as propriedades públicas, tal fato não deve acontecer todas as vezes e de maneira inquestionável em todas as situações. Poderia ser interpretado como truísmo dizer que nenhum direito fundamental possui caráter irrefutável. Com base nessa certeza, a função social deve ser flexibilizada quando usada em algumas situações, considerando que mesmo um dos fundamentos mais relevantes dos direitos fundamentais, a dignidade

da pessoa humana, não possui a condição de absoluto⁷². Assim com relação ao que concerne à função social voltada para os bens imóveis públicos há que se relativizar sua ocorrência ante determinadas circunstâncias e participação de outros valores que poderão, ainda que de maneira oblíqua, assegurar a própria dignidade supostamente afastada.

Portanto, os imóveis militares buscarão integrar suas finalidades com o resguardo de outros direitos que são constitucionalmente assegurados. Mas não perderão de vista que a missão constitucional a que estão ligados é justamente garantir a soberania através da segurança e defesa nacionais. Portanto, em sendo possível compatibilizar a sua destinação especial com os direitos das populações tradicionais, preservando a cultura e modo de vida destes, o Estado deve fazer o possível que isso seja concretizado, porque assim se estaria efetivando cada vez mais o Estado socioambiental definido por nossa Constituição. Todavia caso não seja possível, esses moradores devem ser realocados para outros lugares, pois os fins dos imóveis castrenses devem prevalecer sobre qualquer outro.

Mendes, Coelho e Branco (2008) encampam e concordam com essa relativização ao afirmarem que a determinação da esfera de proteção de um certo direito fundamental irá depender de uma leitura sistêmica que englobe outras disposições e outros direitos também constitucionais. Os autores (2008) ainda aceitam a probabilidade de debate de “determinados direitos em contraste a certos valores constitucionalmente resguardados”. Para eles, os direitos fundamentais devem ser concebidos como princípios e, sustentados pelas convicções de Alexy (2017), explicam que a solução do confronto entre princípios implica na utilização da ponderação. Cumpre ainda asseverar que os autores fazem menção à teoria dos limites dos limites para as hipóteses de colisão de direitos fundamentais. Consoante essa teoria, direitos, poderes, garantias e liberdades podem perfeitamente sofrer restrições, mas tais contenções são limitadas pela salvaguarda do núcleo essencial,

⁷² Esse é o entendimento de Alexy (2017) que entende que o princípio da dignidade da pessoa humana abarca graus de realização e, dessa forma, pode ser superado por outro princípio caso ocorra uma colisão entre eles quando da aplicação em algum caso concreto, quer dizer, mesmo sob condição de considerável precedência com relação aos outros princípios, a dignidade da pessoa humana não possui caráter irrefutável ou absoluto. Sarlet (2015) expõe ótica distinta ao afirmar que a dignidade da pessoa humana só perderia espaço caso se percebesse o confronto de direitos de dois indivíduos igualmente possuidores de dignidade e nisso é acompanhado por Mendes, Coelho e Branco (2008) que encampam esse raciocínio. Todavia, denota-se que a dignidade pode ceder em determinadas situações.

que deverá ser protegido em casos de colisão de princípios a fim de impedir que um determinado direito passe a ter sua eficácia totalmente exaurida.

Com isso, comprova-se a viabilidade de relativização da utilização da função social em determinadas situações, sem que ocorra seu total distanciamento. Dentre essas hipóteses, uma em particular será abordada na sequência, e se refere à aplicação da função social com relação às propriedades públicas destinadas aos interesses da Defesa Nacional, com mais propriedade àquelas afetadas às Forças Armadas para que consigam desempenhar suas atribuições conforme determinadas pela Constituição Federal, em seu artigo 142⁷³.

Para que o tema seja devidamente debatido, é necessário compreender como são incorporados os bens imóveis vocacionados aos interesses e necessidades das Forças Armadas, com maior ênfase para os do Exército. É de idêntica pertinência entender as relações e implicações jurídicas desses imóveis públicos no sistema normativo pátrio, bem como a forma pela qual estes colaboram para a defesa e segurança nacionais.

Os capítulos posteriores servirão para essa finalidade, para finalmente, ser percebida a correlação da função social com esses imóveis e em que medida ela será utilizada ou atenuada.

⁷³ Constituição Federal de 1988 - artigo 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

3. MEIO AMBIENTE

Nesse capítulo será abordada a importância do meio ambiente equilibrado e alguns pontos de convergência e características simbióticas dele com a função social da propriedade, para fomentar a discussão sobre a correlação de ambos os temas com os bens públicos, sobretudo os imóveis militares. Tais debates e considerações permitirão compreender melhor o assunto tratado nesse estudo de maneira global.

Cumprido no presente trabalho, para melhor contextualização das questões aqui abordadas, trazer uma ambientação acerca do Meio Ambiente, sobretudo pelo *status* de direito fundamental alçado pela Constituição Federal, determinando ser direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Além disso traz obrigações ao Estado e à coletividade para preservá-lo e defendê-lo não somente para as gerações atuais, mas para as futuras (artigo 225 CF/88).

Aponta-se como marco inicial do direito ambiental, no campo internacional, o caso *Trail Smelter*, datado dos anos 1941, que abordava a questão da poluição, sendo que se arbitrou que o Canadá não detinha o direito de permitir emissões de gases que potencialmente afetavam tanto propriedades quanto indivíduos na América do Norte. Posteriormente, outros casos se sucederam em que basicamente se discutia o uso de recursos naturais comuns, como o caso do Lago Lanoux (localizado nos Pirineus Orientais, França), que versava acerca da utilização de recursos hídricos na região fronteiriça da França e Espanha, e algumas outras demandas sobre caça e pesca de atuns, baleias e focas (ACCIOLY, 2010).

No Brasil, a partir dos anos 1960, começam a surgir diplomas normativos tratando mais diretamente da questão do meio ambiente (Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967, que versava sobre proteção à fauna; o Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que institui o Código de Pesca, sendo que no mesmo ano é editado o Código de Mineração – Decreto-Lei nº 228). O Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) também faz parte desse grupo de leis criadas e inspiradas pelos ventos trazidos pelo movimento ecológico. É com esse diploma que

surgem as figuras da reserva legal e da área de preservação permanente (artigo. 1º, § 2º, inciso III, 2º e 3º).

Também vale trazer o ensinamento de Leuzinger (2009), que coloca como marco em nosso país, a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com inovações consideráveis no tocante ao meio ambiente, sendo que esta norma veio sete anos antes da Constituição Federal da República.

Importante destacar que infelizmente essas normas emblemáticas foram meio que dilaceradas pelo Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), em um flagrante retrocesso ambiental, que acabou por ensejar questionamentos acerca de sua constitucionalidade⁷⁴.

Com o gradativo aumento da poluição, a crescente utilização da energia nuclear e as mais variadas tragédias ambientais, como vazamentos de óleo nas chamadas “marés negras” no Mar do Norte, impulsionaram a abordagem do meio ambiente por, cada vez mais, outras vertentes que não a econômica.

Vale destacar que no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970, a humanidade revisitou a relação do homem com a natureza, buscando interpretar o ser humano sem dissociá-lo do ambiente em que está situado, focando em uma perspectiva egocêntrica, com implicações em todas as esferas de conhecimento (SANTANA, 2015).

Foi com esse cenário que se realizou, por proposta da Suécia, a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, no ano de 1972. Além da clara preocupação em coibir ou mitigar os danos causados ao meio ambiente, já estavam presentes as ideias de subdesenvolvimento como ameaça ambiental, de necessidade de cooperação mútua por parte dos países desenvolvidos e de necessidade de se obter um desenvolvimento sustentável em escala global (MILARÉ, 2009), sendo que ao final do evento foi confeccionada a famosa Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano, primeira carta de direito internacional que expandiu o entendimento de direitos humanos para abarcar a ideia de viver em um ambiente sadio (SANTANA, 2015).

A Declaração de Estocolmo serviu para inspirar vários documentos posteriores sobre a preocupação com a proteção e preservação do meio ambiente.

⁷⁴ O Código Florestal foi objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade da Procuradoria-Geral da República, ajuizadas em janeiro de 2013 (ADIs nºs 4901, 4902 e 4903).

A própria Constituição da República Brasileira de 1988, foi fortemente balizada no referido documento, tendo ela entabulado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com seu caráter intergeracional, como direito fundamental difuso. Nasce ainda a disciplina dos espaços territoriais especialmente protegidos que, criados por meio de lei ou ato administrativo, somente podem ser alterados ou suprimidos por meio de lei (artigo 225, § 1º, inc. III).

Entre o período compreendido entre 1972 e 1992, inúmeros tratados versando sobre proteção ao meio ambiente foram celebrados, assim como as tragédias ambientais se transformaram em verdadeiras catástrofes, como a utilização do “agente laranja” na Guerra do Vietnã, explosões de fábricas em Bhopal, na Índia, e na Basileia, na Suíça, acidente nuclear em Chernobyl e vazamento de petróleo no Alasca (ACCIOLY, 2010).

Tema também de extrema relevância era o desenvolvimento sustentável, tratado no Relatório Brundtland, preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, no ano de 1987. A temática influenciou bastante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro (ECO-92). Ela teve como desdobramento a criação da Agenda 21, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Declaração de Princípios sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, todos documentos não vinculantes (*soft laws*) porém, dotados e carregados de uma visão social, econômica e humana da questão ambiental, abordando até mesmo as populações tradicionais (ACCIOLY, 2010).

Cumprе enfatizar que no Brasil, norma que procurava regulamentar espaços protegidos ambientalmente acabou por chegar muito tarde, considerando que no cenário internacional, o primeiro local formalmente protegido de que se tem notícia é o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872, nos Estados Unidos da América. Em solo pátrio, a primeira área protegida foi o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, (portanto, mais de meio século após a Yellowstone) localizado no Maciço do Itatiaia, na Serra da Mantiqueira, entre os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1988 é que são lançadas as bases para o surgimento de um sistema mais efetivo de unidades de conservação (LEUZINGER, 2009).

Sobre esse tema de importante relevância ambiental, cumprе informar que graças aos esforços de grupos interessados na preservação do meio ambiente, após doze anos de idas e vindas, e permeado de incertezas acerca do modelo a ser

adotado, em 18 de julho de 2000, foi criada a Lei nº 9.985, com base no Texto Constitucional, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que foi idealizado de modo a potencializar o papel das Unidades de Conservação (UC), de maneira que sejam planejadas e administradas de forma integrada com as demais, assegurando que parcelas significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, *habitats* e ecossistemas sejam representadas adequadamente no território brasileiro e nas águas jurisdicionais. Para tanto, o SNUC é gerido pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Ademais, a visão estratégica que o SNUC oferece aos tomadores de decisão possibilita que as UC, além de conservar a biodiversidade e os ecossistemas, ainda gerem emprego, renda, desenvolvimento e propiciem uma considerável melhoria na qualidade de vida não somente das populações locais, mas de toda a nação.

Vinte anos após a realização da ECO-92, em junho de 2012, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como RIO+20, com o intuito de debater e discutir a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Apesar de ser considerado como sendo o maior evento já realizado pelas Nações Unidas, contando com a participação de chefes de estados de cento e noventa países, muito pouco aconteceu no evento envolvendo a temática, sendo que para alguns autores houve até retrocesso em alguns pontos (CARNEIRO FILHO, 2009).

Dentre as críticas à proposta do Brasil para a Rio+20, de criação de um Programa de Proteção Socioambiental Global, está a do Ministério Público Federal acerca do silêncio no documento, com relação às grandes propriedades rurais que suprimem e excluem as comunidades extrativistas, tradicionais e de produção familiar, para instalar imensas extensões de monocultura, administrada com o uso intensivo e abusivo de agrotóxicos e agravada, ainda mais, com a utilização maciça de produtos transgênicos, concebido para resistir ao veneno e não à praga (ACCIOLY, 2010).

Portanto, denota-se a crescente preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto no cenário internacional quanto em solo pátrio, sendo que a Constituição Federal abraçou a causa ambiental sendo considerada a Constituição Verde, tida como referência global no cuidado e proteção com o meio ambiente.

3.1 Populações Tradicionais

Para que possa compreender melhor a categoria do grupo de moradores que reside na região do CIGS, é necessário explorar um pouco o entendimento acerca da categoria das “comunidades ribeirinhas” envolvidas no imbróglio, adentrando ainda no que se conceitua por populações tradicionais. Para tanto é importante proceder a um breve estudo da acepção do termo, na visão dos cientistas socioambientais.

Valendo da percepção de que a conceituação de *populações tradicionais*, desenvolvida pelas ciências sociais e inserida no ordenamento jurídico, somente pode ser claramente entendida tomando por base a interface entre biodiversidade e sociodiversidade (SANTILLI, 2005).

Segundo a autora, a categoria *populações tradicionais* já é consideravelmente bem aceita e definida entre os cientistas sociais e ambientais. Para Léna existem outras dificuldades para a categoria “populações tradicionais”:

A categoria “populações tradicionais” formada por vários grupos humanos (quilombolas, ribeirinhos, jangadeiros, sertanejos, indígenas, etc.) constituem ambiguidades, pois misturam categorias nativas, sociológicas e políticas. Essas ambiguidades dificultam a definição de políticas adaptadas. Sendo assim, certas populações parecem ter um estatuto bem definido hoje, como é o caso das populações indígenas, dos seringueiros e dos quilombolas, outras nem tanto, como é o caso dos ribeirinhos. São construções elaboradas para fins jurídicos. (2002)

No presente estudo as expressões: comunidades tradicionais, populações tradicionais, sociedades tradicionais, ou ainda, comunidades (populações) ribeirinhas, terão o mesmo significado.

A conceituação de populações tradicionais é relativamente nova, tanto na esfera governamental quanto na esfera acadêmica ou social. A denominação comunidades ou sociedades tradicionais surgiu dentro da problemática ambiental, no contexto da criação das unidades de conservação, para conseguir equacionar a questão das comunidades tradicionalmente residentes nestas áreas. São chamadas “tradicionais” por continuarem a manter muitos aspectos culturais seculares e praticarem, sobretudo, a agricultura ou pesca voltada à subsistência (SANTOS, 2008).

O entendimento de “populações tradicionais” serve para definir agrupamentos humanos diferenciados e singulares sob a ótica cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma relativamente isolada, valendo-se da cooperação social e relações próprias com a natureza, caracterizado pelo ambiente em que vivem. Essa noção se refere tanto a povos indígenas quanto a outros segmentos da população brasileira, que desenvolveram modos peculiares de existência, com adaptação a nichos ecológicos singulares (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

Em alguns momentos até mesmo a expressão “camponês amazônico” é entendida para designar esses povos, que conforme Witikoski (2010), a utilização da categoria camponês é adequada e se aplica à produção familiar existente na várzea amazônica.

A Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006) também conceitua população tradicional, como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”.

Ao buscar tratar de reservas de desenvolvimento sustentável, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), também procura conceituar as populações tradicionais com base no que versa sobre o tempo de permanência no local, que são: a estreita relação com o ambiente natural; a dependência dos recursos naturais para a sua reprodução sociocultural e a prática de atividades de baixo-impacto ambiental.

Consoante o disposto no artigo 20, *caput*, da Lei em referência, o conceito de reserva de desenvolvimento sustentável equivale a:

uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (BRASIL, 2000)

O conceito de população tradicional contido no disposto normativo, procura não somente tratar da relação dessas populações com o ambiente natural e sua dependência dos recursos naturais, como logrou tocar no que versa aos impactos

causados pelas atividades por elas praticadas, pois não é suficiente, para caracterizá-las, que produzam baixo impacto, sendo essencial que desempenhem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da biodiversidade (LEUZINGER, 2009).

Tal constatação é muito importante, pois é esse o sentido que será conferido por outras normas que também procuram regular a matéria. Somente será entendida como população tradicional, para os fins de proteção especial conferida pelos variados diplomas legais, aquelas que suas atividades gerem baixo impacto e/ou contribuam para a proteção da biodiversidade.

A Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, no seu artigo 2º, IV, define comunidade tradicional como sendo um “grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição”.

A Portaria IBAMA nº 22-N, de 11 de fevereiro de 1992, que instituiu o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, procurou descrevê-las como: “comunidades que tradicional e culturalmente têm sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais renováveis”. O ato administrativo normativo registra bastante a definição já que apenas caracteriza como tradicionais as populações extrativistas.

Também vale destacar que o Decreto federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu artigo 3º, I, ao definir povos e comunidades tradicionais, que diz:

Art. 3º - Para fins deste Decreto e do seu anexo, compreende-se por:
I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais; que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Portanto, conforme se percebe das inúmeras definições sobre populações tradicionais, denota-se que elas vêm sendo definidas a partir de diversos prismas. Como as normas variam no que tocante aos requisitos necessários para que uma população seja considerada tradicional, devem ser buscados subsídios em outros ramos do saber, a fim de complementar o entendimento dos dispositivos normativos. Contudo, deverão ser observados, para os fins de interpretação normativa, os requisitos mínimos encontrados nas legislações que tratam da matéria, particularmente a característica de adotarem práticas ou possuírem essas populações estilos de vida relevantes para a proteção da natureza e para a manutenção da diversidade biológica, praticando, para tanto, atividades de baixo-impacto. Assim, ainda que determinados grupos possam ser interpretados como sendo tradicionais devido às características delineadas por autores diversos, não o serão, para o efeito de reconhecimento de direitos contidos nas citadas normas, se não atenderem a tais condições (LEUZINGER, 2009).

Cumprido observar que não obstante o elemento da tradicionalidade, todos os povos possuem o direito de se desenvolver. Na esfera dos direitos humanos, em meio à batalha ideológica entre os direitos civis e políticos - herança liberal amparada pelos Estados Unidos - e os direitos econômicos, sociais e culturais - herança social apadrinhada pela então Rússia -, o chamado Terceiro Mundo propôs direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento (PIOVESAN, 2010).

Dentre os juristas que tratam desse assunto, Souza Filho define populações tradicionais como:

aquelas que vivem vida coletiva e solidária e que conhecem e praticam seus processos comunitários e suas tradições, convivem com as plantas e dialogam com os animais, dominam os segredos das pedras e se encontram com seus antepassados nos sonhos e deles recebem informações e ensinamentos. Por isso têm ainda, e diariamente reproduzem, um conhecimento não sabido pela cultura, sábia, e não raras vezes pedante civilização ocidental (2005).

O autor informa que para que uma população seja considerada tradicional, a vida coletiva e solidária, que permite a reprodução de tradições que irão diferenciá-la da sociedade envolvente, deve ficar evidenciada. Contudo, não aponta a territorialidade, aspecto considerado fundamental para grande parte dos autores de discutem o tema, nem a prática de atividades de baixo impacto ambiental, que

contribuam para a conservação da diversidade biológica, essencial às normas que abordam a questão (LEUZINGER, 2009).

Derani, ao abordar o tema, indica cinco elementos que permitem identificar uma comunidade tradicional:

1. propriedade comunal; 2. produção voltada para dentro (valor de uso); 3. distribuição comunitária do trabalho não assalariado; 4. tecnologia desenvolvida e transmitida por processo comunitário, a partir da disposição de adaptação ao meio em que se estabelecem; 5. transmissão da propriedade, conhecimento, pela tradição comunitária intergeracional (2002).

A primeira característica apontada por Derani (2002) é a propriedade comum, o que é impróprio já que na maioria das vezes os integrantes que compõem esses grupos são desprovidos de títulos de propriedade das terras onde residem. Entretanto, tal fator remete a um requisito bastante importante para a caracterização de populações tradicionais, que é a questão da territorialidade, o sentimento de pertencimento a um local determinado, principalmente se for levado em consideração a singular relação que estes possuem com o ambiente que os rodeia, responsável, em grande parte, pela produção e reprodução de seus mitos, costumes, conhecimentos, tradições, tecnologias, formas de criar e de viver, é que faria com que sejam diferenciadas de outras comunidades como as não-tradicionais, rurais ou urbanas e até mesmo de outras populações tradicionais.

Vale enfatizar que as principais características ressaltadas pelos diversos autores que tratam da matéria, relacionam-se ao conhecimento e à dependência do ambiente natural, à territorialidade, ao modo de produção, à importância do núcleo familiar e à auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente.

Importante trazer a valiosa lição de Leuzinger ao salientar que:

Não há, mais uma vez, a imposição de possuírem um estilo de vida tradicional relevante para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica ou prática de atividades de baixo impacto, como requerido pela maioria dos textos normativos, fazendo referência apenas a 'impacto limitado', o que possui sentido diferente. Quando os autores falam em dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais constrói um modo de vida, além do conhecimento aprofundado do ambiente natural, não estão condicionando a caracterização de determinada sociedade como tradicional à adoção de formas de relacionamento com o ambiente que conduzam à proteção da biodiversidade. Uma comunidade de garimpeiros, exemplo já mencionado, poderia se enquadrar dentro das características traçadas, sendo, assim, definida como tradicional,

embora jamais o pudesse ser para os efeitos das leis ambientais. A atividade de garimpo gera danos irreversíveis ao ambiente, apesar de ser viável pensar-se em um grupo que viva do garimpo, mas que, ao mesmo tempo, dependa da natureza e de seus ciclos para sobreviver, a partir de atividades complementares, e demonstre profundo conhecimento do ambiente natural, transmitido de geração a geração (2009).

Como se percebe, é viável a utilização das características apresentadas pelos variados autores, para efeito de integração das normas ambientais que versam sobre *população tradicional*, sem, entretanto, desconsiderar a determinação de que suas atividades sejam importantes para a preservação e conservação da diversidade biológica, visem a sustentabilidade e produzam baixo-impacto, ou pouco significativo.

Também é importante tratar nesse capítulo sobre a questão de se considerar como patrimônio cultural as áreas habitadas por populações tradicionais. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, impõe ao Estado o dever de assegurar e garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com a valorização, propagação e difusão das manifestações culturais populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos que tiveram influência no processo civilizatório brasileiro, contribuindo sobremaneira para criar uma diversidade étnica e regional em nosso país.

O patrimônio cultural brasileiro é caracterizado como sendo o conjunto dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. No rol desses bens estão incluídas: “I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; (...) V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”, ficando tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (artigo 216 CF/88).

Portanto, é fácil denotar que os direitos dos povos tradicionais são direitos culturais e suas formas de expressão, seus modos de criar, fazer e viver, suas obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações são encarados com bens culturais.

Vale dizer que a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, colocou em um único documento as noções de cultura e natureza.

Sandra Cureau (2005), amparada nos entendimentos de Hugro Nigro Mazzilli e Édis Milaré, afirma que meio ambiente é tudo aquilo que nos circunda, englobando a natureza original e a artificial, bem como os bens culturais correlatos, podendo se falar em meio ambiente natural e meio ambiente cultural. Dessa forma, não se pode imaginar colisão entre os direitos dos povos tradicionais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre a proteção desses grupos e a proteção do meio ambiente ou até mesmo entre proteção cultural e proteção ambiental, pois todos os bens que estão em discussão pertencem logicamente ao meio ambiente.

Também cumpre enfatizar o importante fator que possuem as comunidades tradicionais como elementos de preservação ambiental.

Estima-se que oitenta e seis por cento das áreas protegidas da América do Sul são habitadas ou possuem seus recursos usados pelas populações que estão em seu entorno. Tal estimativa permite vislumbrar o quão problemático é se valer de modelos de áreas protegidas que simplesmente excluem populações humanas. Quer dizer, as populações tradicionais contribuem maciçamente para a preservação da biodiversidade de suas terras e, justamente por essas áreas possuírem biomas preservados, os moradores acabam por ter que se retirar delas, em uma flagrante contradição (BENSUSAN, 2004).

Sobre esse assunto, uma grande porção de injustiça sempre acompanhou a criação de áreas protegidas. No reinado de Henrique II, por volta do ano 1160, vinte por cento do território da Inglaterra foram simplesmente determinados como reservas de caça do rei (*Royal Hunts*), o que alegadamente seria a base para o surgimento da mítica lenda de "Robin Hood", representante clássico da insatisfação e resistência dos saxões às imposições de leis cada vez mais restritivas ao uso das terras comuns, estabelecidas pelos normandos. Hoje os planos de manejo exercem rígido controle sobre as populações tradicionais ou comunidades locais dentro de unidades de conservação, embora não busquem prevenir as formas mais intensas de degradação ambiental existentes como resultado de projetos de desenvolvimento de larga escala, tais como a expansão das fronteiras agrícolas, especialmente as monoculturas de grãos destinadas à exportação, a exploração ilegal de madeiras e

outros recursos naturais dos Parques, a caça ilegal de fauna ameaçada de extinção, tudo isso somado às recorrentes queimadas que ocorrem no seu entorno (RIOS, 2004).

Dessa maneira, salta aos olhos que o choque entre comunidades tradicionais não ocorre no seu aspecto material. Essas populações, quando presentes em determinado ecossistema, acabam por funcionar como vetor de preservação, em razão de sua complexa e particular relação simbiótica com o meio ambiente, totalmente distinta do modelo econômico adotado pela sociedade que a rodeia. Tal modelo, sem dúvida, se mostra como o verdadeiro agente nocivo e perigoso. Pode-se constatar, natural e eventualmente, atividades danosas ao meio ambiente geradas pelas comunidades tradicionais. Todavia, isso ocorre, quando as populações já assimilaram a prática da sociedade circundante, sendo sabido que tal prática não encontra amparo na proteção constitucional bem como no direito internacional.

De forma diametralmente oposta, os modos de viver, criar e fazer tradicionais, estes, sim, sob o pálio da proteção legal, funcionam como meio de preservação, transmutando as áreas com populações tradicionais praticamente nas únicas áreas do Brasil a possuírem biomas não degradados.

Sobre essa peculiar relação com a natureza dessas populações tradicionais, assevera Juliana Santilli:

A enorme diversidade de ecossistemas brasileiros produziu culturas distintas, adaptadas ao ambiente em que vivem e com ele guardam íntimas relações. Tanto a diversidade biológica quanto a diversidade cultural são valores constitucionalmente protegidos, e a especial preocupação do legislador em assegurar às populações tradicionais as condições necessárias à sua reprodução física e cultural é motivada pelo reconhecimento de sua relação diferenciada com a natureza (2005).

4. A SOBERANIA NACIONAL

Aborda-se aqui sobre a conceituação de Soberania Nacional e a relação desta com a gestão sustentável do patrimônio imobiliário destinado às Forças Armadas e sua relação com a função social da propriedade e com o próprio meio ambiente. Pretende-se trazer entendimento sobre o vínculo das Forças Armadas com o meio ambiente equilibrado, através de gestão responsável e uso compartilhado dos bens castrenses, sobretudo no que concerne à adequação dos bens imóveis para a consecução dos interesses de populações tradicionais.

Decorrido forte debate e abordagem com relação à função social da propriedade e sua utilização voltada para os bens imóveis públicos, cumpre agora tratar da vinculação desse princípio com os bens imóveis direcionados para as finalidades militares, cuja vocação primordial é o atendimento das necessidades da Segurança e Defesa nacionais.

Conforme abordado nos capítulos introdutórios, a característica da função social da propriedade no sistema normativo pátrio pode ser reputada como princípio constitucional de direito fundamental que propaga implicações por todo o ordenamento jurídico. Sendo assim, vislumbra-se que esse princípio possui em sua cadeia de atuação as propriedades públicas.

Nessa esfera, cumpre ressaltar que os bens dominiais são os mais atingidos pelo cumprimento desse princípio por conta de suas características e pelo fato de não haver uma afetação direta, embora sirvam aos interesses públicos de maneira secundária. Entretanto, a função social também recairá sobre os outros imóveis públicos, quer dizer, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, mesmo perante suas peculiaridades específicas, pressupondo, com efeito, que os bens voltados para os fins militares também possuem dever de obediência para com a função social.

Após a contextualização acima narrada, é pertinente que se operem explicações com relação à natureza dos bens imóveis vocacionados à salvaguarda da Segurança e Defesa nacionais sobretudo, em decorrência do recorte

epistemológico optado, nas áreas direcionadas para as Forças Armadas, com enfoque nas da Força Terrestre⁷⁵.

Vale salientar que os bens imóveis voltados para a satisfação das necessidades das demandas militares, ao realizarem seu objetivo de Defesa da Pátria estarão, finalmente, colaborando para a garantia da Soberania nacional, fundamento primordial da República Federativa do Brasil conforme textualmente delineado pela Constituição Federal de 1988⁷⁶. Iniciando desse pressuposto, impende delinear, *prima facie* o significado de Soberania nacional, para na sequência verificar como ela se associa com a Segurança e Defesa nacionais. Após essas considerações, procurar-se-á analisar como as Forças Armadas são componentes fundamentais nesse processo e, no final, qual o papel dos bens imóveis a elas destinados nessa missão de garantir a proteção da Soberania nacional, para com isso conseguir entrever a relação entre os imóveis militares e a função social a ser satisfeita por esses mesmos imóveis.

De antemão, cumpre enfatizar que não há Estado sem Soberania. Nas lições de Maluf (2006), a Soberania pode ser definida como uma autoridade superior que não sofre limitação por qualquer outro poder.

No sistema jurídico do Brasil, repita-se, a Soberania é tratada como princípio fundamental, conforme se observa no 1º artigo da Constituição Federal de 1988. Oliveira (2004), entende que a soberania representou um princípio costumeiro em qualquer exame e interpretação de nossa constituição, eis que, sobre ele se funda o Estado Democrático. Já Bobbio (2016) salienta que a definição de Soberania está intimamente ligada ao conceito de poder político e ressalta que a Soberania procura fundamentar juridicamente o poder, eis que anseia transformar a força em poder legítimo, isto é, do “poder de fato em poder de direito”.

Maluf afirma que a interpretação dada a Soberania é cambiável no tempo e no espaço e explica que:

⁷⁵ Embora presente estudo não ocorram maiores investigações com relação à faixa de fronteira e terrenos de marinha, é inegável o valor deles e de outros imóveis conexos a administração das Forças Armadas que permitem a efetivação da Segurança e Defesa Nacionais, mas considerando o enfoque abordado no presente trabalho, procurou-se examinar apenas os bens destinados às Forças Armadas.

⁷⁶ Constituição Federal de 1988 - Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **I - a soberania;** (...)

No Estado grego antigo, como se percebe na obra de Aristóteles, fala-se em *autarquia*, tratando-se de um poder moral e econômico, de auto-suficiência do Estado. Para os romanos, no entanto, o poder de *imperium* era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial inquestionável. Nas monarquias medievais era o poder de *suserania* de fundamento carismático e intocável. No absolutismo monárquico, que teve seu *clímax* em Luiz XIV, a soberania passou a ser poder pessoal privativo dos monarcas, sob a crença generalizada da origem divina do poder de Estado. Por fim, no Estado Moderno, com a Revolução Francesa, se consolidou o conceito de poder político e jurídico emanado da vontade geral da nação. (2006)

Dessa forma, se denota que a Soberania terá sua definição sempre interligada ao período histórico em que é invocada. O conceito de soberania muda no decorrer do tempo, nessa perspectiva, Bobbio (2016) demonstra que a Soberania é marco de referência fundamental para as diversas teorias políticas e jurídicas que se seguiram por toda a história, ainda que distintas entre si. Além disso, propõe o jurista, que a Soberania ainda constitui a base de estruturas do Estado em muitos casos bastante diversos, tal qual a maior ou menor resistência da herança medieval, mas é constante o esforço para buscar conciliar o poder supremo de fato com o de direito.

Em termos sucintos, Maluf (2006) informa que são vislumbradas como teorias primordiais explicativas da soberania ao longo das eras as subsequentes: a) Teoria da Soberania absoluta do rei; b) Teoria da Soberania popular; c) Teoria da soberania do estado (escola alemã e austríaca); d) Teoria da Soberania nacional; e) Teoria negativista; e por fim, f) Teoria realista ou institucionalista.

A teoria da Soberania absoluta do rei foi abordada no primeiro estudo teórico a construir um conceito de Soberania. Na obra intitulada “Os seis livros da República” do político e jurista francês Jean Bodin⁷⁷, que viveu no período agitado da França do século XVI, pondera que a Soberania é um poder perpétuo e absoluto, não podendo ser limitado nem em poder, nem pelo tempo, nem pelo cargo, atribuído ao monarca. Essa teoria firma-se no direito divino dos reis e foi de vital e fundamental importância para as monarquias antigas onde a Soberania era caracterizada como poder ilimitado e pessoal dos soberanos (BODIN, 2017).

⁷⁷ Jean Bodin, nascido em Angers, em 1530 e falecido em Laon, em 1596 (ambas cidades francesas), foi um teórico político e jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de direito em Toulouse. É reconhecido pelos seus estudos que foram de vital importância para o avanço dos conceitos de soberania e absolutismo dos Estados.

No que concerne a teoria da soberania popular, esta se pautou na obra de teóricos da dita Escola Espanhola, tais como Molina, Francisco de Vitória, Marsilio de Pádua, Soto, Suarez, para citar alguns (MALUF, 2006), que buscaram reformular as premissas da anterior e criaram a “teoria do direito divino providencial” na qual, nas palavras de Maluf (2006), “o poder civil corresponde com a vontade de Deus, mas procede da vontade do povo”, e nisso se assemelham às teorias de São Tomás de Aquino e São Paulo Apóstolo.

A tese da Soberania nacional surge aproximadamente dois séculos depois das ideias de Jean Bodin, no trabalho “O contrato social”, de Jean Jacques Rousseau, marco da Escola Clássica francesa, obra que confere a titularidade da soberania do governante para a população. Nela, Rousseau (2008) defende que a Soberania tem como atributos basilares a unidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indivisibilidade e, com base nessa formulação, altamente nacionalista, a Soberania tem sua origem especificamente na população nacional. Sobre essa hipótese Dallari manifesta que:

No embate da burguesia contra a monarquia absoluta, que teve seu ápice na Revolução Francesa, a ideia da soberania popular iria exercer grande influência, caminhando em direção de soberania nacional, concebendo-se a nação como o próprio povo em uma ordem. (2015)

Conforme os ensinamentos de Maluf (2006), a teoria da Soberania do Estado é originária das escolas alemã e austríaca, e tem com precursores Hans Kelsen⁷⁸ e Georg Jellinek⁷⁹. Esses estudiosos, pautados pela teoria alemã da personalidade jurídica do Estado, defendem que a Soberania pertence ao Estado, sendo um direito deste e possuindo característica exclusivamente jurídica, sem qualquer tipo de limitação, nem mesmo pelo direito natural. Consoante o entendimento do autor, embora essa teoria tenha seu valor, ela possui um caráter absolutista e totalitário, sendo inclusive usada pelos Estados fascista e nazista para justificá-los.

⁷⁸ Hans Kelsen, nascido Praga (República Tcheca), em 11 de outubro de 1881 e falecido em Berkeley (Estados Unidos), em 19 de abril de 1973. Jurista e filósofo austríaco (nasceu em Praga, que nesta época pertencia ao Império Austro-Húngaro), sendo considerado, especialmente nos países europeus e latino-americanos, um dos mais célebres, importantes e influentes estudiosos do direito

⁷⁹ Georg Jellinek, nascido em Lípsia (Alemanha), aos 16 de junho de 1851 e morto em Heidelberg (Alemanha), em data de 12 de janeiro de 1911, foi um filósofo do direito e juiz alemão, além de ter sido professor na Universidade de Basileia e na Universidade de Heidelberg, publicou várias obras sobre filosofia do direito e ciência jurídica, dentre as quais se destaca Teoria Geral do Estado onde sustenta que a Soberania recai sobre o Estado e não sobre a nação, que seria tão somente um simples órgão daquele e as Teoria da Soberania do Estado e a Teoria do Mínimo Ético.

No que toca a teoria negativista da soberania, ela foi idealizada por Leon Duguit ao aprimorar as teorias de Ludwig Gumplowicz⁸⁰, proclama que a Soberania é uma ideia vaga, intangível e inconcreta e defendendo ser tão somente uma crença, sendo que Estado, direito, nação e governo seriam uma coisa só. Essa teoria foi bastante atacada pelo fato de negar a Soberania (MALUF, 2006).

Por último, a Teoria realista ou institucionalista atesta que a Soberania é oriunda da Nação, embora só será percebida de maneira concreta e objetiva quando for institucionalizada por um Estado. Com isso, a Soberania é irremediavelmente da nação, porém juridicamente do Estado. Sobre essa questão Maluf aduz que:

Se é certo que Nação e Estado são realidades diferentes, uma sociológica e outra jurídica, certo é também que as duas compõem uma só personalidade no campo do Direito Público Internacional. E nesta esfera não se projeta a soberania como vontade do povo, mas como vontade do Estado, que é a Nação politicamente organizada, segundo a explicação que nos vem da própria escola clássica francesa. (2006)

Importante pontuar que é imprescindível que se perceba, para além das escolas tratadas por Maluf, a necessidade de adequação da definição de Soberania ao presente momento. Hoje, vive-se um universo permeado pela exigência de reconhecimento de direitos humanos de forma global e indistinta⁸¹, pelo aparecimento de organizações supranacionais, pela premência de pactuação de tratados internacionais envolvendo os diversos Estados voltados para assegurar a paz mundial, pela viabilidade de globalização dos povos⁸², dentre outros.

Pessoa (1971) já comprovava o valor das relações entre os Estados para a salvaguarda da Soberania, ao afirmar que precisamente, as normas do direito internacional é que são responsáveis por garantirem à Soberania a sua inteireza e a flexibilidade nos movimentos dentro de uma vasta disposição de interesses em prol

⁸⁰ Ludwig Gumplowicz, nascido na Cracóvia (Polônia), em 9 de março de 1839 e morto em Graz (Áustria), em data de 20 de agosto de 1909. Ele foi advogado, professor e político da Polônia descendência judaica. Gumplowicz é autor de uma teoria sociológica do Estado baseado na luta de raças e na conquista dos povos mais fracos pelos mais fortes. Ele ainda estabeleceu uma dupla noção de propriedade por entender que a propriedade individual sobre bens móveis, resultante do trabalho do ser humano, é um direito natural, entretanto, a propriedade sobre a terra, é ilegítima e inadmissível pois, o solo, por sua natureza, não comporta a apropriação individual pertencendo à coletividade.

⁸¹ A premência de globalização de direitos humanos nasceu no pós-Segunda Grande Guerra com a intenção de impedir que as atrocidades cometidas no referido conflito voltassem a ocorrer. Maiores informações e aprofundamento do tema recomenda-se a leitura de Piovesan (2015).

⁸² O termo globalização é aqui entendido como sendo o processo pelo qual determinada condição ou entidade local expande a sua influência e atuação por todo o planeta e, com isso, desenvolve a habilidade de qualificar como local outra condição social ou entidade concorrente.

da ordem mundial. A noção de uma Soberania imutável não é compatível com a vida das Nações, ou melhor, com a vida dos vínculos que existe entre elas.

Bonavides (2019) por sua vez, indica que a imposição de que seja originada uma ordem internacional, com primazia sobre as ordens nacionais, é motivo mais que suficiente para ruir a Soberania. Como exemplo disso, pode-se citar a criação da União Europeia, que faz com que a definição de Soberania seja repaginada. Portanto, nesse novo período contemporâneo, apesar de não ocorrer o abandono da Soberania, pode-se perceber certa relativização no seu conceito.

Os Estados ainda mantêm a preocupação em assegurar sua Soberania, apesar da solicitação reiterada por parte de organismos internacionais para a concretização de uma universalização irrestrita dos direitos humanos, com a celebração de acordos internacionais e formação de entidades supranacionais, como é o caso da União Europeia. Dessa maneira, denota-se que mesmo com exemplos reais de supranacionalidade, como é a situação da União Europeia, os Estados ainda possuem a clara intenção de continuar com a sua Soberania, sobretudo no que concerne à identidade nacional.

No tocante a soberania na União Europeia, vale trazer as lições de Santiago:

Em que pese já se ter levantado a possibilidade da União Europeia criar novas competências para si, atualmente predomina o entendimento de que a União desempenha apenas as atribuições previstas em tratado, restando a soberania, em sua integralidade, no âmbito do Estado-membro. (...)

Nesse sentido, o núcleo jurídico conceitual de soberania protegido pelos Estados-membros permanece formalmente inalterado: “continua a ser o poder incondicionado de decidir em última instância sobre tudo que verse sobre os interesses fundamentais de uma comunidade” (LEWANDOWSKI, 2005), ainda que não haja perfeita correspondência na realidade, dado o grau de ingerência política, econômica e social que a integração global ou regional com outros Estados exerce. (2015)

Com isso, apesar do anseio de mudar a visão sobre o conceito de Soberania em um mundo globalizado, isso não quer dizer que os Estados tenham interesse em abrir mão dela⁸³. Ao discorrer acerca da interdependência dos Estados, Vizontini já expunha esse raciocínio:

a fim de fornecer um melhor ordenamento internacional, as grandes potências parecem agora beneficiar um conceito de interdependência que implicaria a sensível atenuação da ideia e da prática da

⁸³ Exemplo disso foi o resultado do referendo realizado na Inglaterra, onde a vontade popular demonstrou interesse na exclusão deste país de pertencer à União Europeia, fato que comprova o interesse em manter a Soberania, ainda que em um mundo globalizado.

soberania nacional. Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana entre os Estados. Primeiramente sejamos independentes e depois sejamos interdependentes. (1998)

Com isso, pode-se afirmar que na prática ocorre o que Bodin (2017) já afirmava, o fato de que a Soberania é necessária, porém, diversamente do que ele imaginava, tal não é absoluta. Entretanto, conclui-se que a Soberania ainda possui grande destaque nos Estados contemporâneos, sendo deveras valorizada por eles, incluindo-se nesse raciocínio o Brasil.

Quando se cotejam as teorias que tratam do tema, é fácil perceber que todas elas trazem a vinculação da Soberania com a ideia de poder. Consoante Dallari (2015) o que distinguiria os pontos de vista seria tão somente a desenvolvimento de um conceito abalazadamente político até um conceito jurídico. O jurista entende que o conceito político de Soberania se resume em “um poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as consequências” e que nesse sentido “o poder não se aflige em ser legítimo ou jurídico, importando apenas que seja absoluto”, enquanto que a concepção jurídica de Soberania poderia ser conceituada como sendo “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas” e complementa “a soberania é poder jurídico usado para fins jurídicos”.

O mesmo autor ainda menciona uma terceira linha de pensamento, culturalista, na qual a Soberania não pode ser interpretada como sendo puramente jurídica, ou puramente política uma vez que os fenômenos do Estado são igualmente políticos, sociais e jurídicos (DALLARI, 2015). Seguidor dessa corrente de pensamento, Reale (2017) define a Soberania como “o poder de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro do seu território a universalidade de suas decisões dentro dos fins éticos de convivência”.

De igual forma, inserido, contudo, no cenário da segurança nacional, Pessoa (1971), já entendia a Soberania como o poder político-jurídico exercido em diversas áreas incluindo-se com primazia o solo do território do Estado propriamente falando, e alcança a dominação sobre pessoas e coisas inseridas nesse território. Com isso, declarar a Soberania de um Estado demonstra que em seus limites territoriais, esse poder é superior a qualquer outro que possa existir e, fora desses limites territoriais, a Soberania expressa independência com relação a outros Estados e aceita que existam outros com poder soberano, entretanto nenhum que possa ser superior a ele.

Dallari (2015) reconhece que “é óbvio que a afirmação da soberania, no sentido de independência, esteja apoiada no poder de fato que possua o Estado, de fazer prevalecer a sua vontade dentro dos seus limites jurisdicionais”. Nesse sentido, Maluf (2006) ainda acrescenta que a Soberania seria a racionalização do poder supremo na ordem temporal, “munido de força coativa irreduzível, unidade, autoridade e rapidez de ação, para fazer frente, de pronto, aos choques e arremetidas das forças demolidoras que busquem subverter a paz e a segurança da vida social”.

Dessa maneira, a Soberania serve para assegurar a própria existência independente do Estado tanto no plano interno, como com referência aos demais Estados também soberanos e autônomos.

Pessoa (1971) ainda esclarece que a Soberania não se diminui ou limita-se, apesar da existência de avanços e recuos. Ela continua oculta e latente no universo geográfico do Estado e continua declarando:

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

Nessa esfera, aumenta a importância da soberania territorial, a qual pode ser tida como sendo o exercício do poder em um dado território delimitado por fronteiras geográficas ou naturais. A compreensão de soberania territorial se entrelaça com o conceito de integridade territorial (PESSOA, 1971).

Vale salientar que a existência e conservação do Estado envolvem necessariamente a existência e conservação de seus elementos constitutivos (território, povo e Soberania). Maluf (2006) afirma que o Estado é constituído por povo, território e Soberania. Entretanto, há que se ressaltar a ausência de consenso doutrinário com relação ao número e quais seriam os elementos constitutivos do Estado. Encontram-se várias teorias sobre a questão, contudo, em quase todas as linhas de raciocínio, independente da nomenclatura atribuída, é possível, sem muito esforço, reconhecer um elemento humano (o povo), um elemento físico (o território) e um elemento subjetivo (a Soberania).

O mesmo autor segue discorrendo que para que seja imputada a condição de Estado a uma determinada organização sócio-política é imprescindível a existência simultânea e agregada dos três elementos (população homogênea, território certo e

inalienável e governo independente). A ausência ou desfiguração de qualquer desses elementos arruína a qualidade de Estado. Maluf (2006) defende que o governo seria o terceiro elemento do Estado, mas este é entendido tão somente como delegação da Soberania nacional, e se valendo dos ensinamentos da escola francesa, declara que o governo é seria a própria soberania posta em ação, reconhecendo, com isso, que a Soberania está inserida nos elementos do Estado de maneira inseparável.

Um poder soberano também serve para tutelar os outros dois elementos. Com relação ao elemento povo, a Soberania opera na medida em que defende o Estado e dessa forma garante ao seu povo direitos fundamentais. No que compete ao território, a Soberania atua com maior força, pois é ela a base que mantém a integridade nacional.

Comprovando a relevância da Soberania, Pessoa (1971) declara a existência e a importância dos direitos fundamentais dos Estados em uma determinada comunidade internacional⁸⁴. Esses direitos fundamentais dos Estados consistiriam na decorrência natural de sua existência, quer dizer, caso não houvesse eles o Estado sequer existiria. No pensamento de Pessoa (1971) a Soberania é um dos direitos do Estado e a partir dele extraem-se direitos secundários, dentre os quais o direito ao emprego da força, à integridade nacional e territorial.⁸⁵

Existe polêmica na doutrina especializada acerca de quais poderiam ser esses direitos fundamentais dos Estados⁸⁶. Mesmo assim, qualquer linha teórica que

⁸⁴ Por comunidade internacional, consoante o discurso de Pessoa (1971), entende-se uma comunidade política composta de Estados ou nações ordenadas pelo direito das gentes.

⁸⁵ O autor ainda faz referência aos direitos à liberdade, igualdade e jurisdição como sendo decorrentes secundariamente da Soberania.

⁸⁶ Também aqui vale trazer o raciocínio de Pessoa (1971), quando compila os relevantes entendimentos sobre essa matéria afirmando, em conclusão, que não existe unanimidade na fixação da quantidade desses direitos, na denominação deles e até mesmo existem indagações no tocante ao conteúdo e ao alcance que possam identificar.

O autor assevera: "Não obstante, G. F. de Martens chama de fundamentais os direitos à independência, à igualdade e ao comércio internacional.

Antoine Pillet (1858-1926) colacionou um rol de cinco direitos fundamentais por ele considerados como existentes no escopo de todas as doutrinas, sendo eles: conservação, igualdade, independência, comércio internacional e respeito.

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

Paul Fauchille (1858-1926) considerava, antes de tudo, um só direito primordial ou fundamental, que seria o direito à existência, de onde surgiam o direito de conservação e o direito de liberdade. Do direito de conservação, por seu turno, o direito de perfectibilidade, o direito de defesa e o direito de segurança. Já do direito à liberdade, derivavam o direito à soberania e o de independência. Finalmente, da soberania decorrem os direitos de tratado, de domínio, de legação, de respeito mútuo,

se escolha leva, involuntariamente, de modo direto ou não, ao direito da Soberania Nacional e com ele à integridade territorial. A salvaguarda desse direito fundamental ocorrerá, na prática, através da segurança e defesa nacionais, as quais garantirão que o Estado possua condições de assegurar a sua soberania e de rechaçar eventual ataque externo que o afete, seja ele qual for.

Reforça-se nesse momento que, apesar de existirem tratados internacionais sobre o assunto, como por exemplo a Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, pactuada em Montevideu, Uruguai, em data de 26 de dezembro de 1933, que foi aprovada no Brasil através do Decreto Legislativo nº 18, de 28 de agosto de 1936 e promulgada pelo Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937 e a Carta da Organização dos Estados Americanos (A-41), firmado em Bogotá, na Colômbia e ratificado pelo Decreto Legislativo nº 64, de 08 de dezembro de 1949, não se dispensa a exigência de estratégias de defesa e modos que assegurem a Soberania nacional incluindo técnicas de afastar ataques, tarefas usualmente ligadas às Forças Armadas.

No entendimento de Vizentini (2001), a política brasileira concernente à Soberania toma o território como valor perpétuo e a ele prende sua independência e segurança. Por essa razão, o núcleo central do interesse nacional conseguiu ser pautado pela integridade de seu território, que foi delimitado em definitivo no princípio do século XX.

A integridade nacional perpassa a integridade territorial e nos ensinamentos de Pontes de Miranda *apud* Pessoa (1971) a integridade nacional é definida como:

o todo, a identidade do corpo nacional, em todas as suas dimensões, quer sejam geográficas, quer sejam especificamente sociais. Um Estado não é somente o território e a coluna atmosférica que corresponde a esse; é a sua figura na totalidade do espaço social. (...) Tudo o que envolver a Nação, nos seus quesitos integrantes, é objeto da proteção oferecida pelo direito à integridade nacional.

de guerra e do livre comércio. Fauchille ainda cita as listas de direitos fundamentais organizadas por Fiore, Heffter, Pradier-Fodéré, Neuman, Travers-Twiss e Kluber.

Alejandro Alvarez, no que lhe concerne, proclama quatro: soberania, independência, liberdade e igualdade jurídica.

Contemporaneamente, Korowicz limita a três direitos fundamentais: I) de conservação e de legítimo desenvolvimento; II) ao comércio internacional; III) de igualdade.

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

Von Shuschnigg referência os direitos à preservação própria, existência, independência, igualdade jurídica, honra e reputação, supremacia territorial e de intercâmbio.

Os vínculos dos direitos fundamentais dos Estados poderiam aumentar à proporção que se divulgassem aqui os nomes de seus autores, antigos e modernos. Todavia, os exemplos referidos já são satisfatórios para manifestar a incerteza que existe com relação a matéria.”

Dessa maneira, a conservação da Soberania está intimamente ligada à proteção do território nacional e, em vista disso, pode-se derivar os conceitos de Segurança e Defesa Nacional e, conforme se observará na sequência.

4.1 Segurança e Defesa Nacional

Demonstrada a vital relevância da Soberania não somente para a formação, mas também para a conservação de um Estado, cumpre nesse momento investigar as formas que a protejam e preservem. Nessa esfera vêm a lume os conceitos de Segurança e Defesa Nacional que assegurem, sobretudo, a soberania territorial.

A lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que aborda a Segurança Nacional, deixa transparecer a indissociável relação entre a soberania e a segurança nacional, quando em seu artigo inicial elenca os valores a serem resguardados pelo dispositivo normativo, o primeiro deles, conjuntamente com a integridade territorial, é a soberania⁸⁷. Dessa maneira, percebe-se que a Soberania decorre e se mantém, mormente, por meio da segurança nacional.

Nessa oportunidade, cabe procurar por uma conceituação do que significa Segurança Nacional. Para isso, deve ser delimitada inicialmente a noção de segurança. Segundo Pessoa (1971) a ideia de segurança é dotada de tamanha magnitude que tem direta relação com a paz integral (que seria o somatório da paz psicológica com física) e sua essência associa-se aos fatos e sobre eles gera influência.

Com isso, é pacífico presumir que a segurança seria entendida como a ausência de perigo ou sua redução. Tal entendimento pode ser usado tanto para o ser humano quanto para o Estado. Com relação ao último, sabedor da generalização do conceito examinado, pode-se aduzir que existe segurança quando não houver perigo afligindo os cidadãos que integram um determinado Estado.

A Política Nacional de Defesa⁸⁸ conceitua a segurança como sendo “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a

⁸⁷ Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 - Artigo 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: **I - a integridade territorial e a soberania nacional**; (...)

⁸⁸ Originalmente conhecida por Política de Defesa Nacional (PDN) e promulgada por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, passou por atualização em 2012, 2018 e 2020 sendo renomeada

realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2020).

A perspectiva apresentada se refere à segurança nacional⁸⁹, que, consoante Pessoa (1971) pode ser entendida como o grau relativo de garantia fornecido pelo Estado em um determinado momento, o qual é obtido por intermédio de ações políticas, sociais, econômicas e militares almejando à consecução ou conservação dos interesses nacionais, mesmo diante de ameaças e antagonismos reais ou latentes. A segurança nacional é resultado de uma sequência de medidas de defesa e de prevenção, em nível global, que buscam garantir a paz social e política.⁹⁰ O autor ainda discorre do direito da segurança nacional, o qual:

É o conjunto de normas jurídicas, codificadas ou não, que objetivamente almejam conferir ao Estado a manutenção da ordem sócio-político-jurídica, indispensável à defesa dos valores e características nacionais, sob a cominação, caso ocorram fatos ou atos criminosos que ofendam ou ameacem ofendê-la. (1971)

Ao tratar do assunto, Fragoso (1983) demonstra que a noção prevalente no direito internacional faz vinculação direta da segurança nacional com a soberania, independência e própria razão de ser do Estado. E ainda esclarece que esse entendimento não deve se confundir com segurança do governo, da ordem política ou social, que são coisas completamente distintas.

Além de zelar pela soberania nacional, a segurança nacional também significa garantia para todos os demais direitos que porventura sejam previstos em um determinado Estado. Isso quer dizer que, na medida em que a segurança nacional garante a Soberania, são de igual forma assegurados os direitos e liberdades que

para Política Nacional de Defesa (PND). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>> Acesso em 10 de novembro de 2020.

⁸⁹ Embora não seja o foco deste estudo se debruçar sobre os pormenores e discussões da segurança nacional, considerando que, dada a relevância do tema, por si só já mereceria uma pesquisa própria, cumpre mencionar que a segurança nacional apresenta duas particularidades: a segurança interna e externa, as quais se influenciam mutuamente. Além disso, o conceito de segurança nacional ainda compreende o que se conhece por segurança estática (preservação dos objetivos já alcançados pelo Estado) e segurança dinâmica (visa a obtenção de novos objetivos pelo Estado). Para maiores aprofundamentos sugere-se a leitura de Pessoa (1971).

⁹⁰ Não pode haver confusão entre segurança pública e segurança nacional. Conforme relata Pessoa (1971) “Segurança pública é o estado antidelitual, que é resultado da observância dos mandamentos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções”. Com isso, os objetivos da segurança pública são mais restritivos que os da segurança nacional. A salvaguarda da segurança pública depende, necessariamente, de ações policiais preventivas e repressivas, com ênfase para proteção da vida e da propriedade. De forma contrária, a segurança nacional possui um escantilhão mais abrangente e considera defesa e prevenção contra eventuais embates e ataques ao Estado em nível global.

existem na esfera do Estado soberano. Com o propósito de promover a segurança nacional, nasce a conceituação de defesa nacional, que se vincula diretamente à ideia de segurança nacional.

Mesmo aceitando a ligação inseparável entre segurança e defesa nacional, há que se ressaltar que não são sinônimos. Nesse quesito, vale trazer a esclarecedora lição de Pessoa (1971) ao entender que:

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

De resto, a defesa e o ataque são encargos necessariamente ligados às Forças Armadas regulares. Ora, o conceito de Segurança Nacional atualmente inclui a prática dessas hostilidades ofensivas ou defensivas, bem como de todos os elementos que confluem para o fortalecimento do Poder Nacional, em tempos de paz ou não, valendo-se para isso de meios variadíssimos em qualidade e incalculáveis em quantidade. Sendo assim, a defesa se coloca, como já se demonstrou, no seu lugar exato: é uma das formas de expressão da Segurança Nacional e não a própria Segurança Nacional, sob outra denominação embora incorreta. (1971)

A Política Nacional de Defesa conceitua o termo defesa nacional como sendo: “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2020).

Debatidos os entendimentos de segurança e defesa nacionais, passa-se a examinar sua relação com as Forças Armadas. Nessa esfera, devem ser considerados alguns jugos constitucionais como o artigo 91⁹¹ que regula o Conselho

⁹¹ Constituição Federal de 1988 - Artigo 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - o Ministro da Justiça; V - o Ministro de Estado da Defesa; VI - o Ministro das Relações Exteriores; VII - o Ministro do Planejamento. VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República acerca da soberania nacional e defesa do Estado democrático, e que a Constituição Federal prevê como integrantes natos os Comandantes das Forças Armadas e o Ministro da Defesa. Isso demonstra que a finalidade das Forças Armadas, encabeçadas pelo Ministério da Defesa, é, precipuamente, a defesa da Soberania nacional.

Confirma esse entendimento o teor do artigo 142⁹² da Constituição Federal de 1988, que demonstra a importância da participação das Forças Armadas na conservação da defesa e da segurança nacionais, principalmente quando fala em defesa da pátria.

Ressalta-se, novamente, que sem Soberania sequer existirá Estado para assegurar os direitos fundamentais de seu povo. E na ausência do Estado, claramente não haveria que se falar em direito à moradia, quicá de função social da propriedade, seja ela pública ou privada. Portanto, a Soberania é fundamental para a manutenção do Estado garantidor dos direitos e garantias fundamentais. Levando em consideração que a soberania é assegurada por meio da segurança e defesa, depreende-se a relevância impar da atuação das Forças Armadas.

4.2 As Forças Armadas e sua atuação

Estabelecida a grandeza da Soberania para o Estado, bem como sua íntima relação com a segurança e a defesa nacionais, cumpre demonstrar como os conceitos da segurança nacional e da defesa nacional, que são os pilares de sustentação da garantia de Soberania, se instrumentalizam na prática.

É nesse cenário que está inserida a atuação indispensável das Forças Armadas dado que elas têm como propósito constitucionalmente determinado a salvaguarda de valores primordiais à própria existência do Estado Brasileiro. Tanto é verdade que as Forças Armadas desfrutaram de incontestável prestígio do poder constituinte originário que lhes concedeu não somente uma simples referência na Constituição Federal de 1988, mas um capítulo inteiro exclusivamente para abordar

⁹² Constituição Federal de 1988 - Artigo 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

sua disciplina jurídica, o que comprova o valor e distinção constitucional e institucional das Forças Armadas para o Estado Brasileiro.

A importância das Forças Armadas está inserida na esfera da segurança nacional, e esta última necessita de uma política de defesa que possa garanti-la. A Política Nacional de Defesa (PND) se presta justamente para tal finalidade, visto que traça os caminhos e maneiras que a temática deve ser conduzida para assegurar a independência e soberania do Brasil, ou seja, delinea diretrizes, planeja e coordena ações em benefício da Defesa Nacional. Na sua introdução, o mencionado documento expressa seu objetivo no seguinte teor:

A Política Nacional de Defesa é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2020)

Ao examinar os objetivos da Política Nacional de Defesa é perceptível a intensa relação do tema com as Forças Armadas, que terão forte atuação na obtenção de vários desses objetivos⁹³. Essa relação consolida-se no momento em que a Política Nacional de Defesa declara, já em seus quesitos finais que “nos termos da Constituição, as Forças Armadas poderão ser empregadas pela União contra ameaças ao exercício da soberania do Estado e a indissolubilidade da unidade federativa”.

Isso, por si só, seria mais que suficiente para se justificar a relação entre as Forças Armadas, a soberania nacional, a segurança nacional e a defesa nacional. Todavia, levando em conta o sistema de defesa brasileiro, se faz necessário investigar outros elementos e documentos que confirmam e chancelam a ligação aqui vislumbrada.

⁹³ São objetivos inseridos na PND: “I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; IV – contribuir para a estabilidade regional; V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.”

Com relação à Política Nacional de Defesa, ressalta-se que o mencionado documento pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, garantindo-lhe o indispensável escudo. Apreciada essa relação entre desenvolvimento e defesa, Costa (2004) explica que a segurança “é parte integrante de um projeto de implantação do Brasil no mundo que, por sua vez, é parte estratégica e importante de um projeto nacional” e prossegue afirmando que a parte do projeto nacional que versa sobre a segurança e a defesa são “antes de tudo, questões de natureza estratégica” e em conclusão que “a metodologia clássica para a solução destas questões é submetê-las ao triângulo insolúvel que relaciona a política, a estratégia e o poder. A política nos coloca o que fazer, a estratégia, o como fazer e o poder, com que meios fazer⁹⁴.”

Dessa maneira, além da disponibilidade do poder para garantir meios materiais de segurança e de defesa nacionais, resta claro a necessidade de se ter outro documento que fale da estratégia de implementação da Política Nacional de Defesa. Esse desejo é satisfeito pela Estratégia Nacional de Defesa⁹⁵.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) possui seu núcleo em volta da “reorganização e reorientação das Forças Armadas”, da “organização da indústria de defesa” e também da “política de composição de efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica”. É o nível estratégico da Política Nacional de Defesa, e busca “propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação”, permitindo dessa maneira contribuir “para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo” (BRASIL, 2020).

⁹⁴ No intuito de esclarecer a abrangência desejada no presente estudo para as expressões de múltipla semantização, “Poder” e “Política”, pode-se clamar por Bobbio (2018) que declara que “O conceito de Política, entendida como meio de atividade ou de práxis humana, está intimamente relacionado ao de poder. Este tem sido usualmente conceituado como “consistente nos meios apropriados à obtenção de qualquer vantagem” (Hobbes) ou, por analogia, como sendo o “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (Russell). O poder político está contido à categoria do poder do homem sobre outro homem, portanto não representando poder do homem sobre a natureza. Essa relação de poder é definida de inúmeras formas, onde se reconhecem fórmulas e mecanismos próprios da linguagem política: como relação entre governantes e governados, Estado e os seus cidadãos, soberanos e súditos, entre autoridade e obediência, dentre outros.”

⁹⁵ A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi inicialmente prevista pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Todavia, apesar do decreto não haver sido formalmente revogado, a END foi sendo modificada buscando sempre sua atualização e a versão mais recente está acessível no sítio eletrônico do Ministério da Defesa: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>

Explorando o valor e importância da END, Oliveira (2009) declara que ela serve para desenhar uma reorientação para a Defesa Nacional, já que define metas e procedimentos para a ascensão de uma nova estrutura de defesa de maneira geral, e de modo particular para as Forças Armadas, voltado para o futuro. O autor ainda reafirma a fantástica relevância do documento que evocou uma temática que por um longo período teve dificuldade de tratamento e debate, devido ao fato, sempre lembrado, de vinculação com o Regime Militar, ocorrido nos anos de 1964 a 1985.

Vale aqui trazer o valioso entendimento de Bertonha ao tratar do tema considerado pela END, onde esclarece que:

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

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

[...] Novos equipamentos foram adquiridos e, à parte de certos interesses corporativos ou circunstanciais que levaram a algumas aquisições aleatórias, o escopo das compras e dos projetos tem sido mais voltados à proteção das fronteiras e dissuasão do que para a projeção de poder.

[...] Tais aquisições e a nova END (com todos os seus limites e contradições) indicam um Brasil ainda mais preocupado com suas fronteiras, com a estabilidade dos seus vizinhos e com os riscos à sua soberania por Estados que venham a ser mais poderosos. (2013)

O mesmo autor já salientava, na época da primeira edição da END, no ano de 2008, acerca de um dos elementos considerados para sua criação, bem como sobre sua relevante necessidade, onde demonstrava que embora tivesse tradição pacífica, o Brasil não estaria desatento com relação aos interesses da defesa nacional:

Elemento importante do contexto no qual se tomou a decisão de confeccionar a Estratégia Nacional de Defesa foi a compra e aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, país fronteiriço, que estava sob o governo do presidente Hugo Chávez, que promovia uma aliança estratégica com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua. Dessa forma, inquietaram-se os escalões

militares superiores brasileiros, receosos e temerosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional.

Prevalecia então no nosso meio militar a percepção de havia um certo descaso das autoridades políticas com a Defesa Nacional. O general Heleno Pereira, comandante militar da Amazônia, postulou o reaparelhamento adequado das Forças Armadas nos seguintes termos: “a situação vai ficando cada vez mais crítica. O nosso fuzil, armamento individual do combatente, e fundamental, tem 43 anos de uso. As nossas viaturas têm, em média, mais de 20 anos. Grande parte da aviação do Exército foi comprada em 1988, tem 20 anos. Um país com a estatura geopolítica do Brasil tem que mudar isso, pois flagrantemente, estamos ficando pra trás”. (2013)

No cenário que circunda a END, é fácil denotar, novamente, a indispensabilidade da Defesa Nacional e a insolúvel implicação dela com as Forças Armadas. A END revela um novo momento para as Forças Armadas, com a maior valorização de suas necessidades e interesses na busca da segurança nacional.

No mesmo caminho, chega o Livro Branco de Defesa Nacional, (LBDN), importante documento que trouxe dados institucionais, materiais e operacionais das Forças Armadas, tendo como um dos objetivos o estímulo da discussão na sociedade sobre a questão da defesa nacional e atuação das Forças Armadas. O documento é uma forma de expandir a legitimidade social da defesa nacional e, externamente, visa construir e robustecer relações de confiança tanto regionais quanto mundiais.

O LBDN trata com riqueza de detalhes da estrutura organizacional da Defesa no Brasil, tomando por base o Ministério da Defesa, Forças Armadas e demais órgãos e entidades que disciplinam a questão. Aborda ainda, das missões atuais e futuras das Forças Armadas, bem como do orçamento de Defesa do país dentre outros assuntos correlatos.⁹⁶

Esses três documentos (PND, END e LBDN) conjuntamente, são considerados a coluna vertebral da defesa brasileira⁹⁷.

⁹⁶ O Livro Branco de Defesa Nacional é subdividido em seis capítulos que abordam os seguintes tópicos: Princípios básicos do Estado; O ambiente estratégico do século XXI; Defesa e sociedade; A Defesa e o instrumento militar; A transformação da Defesa e Economia e Defesa.

⁹⁷ Existem, contudo, outros variados documentos que abordam o assunto e o tratam com bastante detalhes, como exemplo disso tem-se a Doutrina Militar de Defesa (Portaria Normativa do MD nº 113, de 1º de fevereiro de 2007), Estratégia Setorial de Defesa (Portaria Normativa do MD nº 2.621, de 07 de dezembro de 2015), Política Setorial de Defesa (Portaria Normativa do MD nº 2.624, de 07 de dezembro de 2015), o Manual de Defesa Territorial (Portaria COTER. Nº 02.345/FA-11, de 18 de julho de 1986), dentre outros. Todas as legislações citadas aqui podem ser encontradas no sítio: <<http://www.defesa.gov.br/legislacao>> e <<http://bdlegis.defesa.gov.br/portal/portal.php>>

Após analisados os documentos principais, passa-se a tratar do principal responsável pela pauta defesa nacional, que é o Ministério da Defesa (MD), criado por intermédio da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 e pela Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999, este ministério veio em substituição aos chamados Ministérios Militares, pastas antes confiadas aos Comandantes das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Cumprе ressaltar que a lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, em seu artigo 27, atribui ao MD todos os assuntos que possam envolver a proteção e defesa do país⁹⁸. Entre os principais assuntos de que se ocupa o MD, merecem ser ressaltadas as já referidas Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa, além da criação do Livro Branco de Defesa Nacional. Também lhe são atribuídas as políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; o relacionamento internacional de defesa; o orçamento de defesa; as operações militares das Forças Armadas e a legislação de defesa e militar. O MD executa a direção superior das Forças Armadas, demonstrando, novamente, a posição delas como instrumentos indiscutíveis da Defesa Nacional.

Também ficou por conta da Lei Complementar nº 97/99, tratar das normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A referida

⁹⁸ Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 - Artigo 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: (...) III - Ministério da Defesa: a) política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional; b) políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; c) doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; d) projetos especiais de interesse da defesa nacional; e) inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; f) operações militares das Forças Armadas; g) relacionamento internacional de defesa; h) orçamento de defesa; i) legislação de defesa e militar; j) política de mobilização nacional; k) política de ensino de defesa; l) política de ciência, tecnologia e inovação de defesa; m) política de comunicação social de defesa; n) política de remuneração dos militares e pensionistas; o) política nacional: 1. de indústria de defesa, abrangendo a produção; 2. de compra, contratação e desenvolvimento de Produto de Defesa (PRODE), abrangendo as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial; 3. de inteligência comercial de PRODE; e 4. de controle da exportação e importação de PRODE e em áreas de interesse da defesa; p) atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na garantia da votação e da apuração eleitoral e sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais; q) logística de defesa; r) serviço militar; s) assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas; t) constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas; u) política marítima nacional; v) segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar; w) patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; x) política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional; y) infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e z) operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM;

norma, já em seu artigo introdutório⁹⁹ reafirma os objetivos delineados pela Constituição Federal para os militares e inclui outras atribuições subordinadas e correlatas.

Das questões trazidas no presente tópico, evidencia-se que as Forças Armadas são ferramentas da efetivação da defesa nacional que, por intermédio de suas atribuições constitucionais buscam, em último recurso, assegurar a soberania do nosso país. Com isso, seu aparelhamento e funcionamento de forma satisfatória é essencial à própria existência e operacionalização do Estado brasileiro, que caso não existisse, por conseguinte, não haveriam quaisquer outros direitos, até mesmo os fundamentais, dos cidadãos ou da população desse Estado, pois sequer existiria Estado que os assegurasse.

Como esclarecimento, salienta-se que a abordagem desse tópico poderia, em uma leitura diagonal, parecer inócua aos olhos de alguns incautos, visto que o Brasil é um país que tradicionalmente pacífico e que tem como princípio a resolução pacífica dos conflitos nas relações internacionais¹⁰⁰.

Todavia, essa aptidão para conciliação não significa inexistência de preocupação com as defesas do país. Cumpre trazer palavras sábias do jurista Rui Barbosa (1972) em suas “Cartas de Inglaterra”, onde enfaticamente declara: “A fragilidade dos meios de resistência de um povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas, converte contra ele os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes e os mansos em agressivos”.

No mesmo entendimento Bertonha ainda acrescenta:

O mundo do século 21 muito provavelmente não será de guerras entre os grandes Estados, já que a simples existência das armas nucleares, a crescente cooperação internacional e as forças da globalização dificultam isso. Mas não será um mundo *kantiano*, no qual a negociação e as leis superarão completamente o conflito e o uso da força – real ou simbólico – nas relações entre os Estados. (...) Também é questionável se, futuramente, o Estado brasileiro não terá que adquirir vetores de poder militar maiores, mais focados na projeção de poder, de forma a dispor dos músculos para custear sua política externa.

⁹⁹ Lei Complementar nº 97, 09 de junho de 1999. Artigo 1º. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Parágrafo único: Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

¹⁰⁰ Constituição Federal de 1988 - Artigo 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) **VII - solução pacífica dos conflitos.**

O Brasil também terá que perceber que posições de liderança implicam decisões difíceis, muitas vezes antipáticas, e que o uso da força, real ou potencial, é um instrumento ao qual não poderá renunciar, sob o risco de que sua ascensão ao primeiro escalão do poder mundial seja interrompida. (2013)

Daí surge a imperiosa necessidade de uma nação do tamanho do Brasil de se manter constantemente vigilante para manutenção e conservação da soberania tanto no campo interno quanto externo, o que reafirma a importância da atuação das Forças Armadas e da presente temática aqui discutida.

4.3 Categorização de imóveis

O presente capítulo busca categorizar os imóveis militares e demonstrar como ocorre o procedimento de gestão do patrimônio militar, em especial dos terrenos administrados pelo Exército.

O interesse em demonstrar essas categorias se deve ao pouco estudo e escassa literatura sobre o tema, tendo como fim corroborar com estudos similares à temática e contribuir para divulgar aspectos concernentes à gestão dos imóveis castrenses, temática que se mostra específica e pouco estudada.

Os imóveis militares são um tema bastante específico e com pouco exame sobre sua categorização. Um autor que buscou conceituar foi Da Nobrega (2006):

Os espaços militares têm uma grande força de permanência, num sentido comparável a das instituições religiosas e seus edifícios, bem como uma lógica espacial subordinada a seus interesses e objetivos particulares. Foram esses elementos que orientaram onde e como determinadas áreas da cidade passaram a ser incorporadas para o desenvolvimento de suas atividades.

A chamada força de permanência, referenciada pelo autor, compreende os bens como sendo parte de um patrimônio nacional que, apesar de possuir finalidades específicas de utilização, faz parte de um valor maior, que vem a ser a nação brasileira.

Conforme Pereira, Minari e Craveiro (2017), os bens imóveis que são voltados a atender aos anseios castrenses possuem caráter de defesa nacional, conforme se observa:

Os bens imóveis destinados a atender às demandas militares, ao desempenharem seu desiderato de defesa nacional, estarão, ao fim e ao cabo, contribuindo para a soberania nacional, fundamento primeiro da República Federativa do Brasil consoante expressamente consta da Constituição de 1988.

Esses autores denotam em suas passagens justamente a representatividade dos imóveis administrados pelas Forças Armadas dentro do contexto nacional, assim como a contribuição da gestão desses mesmos bens públicos para as atividades das Forças Singulares.

Uma característica importante do imóvel militar é ser um bem público. Com isso, o patrimônio militar se encontra inserido no âmbito público e a ele é aplicado todas as normas jurídicas pertinentes a essa categoria, além das normas castrenses

específicas voltadas para cada instituição das Forças Armadas. Nessa interpretação de patrimônio e bem público, vale destacar o entendimento da SPU:

Qualquer pessoa tem o direito de utilizar as diversas formas de um bem público: passear em um parque, andar nas ruas e praças, caminhar numa praia. Da mesma forma, as pessoas têm o dever de preservar estes bens para uso comum da coletividade. (BRASIL, 2018)

Desse modo, aos bens públicos é atribuída a possibilidade de uso livre da população. De acordo com Braga (2007), a administração do bem público não ocorre de forma homogênea em relação aos níveis de poder notadamente no que concerne à intervenção na propriedade e com relação aos usos nos domínios econômicos. Para a autora, a União tem a responsabilidade de legislar em relação ao direito de propriedade, e de tomar medidas de policiamento administrativo e limitar o uso da propriedade ao bem-estar social e ao ordenamento das atividades econômicas nos Estados e municípios, nos limites das normas atribuídas. Dessa forma, a União é incumbida de legislar sobre o gerenciamento desse patrimônio público.

O estudo de Pereira, Minari e Craveiro (2017) procura defender que a atuação das Forças Armadas está inserida em uma ótica de defesa e segurança nacionais, que perfazem o carro-chefe da garantia de soberania. Assim sendo, as Forças Singulares possuiriam certo prestígio no poder constituinte originário, sendo que teriam como escopo constitucionalmente definido justamente a defesa de valores associados à própria existência do Estado Brasileiro. Tal pensamento é um dos fatores que explicam as Forças Armadas possuírem tantas singularidades em relação aos demais órgãos públicos. Não é finalidade do presente estudo aprofundar o exame da Política Nacional de Defesa, que disciplina as ações de defesa do Brasil, mas frisar o entendimento de que a PND é diretriz para o modo com que as Forças Armadas irão gerenciar suas organizações e justificar as suas ações. Outro fator que vale a pena destacar, conforme citado pelos autores, é a função social dos imóveis castrenses, pois no momento em que este imóvel está atendendo a defesa nacional, ele estaria se vinculando a uma função social.

Cabe ressaltar, ainda sobre esses imóveis, que os valores dos recursos públicos do Estado voltados às instituições públicas de defesa são limitados e, por vezes, não são suficientes para aparelhar de modo efetivo as Forças Armadas. A conjuntura econômica atual do país, com inúmeros cortes orçamentários, impacta

diretamente tanto no orçamento e quanto na gestão desses recursos. Isso também impacta na maneira como as instituições das Forças Armadas irão gerenciar seu patrimônio e dar prioridade as ações relacionadas a esta questão.

Com relação ao ordenamento jurídico, as normas representaram a diretriz principal para esse gerenciamento, cabendo à União o papel de entabular o processo para que um imóvel público consiga ser incluído no domínio das Forças Armadas.

Vale aqui usar como exemplo de função social vinculada ao patrimônio militar, os Próprios Nacionais Residenciais (PNRs), também conhecidos como vilas militares, que existem dentro das Forças Armadas. Basicamente são compostos de unidades residenciais, podendo ser na modalidade casa ou apartamento construídos dentro das necessidades cada instituição militar para serem utilizados como moradia por militares na ativa e seus familiares. Esse é o exemplo mais simples de entendido na prática, contudo não é o único. No município do Rio de Janeiro, os imóveis com valores culturais e históricos militares e que são abertos ao público, como a Ilha Fiscal, da Marinha, o Forte de Copacabana, do Exército e o Museu Aeroespacial, da Aeronáutica, são alguns exemplos de imóveis militares no atendimento das funções sociais. Entretanto, conforme já debatido neste trabalho, o patrimônio militar não se atrela às funções sociais somente no que concerne às edificações culturais.

As Forças Singulares possuem formas legais para uso de seus imóveis por terceiros, sendo tais meios chamados de “instrumentos de destinação”, os quais atribuem a utilização do imóvel castrense para fins específicos, os quais merecem destaque, com os exemplos citados anteriormente, a existência da função social exercida por intermédio do patrimônio militar.

No presente estudo defende-se que a função social das Forças Armadas vai muito além do fato das Forças se vincularem à defesa nacional e que a possibilidade de harmonização, existe quer no campo teórico quanto no jurídico. Consoante a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, o artigo 16 norteia, como atribuição subsidiária, a cooperação das Forças Armadas com o desenvolvimento nacional e a com a defesa civil. Ademais, a participação das Forças em muitos casos alcança campanhas institucionais de interesse social ou mesmo de utilidade pública. Dessa forma, uma das funções das Forças Armadas é cooperar com o desenvolvimento do Brasil, o que acaba por institucionalizar a sua função social conjuntamente com a defesa da nação. Com isso, o patrimônio imobiliário castrense encontra-se alinhado

aos interesses públicos e possui forte conexão com as funções sociais, se refletindo no conteúdo dos instrumentos de uso público.

As Forças Armadas, compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são organizadas em complexas estruturas gerenciais, onde cada uma possui modos próprios de organização para alcançar suas finalidades precípua. As estruturas físicas dessas Forças constituem seu patrimônio e são considerados bens públicos que precisam ser administrados.

Vale aqui esclarecer, à luz dos aspectos legais, determinadas conceituações sobre o modo de utilização desse patrimônio imobiliário dentro das Forças Armadas, em especial a questão dos terrenos militares do Exército Brasileiro. Tal percepção torna-se necessária na medida em que o processo de administração (posse, manutenção, usabilidade e comercialização) entre os imóveis castrenses são totalmente distintos dos terrenos particulares.

Entende-se que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica possuem singularidades e perspectivas diferenciadas na forma como executam a administração dos seus respectivos patrimônios. A fim de abordar esse entendimento serão tratados alguns aspectos gerais dos bens públicos, comuns às Forças Armadas. Depois disso, alguns aspectos específicos relacionados às formas de gerenciamento dos imóveis sob gestão militar serão abordados, para que se aprofundem os estudos sobre a temática proposta.

A definição de imóveis castrenses, consoante o entendimento de Pereira, Minari e Craveiro (2017) pode ser conceituado do seguinte modo:

[...] são áreas destinadas pela União ao atendimento dos interesses militares, bens públicos de uso especial. Quando estes imóveis não estão sendo usados diretamente em atividade operacional de defesa, por vezes podem ser aproveitados em alienações mediante permuta por obras necessárias à modernização das Forças Armadas, de acordo com a necessidade de defesa da pátria e que todos os imóveis das Forças Armadas têm destinação pública, com proteção especial e afetação militar, até mesmo quando usados em permutas para reaparelhamento das Forças.

A conceituação de afetação é abordada pelos autores referenciados e também pela doutrina majoritária, como sendo a conferência de uma destinação pública a determinado bem. Para compreensão do conceito de alienação e permuta, é necessário perceber certas características dos bens públicos, pois tais conceitos se inserem em uma área maior: as do uso do patrimônio público.

Os aspectos jurídicos permitem delinear uma compreensão completa acerca das categorias e especificidades dos bens públicos.

O Código Civil Brasileiro, no artigo 98, procura definir bens públicos como: [...] “todos os bens aos quais pertençam as pessoas jurídicas de direito interno” [...]. O artigo 99, seguinte, já busca classificar a destinação dos bens públicos. O mesmo procura separar em três categorias quanto ao uso deles: Bens Públicos de Uso Comum, destinados ao uso geral e indistinto de todos, como exemplo: estradas, praças, mares, ruas, etc. Bens Públicos de Uso Especial, que seriam aqueles afetados para um estabelecimento público ou serviço, seriam locais nos quais se opera uma atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um determinado serviço público, por exemplo os museus, teatros, faculdades e outros abertos à visitação pública. Por fim tem-se os Bens Públicos Dominicais ou Dominiais que seriam aqueles próprios do Estado como objeto de direito real, portanto, não serviriam nem ao uso comum, bem como ao uso especial, seriam os terrenos ou terras em geral, sobre os quais a Estado possui senhoria, à exemplo de qualquer proprietário, ou que, da mesma forma, lhe assistam em conta de direito pessoal.

Pereira (2017) entende que os bens de uso especial possuem a característica de aparelhamento e execução das atividades estatais, sendo “indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral.” Dessa maneira, os bens públicos de uso especial têm características interpretadas por meio das normas: Constituição Federal de 1988 e o próprio Código Civil Brasileiro. Consoante essa legislação, os bens públicos possuem as seguintes características:

Impenhorabilidade (art. 100, CF/88): não podem ser penhorados para pagamentos de dívidas, portanto, não se constituem direitos reais de garantia, pois não é permitido qualquer oneração.

Imprescritibilidade: “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. (art. 183, parágrafo 3º e art. 191, parágrafo único da CF/88). O artigo 102 do Código Civil Brasileiro os descrevem como: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. Dessa forma, não cabe aquisição da propriedade dos bens públicos, por meio de uma posse prolongada.

Inalienabilidade ou alienabilidade: expressamente definido no Código Civil Brasileiro no artigo 100, “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Existe, no entanto, uma exceção a esta regra para os bens

públicos dominicais. “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” (art. 101, CC/2002).

Os bens públicos são geridos e administrados pela SPU, que está vinculada ao Ministério da Economia. Cumpre asseverar que a mudança da SPU para a pasta do Ministério da Economia ocorreu recentemente e o órgão está em moderno processo de mudanças e reformas que estão sendo modificadas ao longo dos próximos anos. Hoje, entre as várias competências da SPU, estão a incorporação e regularização do domínio dos bens da União, sua destinação adequada, além do controle, catalogação e fiscalização dos imóveis. (BRASIL, 2020).

De acordo com o Manual de Fiscalização da SPU (2020), as terras destinadas ao Exército Brasileiro, à Marinha do Brasil e à Força Aérea e os edifícios ou terrenos destinados estabelecimento da Administração Pública são considerados bens de uso especial. Os bens públicos de uso especial são usados pela Administração Pública para a realização de suas atividades e obtenção de seus fins. Com isso, a população pode utilizar o bem público de forma específica e restrita. Os bens públicos de uso especial são geridos pelo Comando da Força (Marinha, Exército e Força Aérea) que lhe foi atribuída.

Conforme o Código Civil Brasileiro, nos artigos 79 e 82, os bens são definidos como móveis e imóveis. O foco do presente trabalho irá ser delimitado com relação aos bens imóveis, ao qual são [...] “o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.” (BRASIL, 2002)

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), também define, com mais detalhamento este conceito na norma técnica que versa sobre avaliação de imóveis, no item 3.25:

Imóvel – Bem constituído de terreno e eventuais benfeitorias a ele incorporadas. Pode ser classificado como urbano ou rural, em função da sua localização, uso ou vocação. (2016)

Na interpretação da palavra imóvel, estão incluídas além do terreno, as benfeitorias que existentes dentro dele. Uma boa parte dos terrenos do Exército e da Força Aérea possuem construções que atendem ao fim administrativo da instituição, mas existem ainda aqueles terrenos vazios que foram destinados para alguma

finalidade. Conforme já mencionado, os imóveis de uso especial sempre são destinados a uma finalidade específica, devendo seguir um uso predeterminado.

Antes de ingressar nas especificidades dos imóveis castrenses, é pertinente entender como funciona a destinação dos bens da União, pois é onde se inicia o processo administrativo de destinação de um determinado bem imóvel para as Forças Armadas. Existem instrumentos legais que asseguram os direitos dos bens públicos buscando alinhar seu uso ao interesse público:

Os direitos de utilização dos bens imóveis da União, sejam construções, terras, águas ou florestas públicas podem ser destinados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a agentes públicos ou privados, visando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, em harmonia com os programas estratégicos para a nação. (BRASIL, 2020).

A destinação de um imóvel público é administrada SPU e os instrumentos legais usados para realização das destinações dos imóveis para os respectivos agentes públicos e privados possuem cada um deles características bem definidas. O presente estudo aborda tais instrumentos, com o intuito de esclarecer qual o tipo de relação de posse existente entre os bens públicos de uso especial das Forças Armadas e a União.

Por conseguinte, os instrumentos conhecidos para viabilizar a gestão dos imóveis públicos com afetação especial às Forças Armadas são: Autorização de Uso, Alienação, Aforamento, Cessão de Uso Gratuita ou Não Onerosa, Cessão de Uso Onerosa, Cessão em Condições Especiais, Cessão Provisória, Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRUR), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), Permissão de Uso e Transferência.

Vale descrever pormenorizadamente os tipos de relação de posse, elencados pelo Manual da Secretaria do Patrimônio da União (BRASIL, 2020). Vale enfatizar as partes que se consideram dignas de destaque em relação às destinações da utilização dos imóveis públicos, sendo que um ponto em comum entre elas é o fato de se vincularem a algum interesse público e serem realizadas por intermédio de algum instrumento contratual. São elas:

Aforamento - contrato por meio do qual a União destina ao particular oitenta e três por cento (83%) do domínio de determinado imóvel, o chamado de “domínio útil”, e mantém os dezessete por cento (17%)

restantes, o “domínio direto”. Tal instrumento é usado nas situações em que há a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, continuar mantendo o vínculo da propriedade. O instrumento jurídico do aforamento é popularmente conhecido como enfiteuse. A concessão do aforamento pode se dar de forma gratuita ou onerosa. Os parâmetros para que ocorra a concessão são determinados em normas e estão detalhados na Instrução Normativa nº 03/2016. Os foreiros, ou seja, aqueles que têm contrato de aforamento com a União devem recolher anualmente o foro, uma espécie de receita patrimonial para a União. Todavia, existe a possibilidade de isenção para as famílias de baixa renda, considerando aquelas que possuam renda familiar de até cinco salários-mínimos.

Alienação e Permuta – esses instrumentos são usados quando o imóvel não serve para outras destinações de interesse público. A SPU entende que a venda poderá acontecer conforme a previsão legal da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Ela ainda poderá ocorrer como instrumento de regularização fundiária. A previsão legal da permuta (substituição) é definida pelo artigo 30 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 e pelos artigos 17, I e 24, X, da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993. É preconizada, na permuta, a equivalência de valores dos imóveis envolvidos na negociação de modo a atingir o equilíbrio financeiro.

Doação – pode ocorrer em duas situações: para fins de habitação ou para resolução de problemas sociais de caráter permanente. No primeiro caso, será preferencialmente em áreas de ocupação já consolidada, com infraestrutura operante e instalada, para regularização fundiária de famílias de baixa renda. O segundo compreende doação para instituições de ensino e pesquisa; instituições de saúde; sistema viário e praças, tendo como previsão legal o artigo 10, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Cessão de Uso Gratuita (Não Onerosa) – autoriza o uso de imóvel da União em condições definidas em contrato específico. Esse tipo será usado nas situações em que houver o interesse em permanecer o domínio da União sobre o imóvel, porém exista interesse em destinar o imóvel para utilização de entidade que exerça atividade comprovadamente de interesse público. Como exemplo disso cita-se o caso de destinação de imóveis para municípios ou estados para uso em atividades públicas.

Cessão de Uso Onerosa – serve para imóveis que possuem atividades entendidas como “lucrativas ou a ações de apoio ao desenvolvimento local, como turismo, comércio e indústrias.”.

Cessão em Condições Especiais e Provisória – usada para contratos tratar casos específicos. A SPU exemplifica: “audiência pública e a elaboração de plano de intervenção (como instrumentos de gestão); a prestação de serviços, tais como manutenção e reforma do imóvel; a implantação de melhorias, benfeitorias e recuperação”. A cessão provisória deve ser usada para os casos de urgência ou alguma inconsistência documental. O amparo normativo pode ser verificado no artigo 11, § 3º, do Decreto-Lei nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001.

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) – esse tipo de concessão basicamente vem a ser um contrato administrativo que transfere direitos reais de propriedade, podendo no caso de áreas militares ser resolúvel. Pode ser usada em terrenos de marinha,

áreas vazias destinadas à provisão habitacional, regiões de conflito imobiliário ocupadas, fins comerciais e segurança da posse de comunidades tradicionais. É uma alternativa ao uso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

Cessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) – esta cessão possui uma peculiaridade de tempo, pois determina para sua outorga apenas aquele que, “até 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição: até 250 m² do imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua própria moradia ou de sua família”. A SPU define que sua previsão legal é através da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, e da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, (que modificou a redação da Lei nº 9.636, de 1998) que almeja regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins específicos de moradia.

Permissão de Uso – basicamente se constitui um ato unilateral e discricionário realizado pela União dando permissão para usufruir de um determinado bem por prazo específico (usualmente três meses, prorrogável por igual período). Usado, na prática, para autorizar a realização de eventos de curta duração, geralmente de natureza esportiva, religiosa, recreativa, cultural e educacional.

Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) – por ser termo, se trata de instrumento provisório dado pela SPU, com destinação específica para comunidades tradicionais que se utilizam dos recursos naturais disponíveis na orla fluvial e marítima. Sua utilização está regulamentada na Portaria da SPU nº 89, de 15 de abril de 2010.

Transferência de Domínio - é um instrumento vocacionado à reforma agrária e também a projetos de assentamentos e se assemelha a uma doação, sendo realizada em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Como amparo normativo e referência legal, usa-se a Lei nº 13.465, 11 de julho de 2017.

Consoante leciona Braga (2007), foi com a promulgação da Lei nº. 5.651, de 11 de dezembro de 1970, que a União delegou autonomia ao Ministério do Exército para gerir os imóveis que passaram para seu comando. Desse modo, as maneiras como o Exército Brasileiro gerencia esse patrimônio imobiliário são regulados pela Norma do Sistema de Patrimônio do Exército. Esse normativo prevê que a incorporação de imóveis ao acervo imobiliário do Comando do Exército pode ser processada por meio dos seguintes institutos: compra; desapropriação; doação; permuta; usucapião administrativo; e transferência de jurisdição. Conforme essa mesma norma, existem ainda formas de desincorporação de um imóvel que está sob sua jurisdição. Cabe ressaltar que a Reversão a SPU é o processo pelo qual o imóvel retorna ao domínio da União. Os bens que são direcionados à Aeronáutica possuem o nome de Bens Jurisdicionados ao Comando da Aeronáutica e o ato administrativo é consolidado pelo documento do Termo de Recebimento, lavrado pela Secretaria de Patrimônio da União, SPU/UF.

O Sistema de Gestão Imobiliária e Meio Ambiente do Exército (SIGPIMA) gerencia o patrimônio imobiliário da Força Terrestre e está vinculado a dois sistemas que são o Sistema de Gerenciamento Imóvel das Forças Armadas e o Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet). O Sistema de cadastro é um conjunto organizado de meios e procedimentos, que visa coletar, processar, armazenar e atualizar as informações pertinentes à execução, ao planejamento e ao controle das atividades inerentes ao Sistema de Patrimônio Imobiliário do Exército (BRASIL, 2019).

Após receber um imóvel da União, o Exército Brasileiro pode destinar internamente este imóvel para as suas Organizações Militares (OM). Este encaminhamento dos imóveis, no âmbito da Força Terrestre, é realizado através de gestão própria estando atrelados ao tipo de instituto para o qual a União repassa o seu bem imóvel para a esfera de responsabilidade do Comando do Exército. A OM ao receber o imóvel, passará a deter a responsabilidade da sua conservação e preservação, assim como dar destino à sua utilização de maneira específica. Caso não exista mais interesse da OM em manter este imóvel, existe a possibilidade de regresso do bem imóvel para a União. O processo é conhecido por Reversão a SPU. Vale lembrar que a reversão de determinado imóvel à SPU somente é efetivada se não for de interesse do Comando da Força Armada que o recebeu, podendo ainda vendê-lo ou permutá-lo, já que a lei faculta a venda ou a permuta desses imóveis, de qualquer natureza, sob jurisdição das Forças Singulares que não mais atendam às suas necessidades.

A norma ainda estipula condições gerais para uso por terceiros, eis que esses imóveis poderão ser cedidos. Existem modos de utilização dos bens imóveis por terceiros, constituindo instrumentos que formalizam a relação de posse ou uso dos imóveis sob responsabilidade do EB por terceiros. Vale destacar que algumas características comuns devem ser respeitadas nos instrumentos de uso para terceiros, tais como a temporalidade. A maneira de efetivação da maioria é por meio de um Contrato oneroso ou gratuito e todos necessitam possuir uma finalidade que se enquadre nos interesses da Força Terrestre e da União. A Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, na Seção III-A, artigo 7, modificou o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, ampliando a Concessão de Direito de Uso Resolúvel dos terrenos públicos ou particulares:

[...] 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.

A Concessão de Direito de Uso Resolúvel (CRDUR) é um instrumento jurídico que regulariza o uso de um determinado terreno, sob responsabilidade de uma OM do Exército Brasileiro permitindo a realização de um contrato com terceiros com o intuito de cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, por um determinado período de tempo, podendo em muitos casos, ser um período bem extenso, chegando a ser quase vitalício para o caso de populações ribeirinhas.

Portanto, consoante foi observado ao longo do presente capítulo que, para o gerenciamento do patrimônio militar, sobretudo os do Exército, existem vários instrumentos normativos que viabilizam a sua destinação de uso e, inclusive, os nivelam com a função social e subsidiária que as Forças Armadas precisam realizar em seu âmbito de atuação, como missão constitucional.

Com relação aos imóveis que estão sob administração das Forças Armadas, esse patrimônio imobiliário necessita ser atribuído legalmente, através da SPU, órgão governamental vinculado ao Ministério da Economia que utiliza os instrumentos de destinação levantados nesse artigo. As dificuldades em relação ao gerenciamento dos imóveis castrenses são inúmeras, inclusive em relação aos recursos destinados pelo Estado às Forças Armadas, que se mostram limitantes e cada vez mais contingenciados nos últimos anos e também no que concerne à morosidade dos processos que dificultam, na prática, a gestão do patrimônio imobiliário. Foi ponderado, como um aspecto positivo, o arcabouço normativo vigente tanto de maneira geral do ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal, quanto às legislações específicas usadas nas Forças Singulares quer abordam essa temática.

No âmbito das Forças Armadas, percebeu-se que o patrimônio imobiliário, ao ser passado para a guarda das Forças Singulares e estando sob responsabilidade e gestão delas, deve ser devidamente cadastrado em sistema próprio, passando todo seu gerenciamento e supervisão à Força que o recebeu. Esse sistema é uma ferramenta de gerenciamento que auxilia na gestão desses imóveis e organiza as ações em sua esfera de atuação. No caso específico dos bens imóveis, a Força Terrestre se vale de instrumentos próprios que regulam o uso dessas áreas e permitem que possam ser utilizados de diversas maneiras, inclusive com relação a

terceiros, ou ao público externo.

Os fins de cada instrumento que assegura o uso são específicos, contudo abrangem desde permissão para realização de eventos, atividades de interesse público como atividades esportivas ou culturais, até mesmo o cultivo de terras, entre outras formas de utilização.

As modalidades ainda possuem elasticidade temporal e nas formas jurídicas, podendo abarcar contratos e títulos precários, sendo ainda gratuitas ou onerosas. A diversidade desses instrumentos garante a integração da Força Terrestre, como instituição governamental e militar com o público externo e civil. Isso demonstra uma das diferentes formas, e não menos importante, de a Força Terrestre realizar suas funções sociais.

O valor de se conhecer com riqueza de detalhes cada instrumento fornece maior viabilidade de destinação dos imóveis e, numa visão mais ampla, mais opções de usos para os bens nas Forças Armadas. O instrumento em si não garante a eficiência absoluta do uso do patrimônio imobiliário, mas centraliza de forma discricionária essa utilização claramente para o interesse público.

Os gravames existentes com relação ao procedimento de gestão para destinação do patrimônio imobiliário castrense estão mais relacionados à morosidade que pode decorrer no ato administrativo que envolve União e Forças Armadas, pois esses entraves podem se prolongar por anos, do que com relação à forma jurídica desses mesmos instrumentos.

Vale enfatizar que a principal função das Forças Armadas, de defesa e segurança nacional, não pode ser secundária e que as ações gerenciais do patrimônio militar são vocacionadas prioritariamente para esta função. Entretanto, não é menos importante, a função social relativa à destinação do patrimônio imobiliário das Forças Singulares, sobretudo o Exército Brasileiro, para as finalidades públicas e sociais, eis que constitui uma opção legal e fornece uma alternativa para o uso dos imóveis castrenses em tempos de paz, e que pode trazer benefícios para a sociedade como um todo. Desse modo, a relevância de difundir esse processo, até hoje pouco conhecido e explorado, é contribuir para que se compreenda e seja conhecida as formas de gerenciamento do patrimônio imobiliário militar, que por sua vez, se reveste em interesse público e relevante para a sociedade.

No presente capítulo, foram abordadas questões relativas à tríade que abarca

a União, as Forças Armadas e a própria sociedade civil e como funciona a gestão do patrimônio público e militar, por intermédio de variados instrumentos legais existentes na atualizada e que asseguram seu uso e funcionamento. Tal relação permite que as Forças Singulares venham até mesmo a assumir seu viés social, inclusive através do próprio patrimônio imobiliário castrense.

4.4 Os bens patrimoniais das Forças Armadas

Diante da já abordada importância das Forças Armadas e da imprescindível necessidade de que cumpram a missão atribuída pela Constituição, os imóveis a elas designados, como maneira de atingir suas finalidades, devem possuir tratamento especial, como de fato o possuem.

Inicialmente, nessa questão, é necessário fazer menção à repartição de recursos orçamentários públicos no Estado brasileiro, onde os montantes designados às instituições públicas de defesa e segurança são restritos e limitados, chegando até mesmo a ser insuficientes para almejar prover de modo apropriado as Forças Armadas, que nem sempre são priorizadas conforme suas necessidades nos normativos que destinam recursos às instituições. Talvez não por negligência dos Poderes Legislativo ou Executivo, no que lhes compete, mas pelo fato das inúmeras demandas que se apresentam aos gastos públicos e que aumentam diuturnamente. A conjuntura econômica brasileira do momento, saturada de cortes no orçamento, colide diretamente com a gestão de recursos para as Forças Armadas.

Reforça a afirmação acima o exame da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos últimos cinco anos. Ao analisar o Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e de Segurança Social por órgão orçamentário – dos anos de 2016 a 2020, denota-se que a quantidade destinada de recursos ao MD tem regredido desde 2016. Apesar do aumento em valores, o percentual do total direcionado para a defesa tem diminuído consideravelmente¹⁰¹.

Uma das formas para que aconteça a autossustentabilidade financeira, mesmo que parcialmente, das Forças Armadas, para que consigam cumprir

¹⁰¹ O anexo II das Leis Orçamentárias Anuais de 2016 a 2020 apresenta os seguintes percentuais de recursos para a Defesa, considerado o total de recursos (órgão e pasta): 2016: 2,78; 2017: 2,23; 2018: 2,01; 2019: 1,72; 2020: 1,28. Assim, sem considerar eventuais cortes de recursos, percebe-se que o montante do total destinado para a Defesa no período compreendido entre os anos 2016 até 2020 demonstrou notória queda.

satisfatoriamente suas determinações legais e constitucionais, é percebida nos bens imóveis que compõem seu acervo patrimonial. Tratam-se de áreas destinadas pela União ao atendimento dos interesses militares, tidas como bens públicos de uso especial. O patrimônio imobiliário militar é de máxima importância para as Forças Armadas e, por conseguinte, para a própria defesa nacional.

Sabedora do problema da escassez de recursos, a Estratégia Nacional de Defesa trouxe uma alternativa. A END busca garantir ações estratégicas de médio e longo prazo para atualizar a estrutura nacional de defesa, trabalhando em cima de três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Na vontade de buscar o atendimento ao primeiro eixo estruturante, a END trouxe um regime especial para os imóveis que estivessem voltados para o atendimento das Forças Armadas, que são qualificados como ativos patrimoniais. A solução encontrada foi prever a utilização desses ativos patrimoniais como maneira de buscar financiar as Forças Armadas.

Os bens imóveis militares, que não estejam sendo utilizados em atividade operacional de defesa diretamente, podem vir a ser empregados em alienações mediante permuta por obras que sejam necessárias à modernização e ao reaparelhamento das Forças Armadas, de acordo com o interesse e necessidade de defesa da nação. Essas alienações de bens imóveis permutados podem ser usados, por exemplo, para a construção de quartéis, tornando-se novas organizações militares que trarão uma maior eficiência para sua Força específica, sendo esse procedimento abalizado em normas, principalmente nas leis nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970 e 5.658, de 07 de junho de 1971.

Desse modo, os bens imóveis não utilizados diretamente na operacionalidade das Forças Armadas continuam servindo ao interesse público militar e, por conseguinte, ao interesse público, logo, não podem ser considerados sem afetação. O entendimento de desafetação utilizado pela doutrina majoritária é proporcionar uma destinação pública a um bem determinado. Ao abordar essa questão da afetação, Farias (2005) declara que “destinam-se os bens públicos a uma finalidade pública” e por conta disso, como regra geral, “devem ter destinação que indique atendimento ao interesse público. É a afetação que confere essa destinação”. Assim sendo, caso o bem continue a atender aos interesses militares, e com isso ao

interesse público a que foi confiado, sua afetação se mantém e somente se findará quando da efetiva transferência da propriedade para outrem. Melhor dizendo, o bem alienado em permuta por obras visando o reaparelhamento da Força, por exemplo, segue atendendo finalidade pública militar.

Por esse fato, os imóveis das Forças Armadas, sem exceção, possuem destinação pública, com afetação militar, até mesmo quando utilizados em permutas para reequipamento das Forças.

O Ministério da Defesa entende que não acontece a venda simples de imóveis, como geralmente ocorre com imóveis pertencentes a outros órgãos públicos, mas é o patrimônio imobiliário sendo utilizado para originar outro patrimônio efetivamente necessário à Força para assegurar sua maior eficácia. Isso pode ser confirmado ao se analisar o conteúdo da Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 2.032, de 04 de julho de 2013, que no seu anexo afirma a pretexto de orientações gerais:

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

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

Quando uma das Forças possui um bem imóvel que não atende as suas finalidades esse será então revertido para a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Somente dessa maneira é que o imóvel pode ser entendido como desafetado e, de igual forma, só nesse caso ele pode vir a ser utilizado pela SPU para fins diversos.

No entanto, é importante esclarecer que com relação ao Exército Brasileiro, não existe indiferença com relação às demandas econômicas, sociais e outras que por acaso possam envolver os seus imóveis. Na medida do possível, sempre existe colaboração com programas governamentais naqueles bens imóveis que aceitem esse tipo de uso. Como exemplo, tem-se as regularizações fundiárias realizadas diretamente pela Força Terrestre, cessão de áreas para atender aos interesses

sociais, como no caso em estudo analisado no primeiro capítulo do presente trabalho.

Existe uma variedade de casos práticos que serviriam para exemplificar a vocação do Exército Brasileiro em apoiar os vários outros interesses do Estado, desde que isso não comprometa a segurança nacional, que é sua missão institucional ao qual se vincula o patrimônio imobiliário reservado à Força Terrestre¹⁰².

É inegável que atualmente, o Brasil, em razão da importância e grandeza cada vez maior que possui no cenário geopolítico global¹⁰³, com relação ao Exército Brasileiro, Força Armada objeto do presente estudo, afirma-se que as suas áreas se mantêm terminantemente voltadas para o preparo e emprego das suas tropas, seja no efetivo cumprimento da sua missão constitucional, ou na realização de atribuições legais subsidiárias, como por exemplo: a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil; a execução de medidas para evitar delitos transfronteiriços e ambientais; a cooperação com os demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais para a realização de serviços e obras de engenharia; a cooperação com órgãos federais para reprimir os delitos nacionais e internacionais, em território pátrio, por meio de apoio logístico, de comunicações, de instrução e de inteligência, tudo com base no disciplinado na Lei Complementar nº 97/99.

Caso não possuísse áreas preservadas e aptas ao seu preparo e emprego, a Força Terrestre não conseguiria realizar nada disso e, por esse motivo, não conseguiria cumprir a sua missão constitucional.

A Força Terrestre sempre colaborou com o processo de integração nacional e hoje se firma como importante elemento de preservação e conservação nacional, sobretudo a partir dos trabalhos executados na região de fronteiras e na região

¹⁰² Serão abordados, conforme recorte epistemológico escolhido pelo presente trabalho no próximo capítulo.

¹⁰³ Com relação da visão do Brasil na esfera internacional, Lima (2011) classifica a nação como sendo “aspirante à potência” por ser dotada de “consideráveis reservas de recursos naturais (alguns essenciais à sobrevivência da espécie humana) e de vasto potencial energético”. Costa (2014) assevera que “é fato reconhecido que o Brasil tem relevante posição no Atlântico Sul, devido à sua dimensão de país continental, a sua economia que o coloca atualmente entre as maiores do mundo, à capacidade de liderar processos de integração regional baseada em preceitos de cooperação e paz e, em especial, a sua efetiva e crescente presença no seu campo jurisdicional, com horizonte favorável para estendê-lo junto às nações amigas do continente africano”.

Norte do Brasil, com mais destaque para a atuação na região amazônica. Para exemplificar a importância dos trabalhos pode-se citar o Projeto Calha Norte¹⁰⁴.

Para dar um desfecho à temática abordada, é incontestável o entendimento de que a utilização dos imóveis designados pela União às Forças Armadas, e principalmente para o Exército Brasileiro, possui sua finalidade precípua ligada rigorosamente à sua missão fundamental de defesa da nação brasileira.

Todavia, conforme se percebeu no decorrer deste trabalho, não existe impedimento de que, sempre que ocorrer alguma outra forma de atender à função social da propriedade pública, em imóveis da União destinados às finalidades militares, a harmonização de interesses deve ser buscada. Contudo, destaca-se que qualquer outro proveito ou pleito que se requeira em áreas militares, ainda que protegido constitucionalmente, unicamente deve ser atendido caso não venha aviltar a vocação principal do imóvel de assistência aos interesses castrenses. Somente dessa maneira, estará se preservando a integridade das Forças Armadas para o efetivo de seu mister.

Cumpra evidenciar ainda que o imóvel público que satisfaz o objetivo para o qual foi direcionado, neste cenário o objetivo militar, ele também estará cumprindo de alguma forma sua função social. Consoante já pontuado, os pensamentos da teoria crítica do direito civil (que se acredita ser a que mais corresponda ao formato como a função social da propriedade surge no ordenamento jurídico brasileiro), fornece à função social da propriedade uma visão que conserva o direito de propriedade sem esquecer da preocupação com a efetivação dos direitos fundamentais.

Mesmo com esse entendimento, o bem imóvel castrense que cumpre sua função auxilia na garantia da soberania, que assegura a existência do Estado, o qual proporciona os direitos fundamentais. Dessa forma, denota-se que, a destinação

¹⁰⁴ Conforme dados do Ministério da Defesa, o Programa Calha Norte (PCN) foi criado no ano de 1985 e possui como principal objetivo a conservação e a manutenção da soberania da Amazônia, auxiliando com a promoção de seu desenvolvimento sustentável e ordenado. Contudo, o programa perpassa bastante o aspecto de vigilância. Coordenado pelo do MD, e com efetiva cooperação das Forças Armadas, o Programa Calha Norte visa atender às dificuldades vivenciadas pelas comunidades locais, por intermédio da execução de obras estruturantes, como construção de portos, hospitais, rodovias, escolas, pontes, creches, poços de água potável e redes de energia elétrica. Desenvolvido, no início, apenas ao norte do Rio Amazonas, o PCN está presente também na Ilha de Marajó, no estado do Pará e na região ao sul da bacia do rio Amazonas, alcançando os limites dos estados de Rondônia e Mato Grosso. Hoje em dia, o PCN abarca seis estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte>.> Acessado em 11 de junho de 2020.

militar bem desempenhada pelos imóveis públicos favorece o atendimento da função social dado que contribui para assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

Após a análise operada, busca-se demonstrar ao final do presente capítulo, alguns casos práticos que aconteceram no âmbito do Exército Brasileiro, nos quais ocorreram, de alguma forma, conflito entre interesses sociais, que compreendem o conceito de função social recepcionado pela atual Constituição pátria, em áreas militares.

4.4 Compatibilização da Segurança e Defesa nacionais com os direitos das populações tradicionais e o meio ambiente

Procedidas a todas essas considerações sobre acerca da importância de um Estado Soberano, amparados pela segurança e defesa nacionais, sem as quais todos os outros direitos estariam fragilizados, cumpre tecer algumas considerações sobre a possibilidade de compatibilização do direito fundamental da Soberania, consubstanciado na segurança e defesa, que é garantido pela atuação efetiva das Forças Armadas com os direitos e interesses inerentes às populações tradicionais e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A posse das terras da população ribeirinha que vive dentro da área delimitada pelo CIGS, na ótica legal dominante, poderia ser entendida como tão somente posse de fato, dado que essas terras são propriedade da União. Contudo, tal fato não impediu que eles vivessem, trabalhassem e se reproduzissem socialmente, enfim, não os impediu de se valerem da localidade como se o espaço realmente fosse deles, entendendo a região do CIGS como seu território.

Nas palavras de Therezinha P. Fraxe (2011) “Por esta razão, a percepção do espaço é aqui, basicamente relatada pelos próprios camponeses, que moram, sentem e vivem o lugar. Devo lembrar que concebo o espaço como liberdade e o lugar como segurança, da mesma forma como o concebe Tuan (1983)”.

Relativo à posse de terras na região Amazônica cumpre destacar que a migração na Amazônia se aprofundou nos anos 1970, devido a massivos programas de colonização e da construção da Transamazônica, em tempos de regime militar no país. Na década de 70, a Amazônia era povoada por tribos indígenas, quilombos, alguns grupos de seringueiros e principalmente por populações ribeirinhas que pescavam e se valiam do plantio de subsistência.

Com os esforços para iniciar a regularização fundiária na região, proposta pelo governo federal, essas populações começaram a ver essas terras escassearem. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 prioriza a posse sobre as terras às comunidades tradicionais.

Com base no amparo trazido pelo Decreto federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, as populações e comunidades tradicionais se reconhecem como culturalmente diferenciadas, possuindo formas próprias e características de organização social. Além do mais, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para que possam proceder à reprodução social, cultural, ancestral, religiosa e econômica, valendo-se de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O impasse, conforme já mencionado, teve seu marco inicial na década de 1960, quando o Governo do estado do Amazonas, com a Lei Estadual nº 672, de 21 de novembro de 1967, doou à União, as terras situadas na área do Puraquequara, com o uso destinado especificamente para o funcionamento de campo de instrução do CIGS, com confrontações e limites devidamente definidos. Sendo que a Lei Estadual nº 939, de 08 de julho de 1970, ampliou a área com a doação de terras devolutas situadas ao longo da margem direita da estrada do Puraquequara, também com limites demarcados.

As áreas estão devidamente registradas nos Cartórios de Registro de imóveis dos municípios de Rio Preto da Eva sob o nº 388 e no 4º Cartório de Manaus com a inscrição nº 10.217.

Restando esta área total jurisdicionada ao Exército Brasileiro, portanto, sob a completa administração da Força Terrestre, sendo classificada como área sensível de interesse da segurança e defesa nacional, e com proteção específica, determinada na Constituição Federal de 1988 e nas diretrizes de defesa nacional, consubstanciadas na Estratégia Nacional de Defesa.

Ocorrer que o Governo do Estado do Amazonas ao proceder a doação das terras para a União, não se atentou para a questão de na localidade existir uma população tradicional, que lá já vivia há décadas e que até hoje por lá ainda reside, vivendo basicamente de atividades de economia extrativista, lavoura básica de subsistência e pesca realizada de forma artesanal.

Cumprir aqui proceder alguns comentários sobre como se dá o envolvimento do camponês amazônico com seu território (extensão de terra, floresta e água), que

pode pertencer de direito ou de fato a ele e sua família. Witkoski, faz interessantes ponderações sobre essa temática:

A primeira característica desse território é que ele possui e não possui fronteiras. Quando se trata de atividades agrícolas, o “território” camponês pode ser reduzido à sua propriedade – a várzea baixa e/ou alta e, as vezes um pedaço de terra, no ambiente de terra firme. Quando se trata das atividades desenvolvidas na floresta de terra firme, pelo fato da floresta não possuir fronteiras demarcada, o camponês amazônico transforma-se num trabalhador nômade. Quando se trata de “águas de trabalho”, a plasticidade do território fica condicionada ao ambiente “aquático público” (rios) e aos “aquáticos coletivos” (os lagos). (2011)

Isso ocorre porque a noção de território que as populações tradicionais (camponeses) possuem com relação à natureza e o meio ambiente que os cerca possui particularidades.

O Governo do Estado do Amazonas na ocasião das transferências mediante doações se comprometeu em proceder a realocação dos moradores da localidade ou, do contrário, iria indenizá-los de acordo com sua titulação e ou posse. Entretanto, o que se aconteceu foi que apenas alguns poucos proprietários, na década de 1980, após acionarem na justiça o Estado do Amazonas conseguiram algum tipo de indenização, após a justiça entender que houve apropriação indireta em benefício da União. Com relação aos demais, ficaram até o fim do século passado sem qualquer suporte ou auxílio por parte das políticas do Estado.

O que se constata efetivamente, é que nas últimas décadas a única presença do Estado ali existente, tem sido efetivamente as Forças Armadas, no caso representada pelo Exército Brasileiro, que ao criar o CIGS já nos anos iniciais, percebendo ser ali a moradia de certos grupos, procurou auxiliar na preservação e proteção do meio ambiente, na segurança dos moradores ribeirinhos e assegurando apoio com relação à saúde deles em mutirões (onde também é prestado apoio odontológico e veterinário) de ações sociais constantes.

Além disso, a relação próxima com o perímetro urbano, fez do local alvo de especuladores, procurando o local com interesses escusos e clara intenção de lucrar em cima dessa população tradicional, agindo de forma contrária ao modo de vida dos habitantes locais e exigindo um maior rigor da Força Terrestre com relação ao patrulhamento e acesso a área.

Outrossim, um impasse ocorrido no ano de 2009, suscitou desavenças até antes inéditas entre os moradores locais e o Comando Militar da Amazônia, gerando um evidente conflito de interesses e que se tornou público, com algumas reportagens na mídia local, em decorrência de uma manifestação da Pastoral da terra com ideologia notadamente contrária à concessão da CDRUR, se colocando claramente a estimular o desentendimento e desavenças dos moradores ribeirinhos com o Exército Brasileiro e os demais atores sociais valendo-se da situação para legitimar alguns interesses diversos contrário até mesmo aos anseios da população tradicional.

As comunidades protestaram e com a repercussão do caso na mídia o caso foi parar no Ministério Público Federal, na Assembleia Legislativa e do Instituto de Terras do Amazonas (ITEAM). O Instituto então procurou ingressar nas tratativas encampando os estudos e entendendo que a forma que melhor atenderia aos anseios daqueles moradores, para viabilizar a regularização fundiária, seria a pactuação de CDRUR.

As tratativas entre as populações ribeirinhas e o Exército Brasileiro foram acompanhadas de perto por várias entidades governamentais, como as já mencionadas AGU, o MPF o INCRA, Procuradoria da República do Amazonas (PGA), além de vários outros órgãos não governamentais, mas que buscavam uma solução para equacionar a questão dos moradores irregulares na área militar.

Sobre a região em foco, vale mencionar que o território onde reside essa população ribeirinha, não somente a terra, mas tudo o que a cerca, como a floresta e o rio participam ativamente para identificação e construção do modo de vida que eles possuem, quer dizer, como “procuram dar plenitude à vida”. Portanto, pode ser entendido como um pedaço da natureza que lhes fornece e garante os meios de subsistência, de trabalho e produção, os meios de produzir as relações sociais. O ribeirinho vive em clara sintonia e em total harmonia com a natureza do seu entorno, fazendo parte dela, como um todo (WITKOSKI, 2010).

Os moradores ribeirinhos, indivíduos fixados às margens dos rios, desenvolvem permanentemente uma estreita correlação com o ambiente que os cerca, que acaba por se manifestar em uma intensa relação interativa. Isso se percebe em vários aspectos do cotidiano em relação à conservação da água, do solo, da fauna e da flora que formam a condição sociocultural das populações tradicionais. O fato deles estarem localizados ocupando as margens dos rios

Amazonas e Solimões, ofereceu condições para que se adaptassem circunstâncias ecológicas lá existentes. Na interpretação de Tuan (1983), uma íntima relação engloba os laços afetivos dos seres humanos com o meio ambiente que os cerca.

As comunidades dessa localidade, geralmente, no que concerne às atividades geradoras de renda, vivem da agricultura de subsistência, pesca pelo modo tradicional, extrativismo vegetal e caça. Em algumas poucas ocasiões realizam atividades turísticas.

Consoante dados do relatório do MPF, observa-se que algumas comunidades, como a de Mainá está localizada em uma grande área de floresta nativa conservada, às margens (lado direito) do lago do Mainazinho, local abundante em pesca sendo o seu entorno bastante conservado, com existência de floresta densa. No tocante às outras populações estas se apresentam visivelmente mais devastadas, devido à grandes regiões desflorestadas (por particulares) pela atividade pecuária.

As populações ribeirinhas que habitam a região do CIGS, são reconhecidas pelas características atribuídas por Diegues (1996) para culturas e sociedades tradicionais, apresentando: modo de vida, dependência e até mesmo uma simbiose com a natureza que habitam, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis; conhecimento profundo do *habitat* e de seus ciclos que é demonstrado na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais.

Nesse cenário a definição de Fraxe é eficaz:

Os povos ribeirinhos que habitam a várzea do rio Solimões-Amazonas apresentam características tradicionais em seus sistemas de produção agroflorestal oriundos de práticas ancestrais indígenas e caboclas de produção. Onde a terra e água se complementam, buscando o equilíbrio da vida. Esses grupos tem as peculiaridades de dependência e simbiose com a natureza, conhecimento tradicional transferido de geração a geração, noção detalhada de território ou de espaço, onde cada grupo se reproduz econômica e socialmente, com a moradia e ocupação desse território por várias gerações, o trabalho com a terra é de policultivo de subsistência com técnicas de retroalimentação do solo e etc (2011).

Os exemplos demonstrados pelas comunidades ribeirinhas no que concerne ao funcionamento de apropriação, uso e gestão dos recursos naturais podem ser adotados como referência. As pesquisas têm mostrado que, se o respeito pelo uso consciente dos recursos se tornar algo compartilhado por toda a comunidade, aumentam as chances de êxito de formas de gestão capazes de favorecer o alcance

simultâneo de uma distribuição mais equitativa da riqueza criada e de aumento das margens de sustentabilidade dos recursos advindos para a comunidade (DIEGUES, 1996).

O Relatório Brundtland, da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD,1988), responsável pelas primeiras definições oficiais, formas e sistematização sobre Desenvolvimento Sustentável (DS), o define: “como desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades”.

A sustentabilidade ambiental, principalmente de populações ribeirinhas, evoluiu por intermédio de comportamentos éticos, nos seus aspectos culturais, mantendo a tradição no modo como praticam a pesca e uma constante preocupação na conservação e preservação da vida e do meio ambiente como um todo (DERANI, 1998).

A sustentabilidade é um processo que necessariamente implica em um ajuste social e econômico com métodos e práticas, para que a natureza consiga atender às necessidades básicas de todos os habitantes da comunidade.

As populações ribeirinhas caracterizam-se pela diversidade de suas atividades produtivas, atributo que garante a sua sobrevivência, desde que essa diversidade produtiva esteja diretamente relacionada com o padrão de necessidades da comunidade e dos recursos disponíveis na área (DIEGUES, 1996).

Ignacy Sachs (1980) define as atividades produtivas desempenhadas pelas populações tradicionais como sendo “um modo de buscar soluções locais aos problemas globais, valorizando do melhor modo possível as potencialidades de cada ecossistema, os recursos específicos do mesmo e as contribuições de cada cultura”.

Sendo assim, são entendidas como populações tradicionais aquelas comunidades que dependem culturalmente do extrativismo dos recursos naturais da região e que ocupam ou se valem de uma mesma área geográfica há algumas gerações, de tal sorte que não provocam ou causam significativas alterações no meio ambiente, ou seja, são entendidos como partícipes da natureza. Essas populações são consideradas, pelas suas particularidades sociais e culturais, como aptas a transmitir saberes e vivências no uso de recursos naturais, baseado no conhecimento acumulado e à permanente relação com a natureza (DERANI, 1998).

Os estudos dessas populações revelam a multiplicidade de dimensões da sustentabilidade ambiental, que é dada pela complexidade natural, evidenciando a

inter-relação dos seus componentes: estrutura social (a própria comunidade e as gerações), instrumentos sociais (associações e escolas), biodiversidade (uso, patrimônio e conservação).

Entende-se que a sustentabilidade ambiental seria a responsável pela manutenção das populações ribeirinhas. Assim como o seu modo de vida, as estratégias utilizadas para a conservação dos recursos naturais, como a caça e coleta de alimentos, a pesca, a agricultura, a criação de animais e as alternativas para a conservação da área.

As comunidades ribeirinhas, em um evidente relacionamento harmônico e com a efetiva colaboração do Exército Brasileiro (apoiado pelos militares do CIGS), desempenham relevante papel na conservação da biodiversidade do território em questão, principalmente se consideradas as diversas alterações decorrentes da intensa ação de grupos econômicos, madeireiros, fazendeiros, grileiros, industriais, comerciantes e até do próprio turismo no entorno (WITKOSKI, 2010).

Denota-se que nessas comunidades, o conhecimento tradicional, o comportamento ético com a natureza e com o apoio da Força Terrestre na proteção do meio ambiente, evitando a invasão de exploradores (madeireiros, comerciantes, grileiros, pescadores das indústrias e etc.), desempenham importante papel para a conservação da biodiversidade da localidade. É notória nas cercanias do CIGS a preservação e conservação ambiental sem qualquer tipo significativo de degradação.

Obter a sustentabilidade ambiental, assegurando a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado necessita a integração de esforços em diversas áreas e uma troca radical de condutas e estilos de vida, trazendo alterações até mesmo para os padrões de produção e consumo.

Portanto, o impasse foi colocado no caso em tela, como conseguir conciliar o respeito e o modo de vida das populações tradicionais que residem em áreas militares, que são constitucionalmente designadas para assegurar a segurança e defesa nacionais, para garantir a soberania da própria nação, um claro direito fundamental de todos os brasileiros?

Uma das mais relevantes características dos direitos fundamentais, enquanto princípios que são, seria justamente a sua “relatividade”, quer dizer, por se tratarem de princípios constitucionalmente previstos, os direitos fundamentais não se revestem, como já enfatizado no presente estudo, de um caráter absoluto. Em caso

de tensão ou conflito entre eles cabe o sopesamento de um sobre o outro para que se decida o que seria mais adequado e conveniente.

No caso Puraquequara, por não existirem princípios que sejam superiores a outros, apenas a análise do caso concreto é que determinará o mais satisfatoriamente aplicável. Marmelstein (2008) afirma que o Supremo Tribunal Federal (STF), indicando a possibilidade de limitação dos direitos fundamentais, resolveu que não há, no sistema constitucional pátrio, direitos ou garantias que possuam caráter absoluto. A Suprema Corte tem tratado questões que envolvem populações tradicionais, como o emblemático caso de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Roraima) e análise da constitucionalidade do decreto que dá reconhecimento aos remanescentes de quilombos (Decreto nº 4887 de 2003 e ADIN nº 3239).

Segundo leciona Alexandre de Moraes (2017), “os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela carta Magna (princípio da relatividade)”.

No caso em comento, similar aos notórios casos da “Terra Indígena Raposa Serra do Sol”, no estado de Roraima e o da “Base Aérea de Alcântara”, no estado do Maranhão, bem representa o conflito entre direitos fundamentais e interesses territoriais das populações tradicionais de um lado e das Forças Armadas de outro.

Com o aumento da população em demasia no interior dessas áreas, a Força Terrestre começou a limitar o acesso a determinados trechos de lagos e florestas, tomando por base a proteção e adoção de medidas de segurança para os próprios moradores, que em algumas ocasiões, passaram a se queixar destas situações, reclamando até mesmo a posse da área.

Ao perceberem que na realidade não possuíam titularidade alguma sobre o local, e os poucos documentos que haviam estavam há muito tempo caducos pela passagem do tempo e obra do Estado do Amazonas, na ocasião em que doara as terras para a União com a finalidade de instalação do CIGS, as populações ribeirinhas desenvolveram certa insegurança em saber que não possuíam qualquer garantia de que a terra em que nasceram, viveram e que acreditavam possuir algum domínio, pensando que podiam dispô-las como bem entendessem, na verdade não era deles. Com isso, surgiu a necessidade de serem reconhecida, por algum meio,

pela proteção estatal, uma delimitação fundiária, que lhes dessem algum tipo de titularidade.

Por outro lado, a manifestação do Comando Militar da Amazônia, respondendo a questionamento formulado pela PGA¹⁰⁵, acerca dos interesses e funções da Força Terrestre em evitar a invasão de novos ocupantes, impedir o desmatamento, assegurar a preservação da flora e da fauna, e continuar mantendo em atividade efetiva e permanente o treinamento e capacitação das forças estratégicas de defesa nacional, faziam com a área do CIGS fosse estratégica e insubstituível. Sendo assim, a área do CIGS que plenamente atende às Diretrizes de Política de Defesa Nacional e possui proteção legal específica, além da mencionada importância estratégica e da riqueza que abriga, já que a Amazônia Brasileira é considerada área prioritária. Dessa maneira a Força Terrestre, também cumpre ditames constitucionais e as terras do impasse são bens públicos da União, com afetação especial e destinação específica, além da preservação ambiental, missão muito bem desempenhada pelo Exército.

Dada a evidência e dimensão do impasse, da colisão dos direitos, passaram a dialogar vários entes estatais e federais, no intuito de fazer nascer uma solução pacífica e proveitosa para ambos os lados, vez que estavam em conflito direto vários princípios norteadores da própria Constituição Federal. É admissível que o caráter de relatividade do qual são dotados os princípios permite que, em caso de colisão entre eles, seja válido o recurso da ponderação e decida-se pela aplicação do princípio mais adequado ao caso concreto.

Interpretar os direitos fundamentais como princípios significa, desse modo, aceitar que não existem direitos com caráter absoluto, considerando que eles são passíveis de restrições recíprocas. O Brasil é signatário de documentos internacionais versando sobre direitos humanos que podem assumir natureza constitucional ou supralegal de proteção às populações tradicionais.

Entendimentos mais recentes demonstram que o direito é interpretado como um sistema aberto de valores. O constitucionalismo moderno despertou uma volta aos valores, uma reaproximação entre a ética e o direito. Nas últimas décadas, a novidade está no reconhecimento, pelo ordenamento jurídico, da existência de princípios.

¹⁰⁵ Informações obtidas pelo ofício nº 57-DU-S3/CMA, de 15 de fevereiro de 2014.

Os princípios constitucionais passaram a ser a composição dos valores abrigados no sistema normativo. Eles evidenciam a ideologia da sociedade, seus axiomas básicos, seus propósitos. Os princípios dão segurança, unidade e harmonia ao sistema, incorporando suas distintas partes e buscando aliviar tensões normativas.

Os direitos e garantias fundamentais, cuja proteção foi evidenciada pela Constituição Federal, possuem as mesmas características dos princípios, porquanto atuam como uma forma de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

No embate dos direitos fundamentais vale-se da aplicação do princípio constitucional fundamental da proporcionalidade, que dará uma aplicação coerente e razoável para a norma constitucional, por meio de manifestações e juízos comparativos de ponderação dos interesses implicados no caso concreto.

Considera-se existir uma colisão fidedigna de direitos fundamentais, embate de direitos, no momento em que o exercício de determinado direito fundamental por parte do seu titular entrar em conflito com o exercício do direito fundamental de outro titular distinto.

Consoante o princípio acima, esboçado como princípio da concordância prática, os direitos fundamentais e os valores constitucionais, devem ser ajustados através de um juízo de ponderação que busca preservar e efetivar ao máximo os direitos e bens constitucionalmente assegurados, através de concessões recíprocas, aptos a produzir um efeito favorável, com o mínimo de sacrifício dos princípios opostos, objetivando o bem-estar social, baseado nos fundamentos da dignidade do indivíduo.

Os ensinamentos e postulados de Alexy ajudam na interpretação:

Ocorre que, em uma ordem pluralista, existem outros princípios que abrigam decisões, valores ou fundamentos diversos, por vezes contrapostos. A colisão de princípios, portanto, não é só possível, como faz parte da lógica do sistema, que é dialético. Por isso a sua incidência não pode ser posta em termos de tudo ou nada, de validade ou invalidade. Deve-se reconhecer aos princípios uma dimensão de peso ou importância. À vista dos elementos do caso concreto, o intérprete deverá fazer escolhas fundamentadas, quando se defronte com antagonismos inevitáveis, como os que existem entre a liberdade de expressão e o direito de privacidade, a livre iniciativa e a intervenção estatal, o direito de propriedade e a sua função social. A aplicação dos princípios se dá, predominantemente, mediante ponderação (2017).

A ponderação basicamente consiste em um recurso para se tomar decisões jurídicas com relação aos “casos difíceis” (*hard cases*), onde tenha restado insuficiente o juízo de subsunção, sobretudo quando a mesma situação permite e ampara a aplicação de normas da mesma hierarquia jurídica, porém que indicam direções diametralmente opostas. Portanto, se aplicará onde for necessário identificar com clareza o núcleo essencial (*core*) de cada um dos bens jurídicos que se quer proteger.

Utilizado o princípio da ponderação, pois ponderar significa exatamente tomar decisões com base em argumentos válidos, de acordo com normas do Estado Brasileiro, concluiu-se que a forma de regularização fundiária que melhor atenderia aos anseios de todos era a CDRUR, que permitiria conceder às famílias ou grupos das comunidades que habitavam a área do CIGS. O documento concede um título legal aos signatários, pois delimitaria o terreno de cada indivíduo, permitindo a permanência das famílias nas terras que já ocupavam, podendo plantar em áreas previamente delimitadas, além de poderem praticar a caça e a pesca no local, desde que fora do período de treinamento militar.

Com a titulação recebida os ocupantes poderiam ainda realizar financiamentos em instituições bancárias, gerando um crédito que até então impensável. Todavia deveriam respeitar as áreas, por serem precipuamente militares, valendo-se de um elenco de regras de convivência para ambos os lados, que devem ser observadas, principalmente com relação aos fatores de preservação ambiental, que sempre foi um traço marcante das terras ocupadas pela Força Terrestre, bem como deveriam ambos empenhar esforços para evitar a entrada de novos moradores.

Portanto, consoante se percebe pelos argumentos expostos, denota-se que alguns posicionamentos podem ser visualizados diante da luta das comunidades tradicionais, em todo o Brasil, em ver reconhecidos direitos, sobretudo os da territorialidade, com base nos delineamentos jurídicos demonstrados, que ao caso em comento, ainda viabilizaram o uso militar que já era assegurado constitucionalmente.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2004), existe uma marcha de reconhecimento de novos direitos que vem sendo assegurados, em sistemas jurídicos constitucionais, que antes eram fechados à aceitação da pluriculturalidade

e multiétnica, e que foram aos poucos, reconhecendo um a um, uma diversificada formação cultural e étnica.

O caso Puraquequara, teve pequena repercussão, por se tratar de populações menores, ao contrário do que ocorreu no citado caso da TI Raposa Serra do Sol, onde estava em disputa toda uma etnia indígena e que acabou por gerar as dezenove condicionantes que norteiam e orientam a Administração quando da atuação em casos análogos.

Essa população tradicional, que tira seu sustento diretamente do meio ambiente, mas invisível às proteções do Estado e sem o mesmo reconhecimento dos indígenas, também padecia da mesma problemática de existência de sobreposição territorial em terras da União.

No entanto, nesse caso, os envolvidos (órgãos da União e população local), tiveram por mérito se debruçar e estudar o imbróglio existente, as dimensões de cada lado, os interesses em conflito, para posteriormente proceder esforços de hermenêutica e interpretação pela linha interpretativa da norma constitucional, sopesar e ponderar até chegar a uma solução que conseguisse beneficiar ambos os envolvidos ao mesmo tempo que fosse procedida a uma justiça social, valendo-se no exame, do estudo e efetivo uso do princípio da ponderação.

A discussão enfrentada, as solicitações dos povos ribeirinhos em ver delimitado o seu território e a titulação deste, assim como os interesses da Força Terrestre em exercer sua função constitucional com a preservação e proteção do meio ambiente e manter, ao mesmo tempo, a soberania do Brasil, juntamente com a legislação examinada no caso em comento, demonstram que o direito com relação à questões de regularização fundiária na Amazônia (e também em outras partes do país) pode e deve se valer da premissa normativa criada para o fim de se adequar à realidade desses povos (sobretudo na região amazônica).

Denota-se que na solução do caso Puraquequara, ocorreram negociações capitaneadas por autoridades competentes e que possuíam interesse em ver a questão solucionada em definitivo o que culminou com a indicação da CDRUR, onde há uma forte preocupação com a dignidade humana, em respeitar direitos fundamentais de ambos os envolvidos, além da viabilidade de adoção de princípios como o da proporcionalidade e sobretudo o da ponderação, compatibilizando interesses e necessidades relativos ao meio ambiente, espaço territorial das

populações ribeirinhas e principalmente com as necessidades imperiosas da segurança e defesa nacional.

Vale aqui lembrar que a concessão da CDRUR, embora seja um documento antigo, já previsto em legislações relativas ao uso do patrimônio imobiliário da União, no caso em exame, se destaca o seu caráter inovador e revolucionário, quando aplicado para utilização em comunidades tradicionais, sendo a região do Puraquequara a pioneira no país.

Com isso, embora os direitos de ambos os envolvidos tenham sido relativizados, denota-se que a convivência deles pode ser benéfica e harmônica, além de proveitosa para todos, onde o Exército Brasileiro pode contribuir amplamente para a defesa das populações tradicionais que lá habitam, ante possíveis novas invasões ou agressões externas, importando essa convivência no respeito aos costumes e tradições desses moradores. De igual modo, estas comunidades devem entender e respeitar suas limitações e as atividades próprias e características da Força Terrestre, sujeitando-se a certas limitações.

Importante ainda salientar que os interesses no que concerne à proteção e conservação do meio ambiente são similares. A sustentabilidade ambiental das populações e comunidades tradicionais tem direta relação com o respeito a direitos e territórios.



Figura 1 - Imagem de satélite da área onde se localiza o Centro de Instrução de Guerra na Selva

Fonte: 12ª Região Militar/Exército Brasileiro – 2014.



Figura 2 - Imagem aérea da Base Jatuarana (Henrique Dias), localizada às margens do Rio Amazonas

Fonte: CMA/12ª Região Militar/Exército Brasileiro – 2020

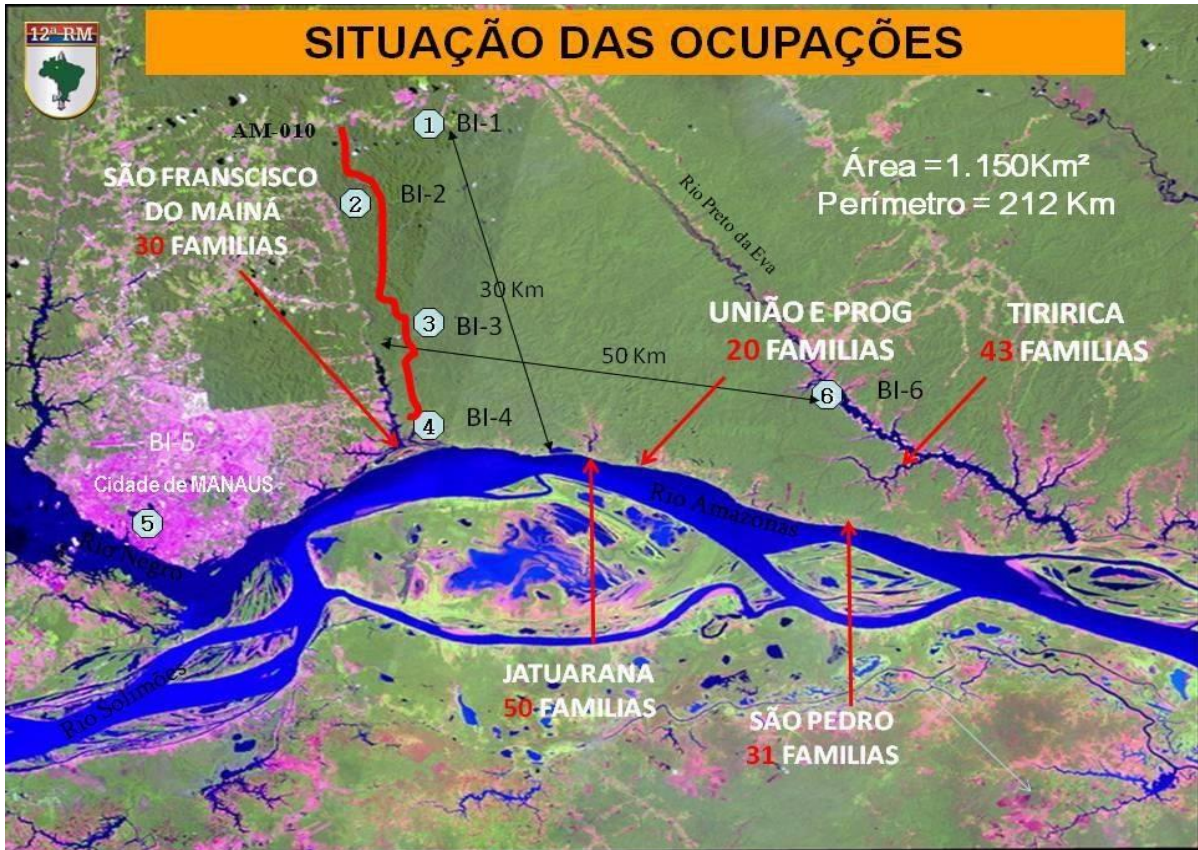


Figura 3 - Situação das ocupações e comunidades existentes na região do Puraquequara
Fonte: 12ª Região Militar/Exército Brasileiro – 2014.



Figura 4 - Vista da Comunidade São Francisco do Mainá localizada às margens do Lago do Puraquequara, no Rio Amazonas, na região do Puraquequara.
Fonte: 12ª Região Militar/Exército Brasileiro – 2017.

4.5 Casos práticos de gestão consciente e governança responsável de áreas militares

Inicialmente, cumpre justificar a motivação do recorte utilizado para a demonstração dos casos ilustrativos envolvendo o patrimônio imobiliário castrense que serão ao longo deste capítulo citados, isto é, situações percebidas em bens imóveis militares, pertencentes ao Comando do Exército, contar do ano de 2006, mesmo que essas áreas tenham sido invadidas antes. Conforme Marconi e Lakatos (2017), observam:

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

No caso em estudo, conforme já mencionado anteriormente, a Força que se optou para exemplificar com dados foi a Força Terrestre. A escolha foi motivada devido ao Exército Brasileiro ser a que mais possui bens imóveis¹⁰⁶ destinados pela União para a execução de suas tarefas institucionais, o que, por dedução lógica, pressupõe ser a que mais possui imbróglis em suas propriedades. Além disso, o autor do presente estudo possui mais facilidade de acesso aos dados e informações da Força Terrestre pelos motivos mencionados na introdução do trabalho.

Mesmo utilizando o EB como fonte principal para a coleta das amostras, necessita-se de um corte temporal, consoante a lição de Marconi e Lakatos (2017) que defendem:

Nem sempre existe possibilidade de pesquisar todos os indivíduos do grupo ou da comunidade que se deseja estudar, devido à escassez de recursos ou à carência do tempo. Nesse caso, utiliza-se o método da amostragem, que consiste em obter um juízo sobre o total (universo), mediante a compilação e exame de apenas uma parte, a amostra, selecionada por procedimentos científicos. O valor desse

¹⁰⁶ Atualmente o Exército Brasileiro possui em seu patrimônio aproximadamente 1870 (mil oitocentos e setenta) bens imóveis com finalidade militar, conforme relatório de dados constante dos arquivos da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (DPIMA).

sistema vai depender da amostra: a. se ela for suficientemente representativa ou significativa; b. se contiver todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo.

A amostragem e dados¹⁰⁷ sugeridos vão ao encontro dos entendimentos dos autores, pois os imóveis destinados às Forças Armadas, sem exceção, estão sujeitos às mesmas normas e aos mesmos problemas que as amostras tem que lidar. Tal fato demonstra que as amostras selecionadas são satisfatoriamente representativas do universo possuindo, dessa maneira, todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo (MARCONI E LAKATOS, 2017).

Com relação à delimitação de tempo das amostras selecionadas, o prazo foi determinado com o intuito de demonstrar casos recentes. Todavia, como os problemas patrimoniais geralmente demoram um bom período de tempo para que consigam se resolver, principalmente por terem vários envolvidos (entidades públicas e privadas, ocupantes e suas respectivas representações e integrantes da sociedade civil organizada) e além de outros fatores, houve a opção por selecionar casos ocorridos (solucionados ou não) na esfera do Exército Brasileiro encontrados a partir do ano de 2006, conforme adiante explicado.

Os casos analisados têm a pretensão de demonstrar a possibilidade de conciliar as necessidades da Defesa Nacional em terrenos militares, com outras demandas distintas, mormente sociais, que prestigiam o cumprimento da função social da propriedade pública.

Para melhor entendimento do período assinalado com marco, estabelecido em 2006, vale mencionar que nesse ano foi confeccionado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) de número 006071-00-EME, envolvendo o Exército Brasileiro, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério das Cidades (MC), com o intuito buscar a regularização das áreas pertencentes à Força Terrestre que possuíssem problemas com invasões e ocupações irregulares.

A intenção do referido documento era proceder a um estudo e delimitação de imóveis militares que estivessem jurisdicionados à Força Terrestre e possuíssem invasões. A partir das informações coletadas seria buscada uma solução pacífica e satisfatória para resolver os impasses que houvessem.

¹⁰⁷ Marconi e Lakatos (2017) definem que amostra é uma parcela convenientemente escolhida do universo (população), é um subconjunto do universo.

Na época, a Diretoria de Patrimônio do Exército (D Patr)¹⁰⁸ requereu às Regiões Militares¹⁰⁹ do Brasil que elaborassem um relatório indicando imóveis de sua respectiva área que fossem objeto de invasões. Esse exame, na medida do possível, deveria levar em conta o local invadido, o quantitativo de famílias que estivessem ocupando as áreas, a situação financeira daqueles invasores e a importância estratégica-militar dessa área.

Com base nessas informações seria determinada a possibilidade de harmonização de interesses, procurando legalizar as ocupações irregulares, ou se a importância estratégica do imóvel demandaria que os invasores fossem retirados para que o imóvel pudesse servir à sua destinação primária voltada para a defesa nacional.

O levantamento realizado servirá de base para o recorte do universo a ser mostrado, quer dizer, serão apresentadas algumas requisições de regularização fundiária em bens imóveis do Exército Brasileiro surgidos no escopo do referido Acordo de Cooperação Técnica, para posteriormente demonstrar o que foi realizado, se a demanda foi solucionada e de que forma.

Vale salientar que o delineamento mostrado não abordou todas as demandas. Foram escolhidos dez casos mais significativos, ou seja, aqueles com maior relevância social, especialmente as ocupações em áreas militares com moradores caracterizados como de baixo poder aquisitivo.

No intuito de organizar os casos, serão apresentados em ordem sequencial da Região Militar onde estejam localizados os imóveis com invasão, começando da Primeira Região Militar (1ª RM) até a Décima Segunda Região Militar (12ª RM)¹¹⁰. As

¹⁰⁸ A Diretoria de Patrimônio (D Patr) no ano de 2013 foi transformada na Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (DPIMA), por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 142, onde passou oficialmente a ser a responsável pelo atendimento das demandas envolvendo meio ambiente além de manter a pasta de patrimônio imobiliário do Exército.

¹⁰⁹ Por Região Militar entende-se parcela do território brasileiro, que é dividido em áreas de Comando da Força Terrestre. O Brasil está dividido em doze Regiões Militares. Portanto, uma região militar constitui um comando das forças armadas de um país, encarregada da administração militar de uma das parcelas do seu território.

¹¹⁰ Conforme determina o Decreto nº 3.212, de 19 de outubro de 1999, que regula as áreas de jurisdição dos Comandos Militares de Área e das Regiões Militares no Exército Brasileiro, as Regiões Militares são divididas da seguinte forma: "Art. 2º As áreas de jurisdição das Regiões Militares são as seguintes: I - 1ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, e sede do Comando na cidade do Rio de Janeiro - RJ; II - 2ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de São Paulo, e sede do Comando na cidade de São Paulo - SP; III - 3ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado do Rio Grande do Sul, e sede do Comando na cidade de Porto Alegre - RS; IV - 4ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de Minas Gerais, exceto a área do Triângulo Mineiro, e sede do Comando na cidade de Belo Horizonte - MG; V - 5ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Paraná e de Santa Catarina, e sede do Comando na cidade de

Regiões Militares que não possuem casos que sirvam de base para o presente estudo serão omitidas.

PRIMEIRA REGIÃO MILITAR (1ª RM) - a) Centro General Ernani Ayrosa: é um terreno situado no município de Petrópolis - RJ, direcionado ao Exército Brasileiro, sob a responsabilidade do Centro General Ernani Ayrosa (CGEA), organização militar da Força Terrestre. O imóvel pertencia à extinta Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB), que encerrou suas atividades em data 27 de abril de 1990, sendo transferido ao Exército Brasileiro e se encontra arretado em processo trabalhista, por conta da própria extinção da CAEEB, no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – Rio de Janeiro/RJ¹¹¹.

Foi encontrado na região um núcleo familiar, na composição de vila popular, constituído de 19 (dezenove) casas habitadas há pelo menos 26 (vinte e seis) anos. Esses habitantes são em sua maioria ex-funcionários da extinta CAEEB e seus familiares, e, em uma análise preliminar, incluem-se na faixa de população de baixa renda.

Em 2012, a Força Terrestre fez uma proposta de reverter¹¹² parcela desta área para a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), para que fosse depois

Curitiba - PR; VI - 6ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados da Bahia e de Sergipe, e sede do Comando na cidade de Salvador - BA; VII - 7ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco e de Alagoas, e sede do Comando localizado na cidade do Recife - PE; VIII - 8ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Pará, do Amapá e do Maranhão e a área do Bico do Papagaio e com sede do Comando na cidade de Belém, Estado do Pará; IX - 9ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, e sede do Comando na cidade de Campo Grande - MS; X - 10ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Ceará e do Piauí e sede do Comando localizada na cidade de Fortaleza - CE; XI - 11ª Região Militar - com jurisdição sobre o Distrito Federal, os Estados de Goiás e do Tocantins, excetuando-se a área relativa ao Bico do Papagaio e a área do Triângulo Mineiro, tendo sua sede localizada no Comando na cidade de Brasília - DF; e XII - 12ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Amazonas, do Acre, de Roraima e de Rondônia, tendo a sede do Comando localizada na cidade de Manaus - AM. § 1º Para efeito do disposto nos incisos IV e XI do caput, entende-se como Triângulo Mineiro a área do Estado de Minas Gerais limitada a Leste pelos Municípios de Araguari, de Indianópolis, de Nova Ponte e de Uberaba, incluindo as áreas dos respectivos Municípios. § 2º Para efeito do disposto nos incisos VIII e XI do caput, entende-se como Bico do Papagaio a área setentrional do Estado do Tocantins limitada ao Sul pelos Municípios de Araguaína e de Filadélfia, incluindo as áreas dos respectivos municípios.”

111 Processo Trabalhista Originário da 44ª Vara Trabalhista do Rio de Janeiro nº 0209300-96.1992.5.01.0044, de 04 de agosto de 1992. Atualmente encontra-se em fase de liquidação no TRT/RJ.

112 A Expressão “reversão” será usada no presente estudo, com a forma e sentido utilizado no Decreto Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946 que disciplina no artigo 77 que “A administração dos *próprios nacionais* aplicados em serviço público compete às repartições que os tenham a seu cargo, enquanto durar a aplicação. Cessada esta, passarão esses imóveis, independentemente do ato especial, à administração do S.P.U.”

Dessa forma, onde surgir a expressão “reversão”, esta poderá ser interpretada com o sendo “manifestação formal por parte do Exército Brasileiro voltada para a SPU do estado respectivo de onde o imóvel estiver localizado declarando que este é dispensável às finalidades militares. Em

repassada mediante cessão à cidade de Petrópolis/RJ, com vistas a proceder a execução de um projeto de caráter social.

Hodiernamente o Exército aguarda o deslinde da ação para que possa ocorrer a liberação do arresto e a averbação na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, para na sequencia haver o envio para a SPU/RJ dos requisitos técnicos (memorial descritivo e planta topográfica) da parcela do imóvel objeto da reversão, para que este órgão formalize o processo de desmembramento e proceda o repasse para o município.

b) **Campo de Santo Antônio:** originalmente é o local onde se encontra o famoso Campo de Instrução de Gericinó, situado no município do Rio de Janeiro - RJ. Nesta área que pertence ao Exército Brasileiro, foram encontradas 40 (quarenta) famílias ocupando irregularmente o local, sendo que algumas invasões datam de 50 (cinquenta) anos atrás.

Essa área é largamente usada para a execução de treinamentos voltados ao preparo e emprego das unidades do Exército Brasileiro, inclusive algumas instruções se utilizam de explosivos. Por tal motivo, não existiria a menor possibilidade de permitir que os moradores irregulares continuassem a ocupar o local pois, comprometeria a segurança deles mesmos.

Então o Exército Brasileiro ofereceu, com escopo no entendimento previsto no ACT já mencionado, a realocação desses ocupantes em uma localidade distinta, assegurando, dessa forma, a finalidade precípua do seu imóvel, bem como o direito à moradia para os habitantes irregulares. Entretanto, os demais órgãos envolvidos e implicados no ACT não ofereceram o apoio combinado e, com isso, a situação não pode ser resolvida a contento, permanecendo até hoje o impasse. Embora o ACT tenha perdido a vigência, o Exército Brasileiro estuda uma forma adequada de resolver o impasse que ainda persiste, tendo interrompido os exercícios na área onde se situam os ocupantes.

c) **Bairro de Barra de Guaratiba:** Imóvel pertencente ao Exército Brasileiro e situado em um bairro litorâneo da cidade do Rio de Janeiro – RJ. Durante uma patrulha patrimonial e levantamento de área foram relatados no local inúmeras

invasões¹¹³, sendo boa parte delas compostas por ocupantes de baixa renda¹¹⁴. As invasões mais antigas datavam de aproximadamente 49 (quarenta e nove) anos. No ano de 2010, a Força Terrestre, em uma tentativa de conciliação, fez o repasse da área (mediante reversão à SPU) de parcelas do imóvel com o intuito de que fosse procedida a regularização fundiária¹¹⁵, solucionando o imbróglio dos ocupantes que comprovadamente fossem de baixa renda e que também eram tidos como população tradicional já que se valiam de atividade pesqueira para a sua subsistência.

d) **Forte do Imbuhy (Dom Pedro II do Imbuí)**: Fortificação militar localizada na cidade de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, estando sob a jurisdição do Exército Brasileiro, e destina-se ao Centro de Instrução de Operações Especiais (CI Op Esp) do Exército Brasileiro¹¹⁶, o que restringe a possibilidade do convívio de civis nas proximidades, já que as capacitações lá realizadas e os exercícios a que são submetidos os alunos dos cursos militares tornam inviáveis a coexistência. Os treinamentos são altamente especializados e perigosos onde é feito uso de variados armamentos e em situações de franco combate e estresse. A ideia de possibilidade existência de uma comunidade composta por civis, no interior da fortificação, ainda mais da categoria do Forte Imbuhy, por si só, já afronta contra a segurança orgânica desta área militar¹¹⁷.

Foram registradas 34 (trinta e quatro) invasões. Segundo informações colhidas pela equipe que levantou os dados, algumas ocupações remontam à época

¹¹³ Nos levantamentos realizados não foi obtido o quantitativo exato de moradores e famílias que estavam residindo de maneira irregular no interior da área militar.

¹¹⁴ Nesse caso particular, vale mencionar, que na época da reversão das áreas, foi encontrado para além das invasões, problemas de sobreposição de registros imobiliários resultantes de fraudes de cartórios, que estão sendo tratados na Região Militar competente, mas que por fugirem ao foco do tema estudado não serão aqui abordados.

¹¹⁵ As áreas que foram revertidas são os Bolsões Telemar 1 e 2; Caminho do Abreu; Itapuca; Varzinha; Topógrafo; Xavier; Grumari; Índio; Araçatiba; Pernambuco 1, 2 e 3. Fonte: Ofício nº 16-SPATR1-SS2, de 19 de janeiro de 2011.

¹¹⁶ Nos dias atuais o Centro de Instrução de Operações Especiais do Exército tem a incumbência de realizar os cursos de Forças Especiais (especialistas em guerra não convencional, reconhecimento especial, operações contra forças irregulares e contraterrorismo) e Ações de Comandos. Realiza ainda alguns estágios específicos como Caçador de Operações Especiais, Mergulho Básico e Avançado e Operações Aquáticas.

¹¹⁷ A expressão “segurança orgânica” significa toda ação, cautelas e medidas para assegurar a proteção de uma determinada organização. Atualmente, tanto na esfera públicas, quanto na privada há uma crescente preocupação em adotar essas medidas de segurança, que podem ser expandidas para uma grande quantidade de colaboradores”. Termo retirado do sítio <<https://www.consultoriafgs.com.br/seguranca-organica>>. Acessado em 14 de junho de 2020.

da construção do Forte, realizada no ano de 1863, entretanto, não se conseguiu precisar com exatidão o tempo de ocupação irregular.

A presença dos moradores irregulares no local é por deveras negativa às atividades de preparo militar que são realizadas no Forte. Cumpre ainda fazer menção à outra questão levantada na ocasião do mapeamento dos invasores e que se mostra desaconselhável a permanência dos ocupantes na referida área pública militar, que é a situação socioeconômica desses indivíduos.

Após a realização de levantamentos socioeconômicos na área da fortificação, ficou evidenciado que existiam entre os moradores motoristas de táxi, funcionários públicos aposentados, comerciantes, funcionários civis do extinto Ministério do Exército também em aposentadoria, ex-agentes de saúde aposentados, empresários, militares reformados do próprio Exército e etc. Daí ficou demonstrado que o poder aquisitivo da maioria dos residentes, era superior a linha de baixa renda exigida pela legislação sobre regularização fundiária em terras da União. Com isso, não haveria necessidade de uma solução que atendesse aos anseios sociais, pois os habitantes do local possuíam perfeitas condições de se residirem em outro local que não fosse a área militar.

Do total de 34 (trinta e quatro) ocupantes, 19 (dezenove) criaram associação e ingressaram em juízo (ação de interdito proibitório)¹¹⁸ contra a Força Terrestre. Na mesma ação, o Exército em sua defesa, contestou a irregularidade, requerendo a reintegração de posse da área irregularmente ocupada no interior do Forte Imbuhy. O Exército Brasileiro, aproveitando o ensejo e as provas produzidas ingressou com ação de reintegração de posse diretamente contra os demais moradores irregulares que não faziam parte do primeiro processo¹¹⁹. Um demorado embate judicial se operou, mas a Força Terrestre logrou êxito ao final, ganhando tanto na primeira quanto na segunda instância e posteriormente em sede de Tribunal Superior¹²⁰,

¹¹⁸ Processo Originário nº 0050453-03.1995.4.02.5102 – oriundo da 1ª Vara Federal de Niterói/RJ.

¹¹⁹ O Exército por intermédio da Advocacia Geral da União do estado do Rio de Janeiro ajuizou 15 (quinze) ações de reintegração de posse diretamente contra os ocupantes irregulares, além ação de interdito proibitório que já estava em tramitação. Atualmente a maioria dessas ações estão no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) e possuem a seguinte numeração: 9600332458; 9600332410; 9600332444; 96.0033233-9; 33242-17.1996.4.02.5102; 96.0033238-0; 960033237-1; 96.0033234-7; 9600343365; 033235-25.1996.4.02.5102; 9600332436; 960033477-3; 9600334781; 9802010693; 03324569.1996.4.02.5102. Alguns dos processos estão pendentes de decisão de reintegração para o fiel cumprimento das medidas cabíveis.

¹²⁰ Recurso Especial nº 1165680-RJ. A decisão teve seu cumprimento no ano de 2015.

conseguindo finalmente o restabelecimento de seu imóvel, mediante a reintegração de posse determinada pelo Poder Judiciário.

Com relação ao caso citado, vale mencionar que a Força Terrestre, buscou de todas as formas o caminho da conciliação, valendo-se do Acordo de Cooperação Técnica já referido, chegando até mesmo a propor outra área (também militar) que fosse possível a ocupação (área sem uma organização militar consolidada) para que os ocupantes irregulares pudessem morar. Entretanto, a área oferecida não foi aceita pelos ocupantes do Forte Imbuhy, inviabilizando qualquer tentativa de realocação deles.

Como não ocorreu manifestação por parte das outras entidades do Acordo de Cooperação Técnica, o Exército Brasileiro viu-se obrigado a prosseguir com as medidas judiciais com a intenção de solucionar o impasse no seu imóvel e que, após a derradeira decisão do Superior Tribunal de Justiça, pode finalmente cumprir a destinação que competia perfazendo os ditames demandados pela Defesa Nacional.

TERCEIRA REGIÃO MILITAR (3ª RM) - e) Sapiranga: O Exército Brasileiro possui imóvel compreendido na margem direita da estrada RS-239, que se encontra na cidade de Sapiranga, no Estado do Rio Grande do Sul. No local denotavam-se invasões com moradias já erguidas. Infelizmente não foi possível precisar com exatidão o quantitativo de pessoas na área, bem como não se realizou um levantamento socioeconômico para avaliar se os ocupantes pertenciam à classe da população considerada como de baixa renda. O Exército, entendendo que a área era relevante para suas atividades, pois existia a intenção de instalação de uma Organização Militar (OM) no local em um futuro próximo, ingressou em juízo com o intuito de ter a área reintegrada ao seu patrimônio¹²¹. Entretanto, a ação movida pela Força Terrestre, foi julgada improcedente em sede de recurso, transitando em julgado com decisão desfavorável aos interesses do Exército.

Com a decisão contrária aos interesses castrenses, o Exército fez a reversão dessa área para a SPU/RS para que fosse procedida a transferência para o município de Sapiranga, no estado do Rio Grande do Sul. No entanto, para que ocorresse a reversão e o repasse da área ao município, estabeleceu-se um termo com o município objetivando que a prefeitura se responsabilizasse pela realização

¹²¹ A Força Terrestre ajuizou uma ação de reintegração de posse nº 90.00.12615-0 (Processo Físico - RS 0012615-65.1990.404.7100).

de programas de regularização fundiária na localidade favorecendo os moradores irregulares que já ocupavam a área.

SÉTIMA REGIÃO MILITAR (7ª RM) - f) *Parque Histórico Nacional dos Guararapes*: Imóvel localizado no município de Jaboatão dos Guararapes, no estado de Pernambuco, região metropolitana da Grande Recife, estando sob a gestão da Força Terrestre.

Área de reconhecida importância histórica para a nação e, sobretudo para o Exército, a área foi desapropriada pela União por intermédio do Decreto nº 57.273, de 16 de novembro de 1965, com a intenção de que nos terrenos onde foram travadas as duas históricas batalhas de Guararapes fosse criado um parque público, para servir de legado histórico e perpetuar a memória do país.

A União, por força do Decreto nº 68.527, de 19 de abril de 1971, estabeleceu na área desapropriada, o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, que teve sua administração a cargo do Ministério da Cultura (MinC), através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

O imóvel foi então tombado no ano de 1961¹²², tendo uma especial importância para a Força Terrestre, por ser encarado como o “nascido da nacionalidade brasileira” e também da própria instituição, motivo pelo qual assumiu, em consonância com o IPHAN, o encargo de obstar qualquer forma de expansão de ocupações irregulares no local, preservando e conservando a área que lhe foi oficialmente confiada pela SPU/PE no ano de 1998¹²³.

Confirma a relevância histórica da área a Lei nº 9.497/97¹²⁴ que estabelece no interior da área do Parque, uma zona de preservação livre de ocupação humana, devendo esta área ficar sob a responsabilidade da Força Terrestre.

O sítio histórico possui sua área demarcada, em toda a sua extensão, por cerca composta de mourões de concreto. Nas imediações de toda a extensão da área preservada existem comunidades de habitantes que começaram a edificar suas

¹²² O registro no livro do tomo foi obtido através do processo de tombamento nº 523-T-54, inscrito sob o registro de inscrição nº 334, livro histórico - volume I, folhas 55, datado de 30 de outubro de 1961.

¹²³ A área foi entregue consoante se denota do Termo de Entrega, de 14 de abril de 1998, lavrado no livro da Delegacia Regional de Patrimônio (SPU/PE) nas folhas 141/157.

¹²⁴ O artigo 2º da Lei nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, que trata da implantação e a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), estabelece o zoneamento da área desapropriada da seguinte forma: “Artigo 2º - O Plano Diretor do PHNG incluirá o zoneamento da unidade, constituído por pelo menos duas áreas básicas: I – Zona de Preservação, formada pelas áreas livres de ocupação humana; II – Zona Antrópica, formada pelas áreas sob ocupação humana. (...)”

moradias na região fronteira do parque, valendo-se, em algumas edificações, da própria estrutura da cerca que limita a área para a construção das paredes das moradias e, com isso, invadindo o imóvel. Além disso, determinados ocupantes das áreas limdeiras ao parque começaram a vandalizar o local, destruindo vários setores da cerca de proteção com o intuito acessarem, com a abertura de portões, a estrada interna existente no parque. Salienta-se que diversos ocupantes limdeiros construíram até mesmo garagens, cujo acesso ocorre por meio da parte interna da área de preservação. Para piorar a situação, alguns moradores utilizam o parque (área de preservação) como depósito de lixo, já que são catadores, gerando com isso um passivo ambiental.

O Exército Brasileiro, em uma tentativa de preservação do local, no ano de 2013, através da administração do parque, designou uma comissão que objetivava notificar os moradores limdeiros à área preservada, conscientizando-os sobre a importância e relevância do imóvel. Contudo, os limdeiros, em sua grande maioria se negaram a conceder dados pessoais, ou sequer assinaram as notificações que lhes foram feitas, mesmo que estas tenham sido realizadas com a presença de 3 (três) testemunhas.

Para ter a plena certeza da exatidão da área, as notificações possuíam localização georreferenciada da área esbulhada, assim como a distância do marco inicial da cerca delimitadora¹²⁵.

Considerando que na ocasião, mesmo após diversas tentativas de solução amigável por parte do Exército, as áreas invadidas não desocupadas voluntariamente, foi tomada a competente providência judicial¹²⁶, com a intenção de solucionar as questões referentes às invasões na área sob responsabilidade administrativa da Força Terrestre. Até o presente momento o caso ainda não foi resolvido, tendo o Exército saído vencedor na primeira instância, estando no aguardo do julgamento do recurso de segunda instância.

NONA REGIÃO MILITAR (9ª RM) - g) Forte Coimbra: Imóvel de responsabilidade do Exército Brasileiro, localizado no Município de Corumbá, no

¹²⁵ Estas informações estão todas descritas pelo Documento Interno do Exército (DIEEx) nº 110-S4/Adm/PHNG (NUP: 64318.009148/2013-41), datado 27 de agosto de 2013. Dados compilados pela administração do Parque.

¹²⁶ Encontra-se em tramitação na Justiça Federal de Pernambuco (5ª Vara Federal), por iniciativa do Exército, uma ação de reintegração de posse contra terceiros incertos e/ou não sabidos. Autos nº 0801528-08.2014.4.05.8300, atualmente em sede de recurso no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

estado do Mato Grosso do Sul, onde está localizada a histórica fortificação militar denominada de Forte Coimbra. Construído pela engenharia militar de Portugal (Real Corpo de Engenheiros), no ano de 1775, este Forte teve ativa participação em batalhas, destacando-se entre elas a emblemática guerra do Paraguai.

Nas imediações da histórica fortificação aconteceram algumas invasões em perímetro militar. Consoante levantamento realizado, as invasões datariam de aproximadamente de 35 (trinta e cinco) anos. Esta área é considerada estratégica para o Exército por estar localizada em faixa de fronteira (Brasil, Paraguai e Bolívia), o que faz com que seja imprescindível para a defesa nacional.

Sobre a faixa de fronteira vale trazer as lições de Furtado (2013), que entende que “a faixa de fronteira é a área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político distinto em relação ao restante do país”. Isso demonstra claramente a relevância estratégica da faixa de fronteira e valida o tratamento particularizado em favor da defesa nacional¹²⁷. Em razão disso, o domínio da região do Forte Coimbra, onde se encontra uma organização militar (3ª Companhia de Fronteira) em plena atividade, deve ser mantida em poder da Força Terrestre.

Então após procedido exaustivo estudo e pesquisa da situação dos moradores irregulares, foi oferecida proposta de acordo com a viabilidade de elaboração de concessões de direito real de uso resolúvel (CDRUR)¹²⁸, já que os ocupantes foram notadamente identificados como enquadrados na faixa da população de baixa renda.

Dessa forma, caso os ocupantes optassem pela solução pacífica e consensual ofertada pela Força Terrestre, teriam o direito de moradia assegurado e o Exército Brasileiro manteria a propriedade da área. Com o estabelecimento de regras de convivência, as atividades militares seriam executadas regularmente e em harmonia com a presença dos moradores.¹²⁹

¹²⁷ Sobre a relevância da faixa de fronteira vale mencionar que a própria Constituição Federal de 1988, traz em seu artigo 20, § 2º: A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, **é considerada fundamental para defesa do território nacional**, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (destacou-se)

¹²⁸ No caso em comento, foi tomado por base e paradigma, os mesmos parâmetros usados na questão do Puraquequara.

¹²⁹ O MPF abriu um inquérito civil público para apurar o andamento do caso, nº 121.004.000.363/2003-11, e vem acompanhando os trabalhos preparatórios para assinatura dos CDRUR.

Atualmente estão sendo realizados esforços junto aos outros órgãos federais no intuito de serem confeccionados as CDRUR conjuntamente com o Ministério Público Federal (MPF) da localidade, para maior transparência e eficiência na confecção dos contratos.

DÉCIMA REGIÃO MILITAR (10ª RM) - h) *Caso Rua da Cerâmica:* Imóvel pertencente à Força Terrestre localizado no município de São Luís, no estado do Maranhão. Na referida área, situado nos fundos do Vigésimo Quarto Batalhão de Caçadores (24º BC), os residentes da intitulada Rua da Cerâmica invadiram grosseiramente o perímetro castrense, expandindo as áreas de uso de suas ocupações ao longo da rua.

Após estudo realizado no local, verificou-se que na extensão da Rua da Cerâmica haviam aproximadamente 180 (cento e oitenta) invasões com famílias, de perfil de baixa renda, que foram relacionadas como ocupantes irregulares. Algumas invasões são datadas de mais de 40 (quarenta) anos.

Devido ao longo período das invasões, da dificuldade de remoção dos moradores e da extensão da área militar afetada não acarretar consideráveis prejuízos operacionais ao 24º BC, que detêm a responsabilidade do imóvel, a Força Terrestre optou pela possibilidade de reversão de parte da propriedade, que se encontrava irregularmente ocupada para a Secretaria do Patrimônio da União do estado do Maranhão (SPU/MA), com o propósito de que esse órgão procedesse a transferência ao município de São Luís com vistas a possibilitar a regularização fundiária.

Após negociações multilaterais envolvendo o Exército Brasileiro, a SPU/MA e a Prefeitura Municipal de São Luís, ficou decidido que a última também seria responsável pela construção de um muro em toda faixa da área a ser regularizada, com o fito de separar de forma clara a área do aquartelamento para que se evitassem outras invasões no terreno do 24º BC.

O processo de reversão para a Secretaria do Patrimônio do Maranhão está em fase de conclusão.

12ª REGIÃO MILITAR - i) *Estrada de Santo Antônio:* Área militar administrada pela Força Terrestre e localizada no município de Porto Velho, no estado de Rondônia. No imóvel do Exército foram verificadas invasões datando de quase 60 (sessenta) anos, onde aproximadamente 25 (vinte e cinco) famílias, pertencentes à população de baixa renda ocupam irregularmente uma parcela desta

propriedade. Quando esta área foi repassada ao então Ministério da Guerra, no ano de 1966, existiam evidências de que já possuíam alguns invasores.¹³⁰

No ano de 2010 foram realizadas tratativas e esforços pelos entes signatários do Acordo de Cooperação Técnica referido, visando a reversão da área para a Secretaria do Patrimônio da União do estado de Rondônia (SPU/RO) com o intuito de repasse futuro ao município de Porto Velho, para que este procedesse à regularização, eis que na área onde estão situados os invasores não eram realizados exercícios e sua perda não acarretaria maiores interferências para as finalidades militares no local, podendo ser transferida para o município sem maiores consequências.

No entanto, em decorrência de uma reestruturação na SPU, certas questões burocráticas ainda não permitiram a transferência da parcela do imóvel, mesmo tendo havido o aceite por parte da Força Terrestre.

j) **Forte Príncipe da Beira:** é uma fortificação do Exército Brasileiro localizada no estado de Rondônia, situada na cidade de Costa Marques, em uma área fronteira do Brasil com a Bolívia. Nessa região foi edificação a lendária Fortaleza histórica conhecida por “Forte Príncipe da Beira”, cuja data de construção remonta os anos de 1776. O imóvel está sob os cuidados e gestão do Primeiro Pelotão Especial de Fronteira (1º PEF), situado em região próxima à Fortificação.

Nas imediações do Forte Príncipe da Beira existem aproximadamente 90 (noventa) famílias que ocupam de forma irregular este terreno há pelo menos 75 (setenta e cinco) anos. Essas famílias se reuniram e criaram uma comunidade e passaram a se autointitular quilombolas, obtendo até mesmo certidão de autorreconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares (vinculada ao Ministério da Cidadania), como remanescentes de extintos quilombos. Algumas famílias supostamente descendentes de quilombolas requereram o reconhecimento no Ministério da Cidadania (MC) almejando conseguir o domínio de terras na área do Forte.

Nesse caso também vale registrar que os ocupantes irregulares são tidos como sendo de baixa renda e uma eventual retirada deles provavelmente acarretaria um problema social. Além disso, a área que margeia o pelotão especial de fronteira precisa ser “humanizada” e habitada para que ocorra a efetivação da ocupação da

¹³⁰ A área foi repassada ao Exército Brasileiro por intermédio do Decreto nº 58.501, de 25 de março de 1966.

faixa de fronteira, o que fez com que o Exército procurasse uma medida satisfatória para o imbróglio, através de uma saída pacífica da ocupação, sem, contudo, perder o domínio do local.

Como desde o ano de 2010, no estado de Rondônia, a Força Terrestre tem se esforçado para buscar resoluções de conflitos que venham ao encontro dos interesses da Segurança Nacional e ao mesmo tempo atendendo aos anseios da parcela da população mais necessitada e de baixa renda, construindo inclusive um canal de diálogo relativamente eficaz com a SPU local, foram realizados diversos estudos e levantamentos na região indevidamente ocupada e trabalhos em conjunto com entidades externas, como o Ministério Público Federal e a Prefeitura do Município de Costa Marques.

Para esse caso, após praticamente ter sido montada uma força-tarefa para buscar um deslinde satisfatório para o caso, a opção mais viável obtida foi indicar a confecção de Concessões de Direito Real de Uso resolúvel (CDRUR) com os ocupantes de modo que estes não ficassem desamparados e o Exército não perdesse a supremacia militar em uma área de fronteira, de relevância estratégica para a Defesa Nacional. Com isso, foram realizadas as tratativas para a regularização fundiária dos moradores irregulares da região do Forte Príncipe da Beira.

Embora a situação estivesse ocorrendo de forma pacífica e satisfatória, alguns representantes dos ocupantes insistiram na ideia de pertencerem a grupo remanescente de quilombolas, com isso o MPF de Ji-Paraná abriu um Inquérito Civil Público¹³¹ para cuidar da solicitação,¹³² aos ocupantes. Foi ajuizada, em mesmo

¹³¹ Inquérito Civil Público nº 01.31.001.000262/2010-12.

¹³² Sobre essa questão, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o Decreto nº 4.887/03, decreto que aborda o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, disciplinam a matéria. O referido decreto declara que será concedida titulação coletiva das terras devidamente entendidas como de ocupação de comunidade quilombola. Todavia, o Exército não pode conceder área nessa localidade, pois conforme demonstrado é faixa de fronteira, imprescindível para a segurança e defesa nacional. Além disso, uma eventual transferência de domínio de terras uma suposta comunidade quilombola necessariamente necessita de conciliação dos anseios do Estado no versar sobre a Defesa Nacional. Com base nisso, o caso torna-se sensível e relevante aos interesses estratégicos da Força Terrestre justamente pela preocupação com o amparo da Soberania Nacional. Ademais não existem informações que comprovem a ancestralidade quilombola, que pode ser obtida através de estudo antropológico na região, não havendo, portanto, comprovação de os moradores são, de fato, descendentes de habitantes de quilombos.

sentido, Ação Civil Pública (ACP)¹³³, onde o Exército sugeriu a assinatura de CDRUR como possível conciliação para a demanda, entretanto a proposta não foi de pronto aceita pela outra parte envolvida e, com isso, o processo segue até o momento sem um deslinde do impasse.

Com relação ao caso Forte Príncipe, cumpre salientar que o reconhecimento da comunidade como quilombolas acarretaria uma séria adversidade para a defesa nacional, considerando se tratar de região estratégica para a Força Terrestre, principalmente pela localidade fazer fronteira com a Bolívia.

Portanto, pelos vários casos envolvendo áreas militares, vemos que invocar a função social da propriedade, para bens imóveis públicos parece ser uma saída satisfatória em vários casos, onde mesmo existindo a necessidade de satisfazer os interesses de defesa e segurança nacionais, em algumas hipóteses existe a possibilidade de apoiar aos interesses da sociedade, sobretudo com relação às comunidades tradicionais que vivem em total dependência do *habitat* em que residem.

Em um planeta com inúmeros problemas ambientais, que a cada dia se avolumam e tornam-se comuns, a propriedade deve otimizar e assegurar uma vida digna para a sociedade. Com efeito, sociedade, a proteção ambiental e a propriedade encontram-se intimamente ligadas, e mesmo as propriedades públicas, devem ser utilizadas, quando possível, para apoiar tanto na questão da proteção e preservação do meio ambiente quanto no problema de moradia à população carente, eis que em grande parte, tantos os imbróglis ambientais quanto os fundiários são consequências da má utilização, do direito de propriedade, no passado, tendência essa que só se expande por conta da enorme especulação sobre terras, sobretudo aquelas que se encontram preservadas (MARCHESAN, 2010)

Existe uma notória ausência de sintonia entre a função socioambiental da propriedade e a proteção ambiental, sobretudo quando busca preservar o modo de vida das populações tradicionais, sendo que tal fato, acabar por demonstrar claramente tanto a redução da tutela ambiental quanto a malversação da propriedade em si.

¹³³ Processo nº 0006050-05.2014.4.01.4101 – em tramitação na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Ji-Paraná/RO.

4.6. A busca pelo equilíbrio e razoabilidade

Após a apresentação dos casos, vale ressaltar que embora algumas situações ainda remanesçam sem um desenlace e da lamentável perda da validade do emblemático Acordo de Cooperação Técnica, que infelizmente não teve seu prazo renovado após o terceiro aditivo, ainda assim, a Força Terrestre continua na persecução de uma saída satisfatória para a solução de todas as demandas.

Com base nos dados coletados e expostos, denota-se que, em boa parte das situações, o Exército sempre tem se esforçado para buscar o caminho da conciliação, harmonizando os interesses castrenses com os sociais, o que notadamente atinge a desejada função social das propriedades públicas, ainda que, para conseguir tal feito, em algumas ocasiões, tenha disposto de partes de seu acervo patrimonial.

Não obstante, existem casos, como alguns aqui demonstrados, em que a judicialização é necessária, mormente quando os interesses estratégicos do local assim o requerem. Nesses casos é fundamental para a Defesa Nacional, por exemplo, na perspectiva do preparo e emprego das unidades da Força Armada aqui mencionada, que o Exército mantenha seu bem imóvel com a competente finalidade militar e, com isso, não restaria outra alternativa a não ser a desocupação dos invasores.

Também existem casos em que não há um problema social, isto se dá em situações onde os invasores não estão compreendidos na situação de baixa renda, casos em que, a solução pelo ingresso no judiciário acaba se mostrando como a melhor alternativa para a proteção do princípio da isonomia e satisfação do interesse público indisponível.

Ao examinar-se as situações aqui colocadas, é fácil perceber que, nas vezes onde foi possível, ocorreu o absoluto acolhimento dos princípios da função social para a propriedade pública de destinação militar. Entretanto, consoante demonstrado no presente estudo, em alguns casos, a relevância da defesa nacional em algumas áreas obstou, total ou parcialmente, o auxílio à satisfação de interesses sociais que incidiam sobre bens imóveis militares.

Não é difícil denotar que o Exército Brasileiro comprova em termos práticos o que é apresentado aqui. Em resumo, percebe-se que na maioria dos problemas envolvendo áreas militares existe a probabilidade de se obter uma solução

consensual e assegurar um convívio harmônico conjugando os interesses militares de Defesa Nacional e os sociais inseridos na persecução da função social da propriedade pública.

Ainda há que se ressaltar deve ser realizada a mensuração dos valores constitucionais da função social da propriedade e da defesa nacional aplicada a cada situação em particular, entretanto, por conta da soberania nacional, entende-se que este último valor possui maior destaque o primeiro, pois, sem ele, o próprio conceito de Estado restaria prejudicado.

Portanto, deve existir um sopesamento dos valores constitucionalmente resguardados, da Soberania Nacional (devido à questão da Defesa Nacional) e da função social da propriedade (pelo pressuposto do direito à moradia).

A utilização do bem público de maneira compartilhada é aceita pela doutrina administrativista. Vale citar as lições de Abe (2017) que encampa esse raciocínio, visto que, entende a possibilidade de os bens públicos estarem sujeitos a variados modos de uso, de forma simultânea, desde que mantido seu fim precípua, conforme se denota da passagem abaixo transcrita:

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

Corroborando com esse pensamento, vem Di Pietro (2020) defendendo que:

o uso normal é o que se exerce em conformidade com a destinação principal do bem e uso não normal é o que atende a finalidades diversas ou acessórias daquelas, às vezes em contraposição com aquela destinação, (...) as utilizações não normais só podem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim precípua a que o bem esteja afetado, ou seja, desde que não inviabilizem nem prejudiquem o uso normal do bem.

Dessa maneira, interpreta-se que o administrador castrense poderá dar ensejo a uma utilização social para as terras vocacionadas ao atendimento da defesa nacional, contanto que a destinação principal seja mantida, o que somente reafirma os entendimentos e possibilidades demonstrados no presente trabalho.

É importante esclarecer que ao falar em sopesamento remete-se ao entendimento de Alexy (2017) que vê no caminho da ponderação uma saída para situações onde existem colisão entre direitos, afirmando que é necessário, para esses casos, que se apliquem os princípios como mandados de otimização. Dessa forma, os princípios não serão excluídos em caso de conflito, justamente porque serão interpretados como mandados de otimização.

Nesse sentido, o sopesamento ou ponderação de princípios acontecerá para que ocorra a harmonização dos valores, particularmente do princípio da soberania com a função social da propriedade. Para tanto, com base nos preceitos do direito alemão, é necessário que se reconheça a ponderação sendo parcela de algo superior: o princípio da proporcionalidade englobando os seus subprincípios (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), que manifestam claramente o conceito de otimização explicado por Alexy (2017).

Com respeito a esse assunto (proporcionalidade e seus três subprincípios) vale colacionar o entendimento de Branco (2012), examinado as proposições de Alexy, declara que: “o exame da adequação presume que se fixe o objetivo do ato que opera a intervenção sobre um direito fundamental”, melhor dizendo, analisa “se o meio escolhido beneficia o fim buscado”. Já com relação à necessidade esta irá examinar se há um meio menos prejudicial, de igual forma, adequado à finalidade pretendida. Deve se optar pelo caminho menos sofrido, em detrimento dos demais. O Autor ainda afirma que “o princípio da necessidade não institui o modo como um princípio será atendido, apenas rejeita o meio mais danoso ao princípio concorrente, quando relacionado com outra providência capaz de obter resultados análogos” (BRANCO, 2012).

Ao fazer menção ao terceiro subprincípio, o da proporcionalidade em sentido estrito, Branco (2012) declara que “a satisfação de um princípio depende da renúncia do outro. A realização de um se faz às custas do outro. Torna-se indispensável apurar desses dois princípios terá maior peso para a solução do problema”. Dessa forma, está definida, então, a ponderação. O axioma da proporcionalidade em sentido estrito é o preceito da ponderação. A partir desse subprincípio “verifica-se se a relevância da satisfação do princípio que opera em sentido contrário fundamenta o dano a não satisfação do outro” (BRANCO, 2012).

Na avaliação de ponderação proposta, a soberania nacional deverá ter seu valor mensurado diante do conceito de que, caso não houvesse soberania (a qual é

assegurada pela defesa nacional) sequer existiria Estado que pudesse resguardar e proteger os direitos fundamentais dos indivíduos.

Sendo assim, em cada situação concreta envolvendo áreas militares e invasões de viés social, quer dizer, onde os ocupantes sejam definidos como pessoas de baixa renda, a ponderação dos valores se mostra eficiente na busca de um desfecho razoável e justo. Branco (2012) confirma esse posicionamento quando assevera que tratar as normas como princípios e procurar a solução para o embate entre eles pelo caminho da ponderação são “fatores encorajadores de soluções tendencialmente mais corretas e justas, porque mais assentadas às particularidades de cada caso concreto observado, livrando o sujeito do fardo de decisões pautadas em critérios genéricos rigorosos”.

Além disso, o caminho da ponderação busca o aprimoramento dos princípios envolvidos em conflito e os exemplos de casos aqui demonstrados assinala que é grande a probabilidade de conciliação entre os interesses da função social das propriedades públicas (no caso as áreas militares) e da defesa nacional por tudo o que ficou demonstrado neste trabalho. Portanto, percebe-se claramente que, as áreas destinadas às finalidades militares poderão perfeitamente cumprir a sua função social nas hipóteses em que estas não descuidem da observância e nem acarretem prejuízos à defesa nacional, que é o principal propósito dos bens imóveis atribuídos às Forças Armadas.

CONCLUSÃO

Conforme pode ser percebido ao se percorrer todo o caminho realizado no presente estudo, a função social da propriedade é notadamente um princípio de direito fundamental, no sentido de que estaria assegurando o princípio fundamental do direito à moradia apesar do entendimento distinto que a percebe como sendo um instituto que restringe o direito de propriedade, a fim de que a propriedade não atenda mais apenas às necessidades e interesses do proprietário, mas também, em certa medida, às necessidades da sociedade.

Desde o momento em que foi escolhido o local onde ela estaria inserida, na Constituição Federal de 1988, pelo Poder Constituinte Originário, denota-se perfeitamente o intuito de oferecer a maior e mais ampla abrangência possível ao referido princípio, considerando que foi inserido no bojo do capítulo que versa justamente sobre os direitos e garantias fundamentais.

Essa orientação comprova a eficácia da função social da propriedade até mesmo com relação aos imóveis públicos e, no meio deles, os militares. Em outras palavras, o princípio de direito fundamental da função social, relativo à propriedade, é cabível às propriedades públicas.

Pode ser verificado, também, que a teoria de pensamento que melhor define a forma como a função social da propriedade se incorpora no sistema normativo brasileiro é a formulada pela teoria crítica do direito civil, que defende que a função social está contemplada no direito de propriedade, mantendo-o, sem esquecer do cuidado com a efetivação dos direitos fundamentais, na procura da igualdade material entre os integrantes da sociedade com o objetivo final de realizar a dignidade da pessoa humana, por intermédio da garantia das liberdades.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ainda, que essa teoria chancela outro importante princípio que é o direito ao meio ambiente equilibrado, já que na busca da igualdade e harmonia entre os direitos fundamentais, a propriedade somente existiria enquanto direito de respeitar a função social inerente a ela, e para que isso ocorra, no caso em estudo, faz-se necessária ser compatibilizada com outros direitos fundamentais. Desse modo, pode-se entender que a função social da propriedade e

com ela, como consectária, a função ambiental, encontram-se perfeitamente integradas em nosso ordenamento jurídico.

Vale esclarecer que o contexto ambiental assume contornos cada vez mais significativos no sistema jurídico pátrio, tendo a matéria relação aos inúmeros acontecimentos e sendo palco de uma inovadora legislação que sempre vem no sentido de proteger e assegurar um Brasil com viés socioambiental. Pode-se entender, essa preocupação, até mesmo pelas matizes históricas da nação, uma vez que as questões ambientais já estavam relacionadas antes mesmo da própria independência, quando na ocasião postulou-se maior controle para retirada do pau-brasil, já em clara demonstração de preocupação com o futuro.

Todavia, mesmo se considerando a aplicação da função social às propriedades públicas, ela não acontece da mesma maneira que ocorre nas propriedades privadas. Modo notório para se perceber isso versa sobre a vocação de bens imóveis para a obtenção dos fins precípuos da segurança nacional, quando são direcionados às Forças Armadas. Nessas situações, origina-se um limite à utilização da função social da propriedade pública em benefício do atendimento de outro princípio constitucional que assegura a defesa nacional.

Ao se cotejar as conceituações de soberania nacional, segurança nacional e defesa nacional, percebeu-se a íntima relação das Forças Armadas com a defesa da soberania nacional. Também se denotou a importância e relevância do patrimônio imobiliário das Forças Armadas para o cumprimento eficaz e satisfatório de suas missões constitucionais, bem como de outras subsidiárias.

Depois de compulsar as questões aqui traçadas, pode-se seguramente concluir que existe perfeitamente a possibilidade de conciliar os interesses castrenses com aqueles relacionados à função social da propriedade pública, buscando atender aos anseios das comunidades tradicionais, bem como do próprio meio ambiente contanto que haja uma devida ponderação, com valoração da magnitude de cada um dos valores constitucionais implicados. Os exemplos demonstrados no presente trabalho são uma comprovação disso, sobretudo o caso paradigma de Puraquequara.

Em Puraquequara, as populações tradicionais que lá existiam, eram um exemplo vivo da simbiose entre o homem e a natureza, pois estavam tão intimamente associadas que não conheciam qualquer outro modo de vida que não fosse ligado ao rio e à floresta.

Percebe-se pelo exemplo narrado que é admissível delinear uma forma compatível para a utilização da função social da propriedade pública da União aos imóveis destinados às Forças Armadas sem que resultem sacrifícios para a defesa da nacional.

É inegável que a função social, uma das formas de assegurar a dignidade da pessoa humana, possui relevância e deve ser aplicada também aos imóveis públicos. Todavia, no que concerne às terras designadas à proteção da soberania nacional e salvaguarda do território brasileiro, o mais cauteloso seria flexibilizar esse mesmo princípio, quer dizer, a função social da propriedade não poderá sobressair aos interesses de manutenção e preservação do Estado Brasileiro.

Portanto, embora se admita que o princípio da função social possa recair também sobre as propriedades públicas, há que ser levado em consideração, que as particularidades desses tipos de bens imóveis militares demandam um tratamento distinto. O que se busca é a criação de uma forma de utilização da função social da propriedade que aprecie como primordial o uso das áreas vocacionadas às Forças Armadas, consideradas fundamentais à defesa nacional.

Portanto, vale enfatizar que a compatibilização será o caminho a ser trilhado sempre que possível, com a tentativa de conciliar os direitos que também são relevantes como o direito das populações tradicionais e o direito meio ambiente equilibrado, atendendo ao direito socioambiental da propriedade. Todavia, caso reste inviável a harmonização desses direitos, as terras destinadas ao uso militar devem ser asseguradas para o que foram precipuamente destinadas, dada a relevância da defesa nacional. Portanto, em não sendo possível um entendimento, as populações deverão ser realocadas para outras regiões.

Essa nova concepção de aplicação do princípio, seguramente, não irá descuidar das preocupações sociais, sobretudo no atual cenário social do país, permeado por desigualdades enormes e onde existem grupos sociais com pouquíssimas condições de alcançar o direito constitucional à moradia sem que solicitem o amparo do poder público.

Tanto é verdade que, consoante o que fora demonstrado a partir dos casos apresentados, existem situações em que existirá a conciliação dos interesses, atendendo de modo satisfatório aos reclames sociais, principalmente de parcela da população entendida como socialmente vulnerável, o que efetivará a função social

da propriedade pública castrense sem, contudo, descuidar dos interesses da defesa nacional.

Todavia, o mais importante nesse debate é que caso o elemento social venha a se sobrepor, no uso das áreas voltadas aos interesses de defesa nacional, isso afetará o próprio Estado Brasileiro, com sérios prejuízos para a nação. Isso aconteceria na medida em que as maneiras de preparo e emprego das Forças Armadas restariam prejudicadas e afetadas devido ao desvirtuamento na utilização de suas áreas, o que também certamente atrapalharia a defesa territorial realizada pelas Forças Armadas.

Desse modo, em um cenário extremamente desfavorável, poder-se-ia ter implicações seriamente negativas na própria soberania nacional, sem a qual, nem Estado capaz de criar regras e assegurar direitos sociais que protegessem a dignidade da pessoa humana, o meio ambiente, as comunidades tradicionais e a observância da função social da propriedade existiria.

REFERÊNCIAS

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

_____. **Gestão do patrimônio público imobiliário – Aspectos Jurídicos da Destinação, Delimitação, Fiscalização e Responsabilidade**. 2ª ed. Fórum. São Paulo, 2017.

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

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

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5ª tiragem, 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2017.

ARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisa - **Amostragens e Técnicas de Pesquisa - Elaboração, Análise e Interpretação de Dados**. 8ª ed. Atlas: São Paulo, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 14653-1. **Avaliação de Bens**. Rio de Janeiro: ABNT, 2006.

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

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

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

BENJAMIN, Antônio Herman de V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José

Rubens M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENSUSAN, Nurit. Terras Indígenas: as primeiras Unidades de Conservação. In: RICARDO, Fany. **Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

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

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

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 4ª ed. EdiPro. Rio de Janeiro, 2016.

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

_____. **A era dos direitos**. 2ª ed. Gen LTC. Rio de Janeiro, 2004.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª. ed. JusPodivm: São Paulo, 2020.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª. Ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Ciência Política**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

BRAGA, M. C. A. **A gestão dos bens imóveis da União sob o comando do Exército e a dinâmica espacial em Recife e Olinda**. Recife: Cadernos MetrÓpole 18. 2º sem. 2007.

BUTTÓ, Michele. **Mecanismos deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte: a polarização simbólica da reforma agrária**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. 2009.

CANARIS, Claus Wilhelm. "A influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado na Alemanha". In: Ingo Wolfgang SARLET (org.) **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente vinculação do legislador**. Almedina. Lisboa, 2011.

CENCI, Ana Righi. BENDIN, Gabriel de Lima. FISCHER, Ricardo Santi. **Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica**. In Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 77-97.

CEZAR, N. A.; PHILIPPI, D. A. **Gestão sustentável em uma organização militar no estado do Mato Grosso do Sul**. Brazilian Journal of Development, Mato Grosso do Sul, v. 4, n. 2, p. 365-383, 2018.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

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

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

COMPORTI, Marco. **Ideologia e norma nel diritto di proprietà**. *Rivista di Diritto Civile*. Casa Editrice Dott. Antonio Milani, v. XXX, Padova, 1984.

COMTE, Auguste. **Catecismo Positivista** - Nona Conferência. In: GIANNOTTI, José Arthur [Org.]. Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917*. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR. Disponível em http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php. Acesso em: 16 de abril 2020.

COSTA, Darc. **O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa**. In O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 37-72. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.2).

COSTA, Judith Martins (org). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão patrimonial na Administração Pública: Aquisição, alienação ou perda e oneração de bens públicos em espécie, processos de trabalho e modelos de gestão de bens, minutas e modelos de atos, contratos e editais de licitação**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CRETELLA JR., José. **Tratado do domínio público**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. **Bens públicos**. 2ª. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1975.

CUNHA, Alexandre dos Santos. *The social function of Propriety in Brazilian Law*, 80 Fordham L. Ver. 1171 (2011). Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol80/iss3/7>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

CUREAU, Sandra. Patrimônio, uma noção complexa, identitária e cultural. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada. SILVA, Solange Teles da. SOARES, Inês Virgínia Prado Soares (orgs.). **Desafios do direito ambiental no século XXI** – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2015.

_____. **Dicionário de Direito Administrativo**. Forense: Rio de Janeiro, 1980.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de, (coord.). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. A estrutura do sistema nacional de unidades de conservação – Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O Mito da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função social da propriedade pública**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 06 abril/mai/junho, 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 de junho de 2020.

_____. **Direito administrativo**. 33ª ed. Forense: São Paulo, 2020.

_____. **A gestão do patrimônio imobiliário do Poder Público**. Cadernos FUNDAP, n.17, ano 9. São Paulo, p.55-66, dez 1989.

"Doutrina Social da Igreja (DSI)". Enciclopédia Católica Popular. Disponível em <http://www.ecclesia.pt/catolicopedia/>. Acesso em 28 de julho de 2020.

DUGUIT, Leon. **Les transformations Générales Du Droit Privé depuis le Code Napoléon**. 19ª Ed. Librairie Félix Alcan. Paris: 1920.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Claret, 2008.

_____. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **A virtude Soberana: a teoria e prática da igualdade**. 2ª ed. WMF Martins Fontes: São Paulo, 2011.

_____. **Levando os direitos à sério**. 3ª ed. WMF Martins Fontes: São Paulo, 2010.

_____. **O direito da liberdade**. 2ª ed. WMF Martins Fontes: São Paulo, 2019.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de Derecho Administrativo**, vol. 2. Depalma. Buenos Aires, 1990.

ESSER, Josef. **Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado**. Barcelona: Bosch, 1961.

Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa. Acesso em 12 de julho de 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. 3ªed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2012.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. **Terras Públicas: alienação e uso**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André, (org). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

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

FERRAZ, Sérgio. Meio Ambiente. **Revista de Direito Público**, Ano 24, nº 96, out/dez de 1990, p. 201-205.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.

_____. **Direitos humanos fundamentais**. 15ª. Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2016.

FLECK, Alberto Edmundo. **A Força Terrestre e o controle ambiental**. Monografia. ECEME, Rio de Janeiro, 2000.

FONSECA, Flávio Netto. **Racionalismo e Empirismo**. Disponível em: http://www.philosophy.pro.br/racionalismo_empirismo_02htm.htm. Acesso em: 14 de junho de 2020.

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

FOURIER, Charles. “**Theorie des quatre mouvements**”. In: Oeuvres Completes. Paris: Anthropos, 1966-1968 [original: 1808].

FRANK, Felipe. **A função social em paralaxe**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná. 2014.

FRAXE, T. J.P. **Homens Anfíbios**: etnografia de um campesinato das águas. São Paulo: ANNABLUME, 2011.

FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2007

FREITAS FILHO, Roberto. **Intervenção Judicial nos Contratos e Aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: o caso do leasing**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2009.

FREITAS, Wesley R.S.; JABBOUR, Charbel J.C. **Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões**. Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n.2, p.07-22, 2011.

- GRANGER, G. G., 1982. **Modèles qualitatifs, modèles quantitatifs dans la connaissance scientifique**. In: Sociologie et Sociétés (G. Houle, org.), vol. XIV, nº 1, pp. 07-15, Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal.
- GASSEN, Valcir. **A natureza histórica da instituição do direito de propriedade**. In: WOLKMER, Antônio Carlos (Org.) Fundamento de história do direito. 9ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.
- GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- GONÇALVES, Luís da Cunha. **Da propriedade e da posse**. Lisboa edições Ática, 1954.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **O Conceito de Governança**. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, 2005, Fortaleza. XIV Conpedi 2005, 2005.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 102, p. 371 - 395 jan/dez. 2007.
- IHERING, Rudolf von. **A evolução do Direito**. Lisboa: José Bastos, 1999.
- JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3ª Ed. Jorge Zahar editor: Rio de Janeiro, 2011.
- JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1943.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. Saraiva: São Paulo, 2019.
- KANT DE LIMA, Roberto; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica**. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2019.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LÉNA, Philippe Marie. **Dinâmicas socioculturais na Amazônia: identidades, territorialidades e relações inter étnicas.** - MPEG, 2002

LEONEL, Thaís. A floresta e a ordem econômica do capitalismo: perspectivas para o desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). **Código Florestal: desafios e perspectivas.** São Paulo: Fiuza, 2010.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes.** Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA, Getúlio Targino. Propriedade: **Crise e Reconstrução de um Perfil Conceitual.** Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil. Ano de obtenção: 2006. Orientador: Maria Helena Diniz. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito Privado.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. In FIUZA, Cesar; SÁ, Maria de Fátima Freire; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira (coordenadores). **Direito Civil: Constitucionalização.** Atualidades. Del Rey: Belo Horizonte, 2003.

LOFUTO, Renan. **Código Civil Comentado, Parte geral (art. 1º a 123), vol.1.** Saraiva Jur: São Paulo, 2017.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitucion.** 5ª Ed. Madri: Tecnos, 1995.

MACHADO, Maria Luiza. **Direito Ambiental.** 5ª ed. São Paulo: Editora Foco, 2019.

MAGEE, Bryan. **História da Filosofia.** São Paulo: Edições Loyola, 2001.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 35ª ed, 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Revisitando o tema das Áreas de Preservação Permanente após a Resolução n. 369/06 do Conama e a Lei Federal n. 11.977/09.** In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). **Código Florestal: desafios e perspectivas.** São Paulo: Fiuza, 2010. p. 49-79.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dado.** 8ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Fórum: Belo Horizonte, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. Saraiva Jur: São Paulo, 2020.

MENEZES, Olindo Herculano de. **Perfil da propriedade contemporânea (destaque da propriedade fundiária)**. Tese de doutorado: UnB, 2009. Disponível em:
http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4076/1/2009_OlindoHerculanoMenezes.pdf. Acesso em 26 de agosto de 2020.

MINAYO, M. C. S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso) JCR, v. 17, p. 621-626, 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.org/article/csc/2012.v17n3/621-626/pt/>. Acesso em 20 de abril de 2020.

_____ ; SANCHEZ, O. **Quantitativo & Qualitativo: oposição ou complementaridade?**. Cadernos de Saúde Pública (FIOCRUZ) JCR, RIO DE JANEIRO, v. IX, n.3, p. 239-262, 1993. Disponível em
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1993000300002>. Acesso em 18 de maio de 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: Teoria Geral**. 11ª ed. São Paulo: Atlas Jurídico – Gen, 2017.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. 3ª ed. Fórum. Belo Horizonte, 2015.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, Antônio Herman, (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**. Ano 2. Número 5. Abril-Junho 2009.

_____. **Militares: pensamento e ação política.** Papyrus. Campinas, 1987.

_____. **Democracia e Defesa Nacional.** Manole. Barueri, 2005.

PENTEADO, Luciano Camargos de. **Direito das coisas.** 3ª ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2014.

PEREIRA, F. R. C.; JÚNIOR MINARI, J. P.; CRAVEIRO, L. A. **O Patrimônio Imobiliário destinado às Forças Armadas e suas implicações para a soberania nacional.** Artigo. Disponível em: <http://governancadeterreas.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Craveiro-2.pdf>. Acesso em 08 de março de 2020.

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

PIANOVSKI, Carlos Eduardo. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s).** 1ª ed. GZ editora. Rio de Janeiro, 2011.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. During Pinho da. **Desafios na atuação das Forças Armadas.** Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Projeto Calha Norte. Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte1>. Acesso em 24 de setembro de 2020.

QUINTÃO, Geraldo; PROENÇA JÚNIOR, Domício; KAMP, Karl-Heinz; NAUMANN, Klaus; VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Cadernos Adenauer II (2001), nº 5, Segurança e Soberania.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2001.

RAMOS RODRIGUES. José Eduardo. **Sistema nacional de unidades de conservação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RAPOSO, Mário. O direito ao ambiente como direito fundamental. **Textos do Centro de Estudos Judiciários**, número especial – Ambiental, Lisboa, 1994.

RAWLS, Jonh. **Uma teoria da justiça.** Tradução Frank Lovett e Lenita M R Esteves. 1ªed, Penso. São Paulo, 2013.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado.** 5ª ed. Saraiva Jur. São Paulo, 2017.

REBELO, Aldo. Soberania e Intervenção em Questões Ambientais. In **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2010.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21ST CENTURY.
Renewables 2010: Global Status Report. Disponível em:http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/REN21_GSR_2010_full_revised%20Sept2010.pdf. Acesso em 24 de junho de 2020.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 17ª ed. Saraiva Jur. São Paulo, 2018

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Populações tradicionais em áreas protegidas. In: RICARDO, Fany. **Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. 1º ed. Editora Malheiros: São Paulo, 2005.

RODOTÀ, Stefano, **Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata**. 4ª ed., Bologna: Il Mulino, 1998.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral**. 2ª ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

ROUSSEAU, Jean - Jacques, 1712-1778. **Do contrato social: princípios de direito político**. Tradução de PIETRO NASSETTI. 5ª ed. Editora Martin Claret: São Paulo, 2013.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. Tradução de Eduardo Brandão. – Ed. Penguin Companhia: São Paulo, 2017.

SACHS, Ignacy **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

SAINT SIMON. **le nouveau christianisme**. Paris 1825. (Google Books)

SANTANA, Paulo Campanha. **Dano ambiental: uma análise sob a perspectiva extrapatrimonial**. Dissertação de mestrado. Centro Universitário de Brasília (Uniceb), Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5767/1/60800216.pdf> Acesso em 16 de novembro de 2020.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Crítica à Teoria do Estado: O conceito tradicional de soberania**/ Disponível em <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/2243-critica-a-teoria-do-estado-o-conceito-tradicional-de-soberania>.

Organização Marcus Firmino Santiago. – Brasília: IDP, 2014. Acesso em 23 de agosto de 2020.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos - Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. 2ª ed. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda., 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. Versão impressa (ISSN 0102-6445) Rev. Lua Nova nº 39. São Paulo: 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/multicultural.html>> Acesso em: 19 de setembro de 2020.

SANTOS, Kátia M. Pacheco dos. TATTO, Nilto. **Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

SANTOS, Sérgio Roberto Leal dos. **Três momentos do Estado de Direito**. Jus Navigandi, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14935/tres-momentos-do-estado-de-direito>>. Acesso em 17 de agosto de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12ª Ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre: 2015.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017.

_____. **Curso de Direito Ambiental**. 1ª ed. Editora Forense: São Paulo, 2020.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Livraria do Advogado. Porto Alegre: 2004.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio)ambiental. *In*: Congresso Nacional; Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 123. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>>. Acesso em 12 agosto de 2020.

SEMINÁRIO “AMAZÔNIA E SOBERANIA NACIONAL”. 1997, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: IAB-Instituto dos Advogados Brasileiros, 1997. P. 235.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: Ed.USP, 1974.

Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas. Brasília: 2004. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. 108 p.

SEN, Armatya. **Desigualdade Reexaminada.** 2ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8ª ed. 2ª Tiragem. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2012.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional: direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia Brasileira.** Curitiba: Juruá, 2010.

SOARES PAES, José Roberto. **A participação do Exército na preservação do meio ambiente.** Dissertação de mestrado. ECEME, Rio de Janeiro, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica.** 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2006.

_____. As populações tradicionais e a proteção das florestas. **Revista de direitos difusos**, vol. 31, São Paulo, ADCOAS, maio / junho de 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência política e teoria do estado.** 8ª ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2014.

TEPEDINO, Gustavo e SCHREIBER, Anderson. **A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro,** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, Nº 6 - Junho de 2005, pag. 101 a 119.

UBIRATAN AZEVEDO, Pedro. Implementando as unidades de conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, Miguel S., (org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

VALE, André Rufino **Drittwirkung de Direitos Fundamentais e Associações Privadas.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 5, p. 368-385, 2005.

_____. **Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas**. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade - UFRS, 2004.

VIZENTINI, Paulo F. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre Editora da Universidade - UFRS, 2008 (dig).

WITKOSKI Antônio Carlos. **Terras, florestas e águas de trabalho: os camponeses amazônicos e as formas de usos de seus recursos naturais**. Editora Universidade Federal do Amazonas. 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 9ª ed. Saraiva: São Paulo, 2015.

XAVIER, Bruno Di Fini. **O direito de propriedade nas constituições brasileiras**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: – Publicado em 18 de novembro de 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41667/o-direito-de-propriedade-nas-constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**: de 8 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: Acesso em 22 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em 21 de julho 2020.

BRASIL. **Lei nº. 5.651**, de 11 de dezembro de 1970. Dispõe sobre a venda de bens, pelo Ministério do Exército, e aplicação do produto da operação em empreendimentos de assistência social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 5.658**, de 07 de junho de 1971. Dispõe sobre a venda de bens, pelos Ministérios da Aeronáutica e da Marinha, sobre a aplicação do produto da operação em empreendimentos de assistência social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 7.170**: de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm#art35. Acesso em 23 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 8.666**: de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 12 de julho 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.636**: de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em 16 de julho 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

BRASIL. **Lei n . 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em 06 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.481**, de 31 de maio de 2007. Dispõe medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 11.952**, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em 07 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.977**: de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 20 de julho 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº. 9.760:** de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em 20 de julho 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº. 271:** de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 15 de julho 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. **Manual de Fiscalização do Patrimônio da União, 2018. Parte I.** Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/fiscalizacao-1/180517_manual-de-fiscalizacao-2018.pdf. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

PORTARIA nº. 513, de 11 de julho de 2005. Aprova as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be28-05.pdf>. Acesso em 20 de julho 2020.

PORTARIA nº. 011-DEC, de 4 de outubro de 2005. Aprova as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13) Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be43-05.pdf>. Acesso em 25 de julho 2020.

PORTARIA NORMATIVA nº 2.032/MD, de 4 de julho de 2013. Ministério da Defesa. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30787509/do1-2013-07-05-portaria-normativa-n-2-032-md-de-4-de-julho-de-2013-30787505. Acesso em 19 de agosto de 2020.

Convenção sobre direitos e deveres dos Estados. Assinada em Montevidéu, Uruguai, em 26-12-1933. No Brasil, foi aprovada pelo Dec. Legislativo nº 18, de 28-8-1936 e promulgada pelo Dec. nº 1.570, de 13-4-1937. <http://www.mortesubitainc.org/miscelania/textos-diversos/crie-seu-proprio-pais/estado-e-direito-internacional-convencao-sobre-direitos-e-deveres-dos-estados> Acesso em 17 de julho de 2020.