

TERRAS DA UNIÃO — OCUPAÇÃO

— Por ocupação a lei quer significar uma situação de fato, provada com a existência de benfeitorias.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO N.º 25.086/73

I — Histórico

Neste processo, o Chefe da Delegacia do SPU no Estado da Paraíba solicitou à Douta Procuradoria da Fazenda Nacional naquele Estado determinada providência judicial em defesa do interesse da União, ou seja, o cancelamento, no registro de imóveis de transcrição de título nulo fundado em ato ilegal da autoridade administrativa, aliás por ela própria anulado.

2. O Procurador da Fazenda Nacional, Dr. Antônio Tavares de Carvalho, transmitiu a solicitação à Douta Procuradoria da República, no mesmo Estado.

3. Ao invés de atender a essa solicitação, o ilustre representante da União em Juízo, Procurador da República, Dr. João Jurema, acolhendo manifestação do Procurador Dr. Márcio Quadros, devolveu o processo à autoridade administrativa, com o despacho de fls. 166-168, no qual sustenta a legitimidade do ato anulado, *por considerá-lo perfeitamente válido*.

4. Tendo em vista esse despacho, que, com a devida licença, configura clara usurpação de atribuições, o Sr. Diretor do SPU, pelo despacho de fls. 189, solicita a esta Procuradoria as medidas cabíveis em defesa do interesse da União.

5. A matéria foi exaustivamente examinada nos pareceres de fls. 149-150, 179-182, 183-184 e 186-188, com os quais estamos de pleno acordo.

II — Os fatos e a irregularidade

6. Em 1951, Manuelito Gomes da Silva, alegando estar ocupando uma área de alagado de marinha na capital do Estado da Paraíba, requereu à Delegacia do Serviço do Patrimônio local (DSPU-PR) a sua inscrição como ocupante (fls. 5).

7. Juntou o requerente, como prova de sua alegação, a declaração de fls. 4, assinada por duas testemunhas, que afirmaram não apenas que a referida ocupação datava de 1934, mas também delimitaram, com notável precisão, a área presumidamente ocupada.

8. Posteriormente, atendendo à indagação de fls. 7, *in fine*, o requerente esclareceu que pretendia a área para a instalação de uma olaria (fls. 10).

9. Dez anos depois, em 1961, o ocupante Manuelito Gomes da Silva requereu autorização para “transferir o terreno para o Sr. Paulino Veloso Camelo” (fls. 17), havendo o Chefe da Delegacia, Alfredo Francisco de Barros, antes de deferi-la, determinado vistoria no terreno ocupado, para verificar as benfeitorias existentes (fls. 17 verso).

10. Essa vistoria apurou a inexistência de benfeitorias, *in verbis*:

“Cumprindo o despacho supra informo que não existe atualmente benfeitoria no terreno (fls. 17 verso).

11. Constatado esse fato, o pedido deveria ter sido indeferido, uma vez que, na *ocupação inscrita*, como é o caso, a lei só permite a *transferência das benfeitorias existentes no terreno*, passando o novo ocupante à situação do anterior (Art. 130, do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946).

12. Provada a inexistência de benfeitorias no terreno, além de não haver o que transferir, *cabia ainda a revogação imediata da ocupação, pela não utilização do terreno ocupado*.

13. Surpreendentemente, esse fato foi invocado, pelo Sr. Chefe da Delegacia para, ao deferir, o pedido, determinar a cobrança do *laudêmio calculado apenas sobre o valor do terreno* (fls. 17 verso).

14. *Digna de destaque a diligência demonstrada pela Delegacia no processamento dessa transferência*.

15. *Em um só expediente*, o do dia 15 de março de 1961, foram adotadas as seguintes providências administrativas:

1 — despacho do Chefe da Delegacia, mandando juntar o requerimento de Manuelito ao processo original de ocupação (fls. 17);

2 — feita a juntada (fls. 17);

3 — despacho da Chefia determinando vistoria no terreno (fls. 17 verso);

4 — realização de vistoria e apresentação do respectivo laudo (fls. 17 verso);

5 — deferimento do pedido de transferência (fls. 17 verso);

6 — expedição das guias para pagamento das taxas e laudêmio (fls. 18).

16. Se isso já é surpreendente, os dois fatos a seguir relatados são de estarrecer.

III — Outras irregularidades

17. O ocupante requereu apenas a *transferência da ocupação*. Pois bem, o

Chefe da Delegacia, pelo alvará expedido às fls. 21, concedeu, ao ocupante, autorização para transferir, sob regime de ocupação, o *domínio útil do terreno ocupado* e determinou a sua *transcrição no Registro de Imóveis* dentro do prazo de 60 dias, sob pena de multa de 0,5% sobre o valor do terreno e benfeitorias existentes. Tudo isso, esclarece o alvará, “de acordo com as condições estabelecidas no art. 116 e seu § do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946”.

18. Ora esse dispositivo cuida da transferência das *obrigações enfiteúticas*, com a transcrição, no Registro de Imóveis, do respectivo contrato, nada tendo a ver com *ocupação*, que é a *utilização do terreno da União a título precário*.

19. De posse daquele alvará, o ocupante Manuelito Gomes da Silva, pela escritura pública de fls. 24, firmada com Paulino Veloso Camelo, *vendeu-lhe o domínio útil da referida área de marinha, de propriedade da União Federal e da qual o outorgante era mero detentor, fazendo ainda constar, nessa escritura, que na área existiam, como benfeitorias, “cercas e aterros”*.

20. Observe-se que *13 dias antes da lavratura dessa escritura, vistoria determinada pela Delegacia constatara a inexistência de benfeitorias no terreno* (fls. 17 verso).

21. Essa escritura, de venda a *non domínio, envolvendo terras públicas federais, do domínio pleno da União, foi transcrita no Registro de Imóveis* (fls. 26), em nome de Paulino Veloso Camelo, *a quem a União nada vendera*.

22. Mas, não pararam aí as irregularidades. Em 1962, Paulino Veloso Camelo, através do requerimento de fls. 30, obteve do mesmo Chefe da Delegacia do SPU no Estado da Paraíba, que a área ocupada, a qual media originariamente 13.530,00m², *fosse aumentada para 84.435,00m²* (despacho de fls. 32 a 33 verso), após o que

loteou-a e iniciou a *venda dos lotes*, constando no processo diversas autorizações da Delegacia para essas transações.

IV — *As acertadas providências do SPU*

23. Alertada, às fls. 149, pelo competente Assistente Jurídico do SPU, Dr. Pedro Franco Barbosa, para esse festival de irregularidades, a atual Chefe da Delegacia do SPU naquele Estado tomou imediatamente as *medidas de sua alçada*, anulando a ilegalíssima ocupação, determinando as providências acatelasórias de fls. 154-163 e solicitando à Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado as medidas cabíveis “com o objetivo de anular a transcrição de fls 26” (fls. 153 verso, *in fine*).

24. Esse acertadíssimo despacho fixou, com precisão, os limites da intervenção solicitada.

25. Constatando que a autorização para ocupar a referida área de marinha fora concedida ilegalmente, a Autoridade administrativa competente anulou-a. Entretanto, como o ato autorizativo, embora ilegal, produzira efeitos jurídicos — *qual seja a transcrição, no Registro de Imóveis, em nome de particular, de bem do domínio da União somente dado em ocupação* — solicitou à Procuradoria da Fazenda no Estado, *apenas*, a anulação desse registro.

26. As folhas 164, despachou o Sr. Dr. Procurador da Fazenda Nacional, que se limitou a encaminhar o processo à douta Procuradoria da República, para a “adoção das medidas cabíveis ao caso”.

V — *Entendimento da Procuradoria da República*

27. Entretanto, a Douta Procuradoria da República na Paraíba, órgão que integra o Poder Executivo e ao qual incumbe, *privativamente*, a defesa dos interesses da União em Juízo, ao invés de promover,

judicialmente, a providência pedida pelo SPU, devolveu-lhe o processo, acompanhado do despacho de fls. 166-167, no qual sustenta a *validade do ato anulado pela autoridade administrativa*.

28. *Data venia*, esse respeitável pronunciamento não pode subsistir.

29. O que se solicitou à Ilustrada Procuradoria da República foi a *medida judicial adequada à anulação, no Registro de Imóveis, de transcrição, em nome de particular, de bem do domínio pleno da União. Apenas isso*.

30. Essa providência não tem obviamente qualquer conotação com a anulação da ocupação, porquanto, *mesmo fosse regular essa ocupação, ainda assim se imporia o cancelamento daquele registro, uma vez que, ao tolerar a ocupação de suas terras, a União não transfere, para o ocupante, nem sequer a sua posse, quanto mais o seu domínio*.

31. Pediu-se essa medida não porque o ato autorizativo fora desfeito, *mas sim porque a ocupação não gera domínio e, em consequência, não poderia ser transcrita*.

32. Portanto, o mérito da ação administrativa não estava em causa.

33. É certo que a Procuradoria da República, face a um ato administrativo lesivo ao interesse da União, pode e deve recusar-se a sustentar a sua validade em Juízo. Por igual, quando o direito do litigante particular *é evidente e incontratável*, pode o Ministério Público, atento a esses pressupostos, agir como advogado da lei e da sociedade.

34. Sucede que nenhuma dessas hipóteses ocorre no processo. O procedimento da Administração, além de altamente moralizador, reveste-se de legitimidade insusceptível de discussão, como se demonstrará.

VI — A ocupação dos terrenos da União

35. Para facilitar a compreensão do problema jurídico versado no processo, convém fixar que *ocupação* não é utilização regular das terras públicas.

A utilização

36. O uso regular dos imóveis da “União”, a ser formalizado através de contrato administrativo, é o previsto no art. 64 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946.

37. Consoante esse dispositivo, os imóveis da União, qualquer que seja a sua natureza, e quando não utilizados no serviço público, podem ser *alugados, aforados* ou *cedidos*.

A ocupação

38. Há, contudo, outra forma de utilização das terras do domínio público, imposta pelas circunstâncias e admitida pela lei, que a denomina *ocupação*, disciplinada nos arts. 127 a 133 do citado Decreto-lei n.º 1.760 de 1946.

39. Duas são as espécies de *ocupação*: a *concedida* ou *regularizada* e a apenas *inscrita*. Esta última será examinada em primeiro lugar, por versar o processo ocupação dessa natureza.

Dispõem aqueles artigos:

“Art. 127. Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 1.º A taxa corresponderá a 1% (um por cento) sobre o valor do domínio pleno do terreno.

§ 2.º A importância da taxa será periodicamente atualizada pelo SPU.

Art. 128. Para cobrança da taxa, o SPU fará a inscrição dos ocupantes, *ex officio*,

ou à vista de declaração destes, notificando-os.

Parágrafo único. A falta de inscrição não isenta o ocupante da obrigação do pagamento da taxa, devida desde o início da ocupação.

Art. 129 — O pagamento da taxa de ocupação deverá ser efetuado adiantadamente durante o primeiro quadrimestre de cada ano, sob pena de multa de 10% (dez por cento) sobre o montante da dívida.

§ 1.º A taxa de ocupação será cobrada em dobro nos casos previstos nos arts. 119 e 121.

§ 2.º No caso de não pagamento da taxa durante 2 (dois) anos consecutivos, o SPU providenciará a cobrança executiva e promoverá as medidas de direito para a desocupação do imóvel.

Art. 130. A transferência onerosa dos direitos sobre as benfeitorias de terreno ocupado fica condicionada à prévia licença do SPU que cobrará o laudêmio de 5% (cinco por cento) sobre o valor do terreno e das benfeitorias nele existentes desde que a União não necessite do mesmo terreno.

Art. 131. A inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento, salvo no caso previsto no item 4 do art. 105.

Art. 132. A União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação, observados os prazos fixados no § 3.º, do art. 89.

§ 1.º As benfeitorias existentes no terreno somente serão indenizadas, pela importância arbitrada pelo SPU, se por este for julgada de boa-fé a ocupação.

§ 2.º Do julgamento proferido na forma do parágrafo anterior, cabe recurso para o CTU, no prazo de 30 (trinta) dias da ciência dada ao ocupante.

§ 3.º O preço das benfeitorias será depositado em Juízo pelo SPU, desde que a parte interessada não se proponha a recebê-lo.

Art. 133. Poderá ser concedida licença de ocupação de terras devolutas situadas nos Territórios Federais, até 2.000 (dois mil) hectares, a pessoa física ou jurídica que se comprometa utilizá-la em fins agrícolas ou pastoris.

§ 1.º A licença de ocupação será dada pelo SPU, por proposta do Governador do Território e, em se tratando de terra situada dentro da faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros ao longo das fronteiras, ficará subordinadas à prévia permissão do Conselho de Segurança Nacional.”

§ 2.º Será cassada a licença se dentro do prazo de 90 (noventa) dias não for iniciada a utilização prevista.”

40. Observe-se que excluída a hipótese prevista no art. 133, que cogita de terras devolutas situadas nos Territórios Federais, a lei não autoriza à União conceder licença para ocupar terras de seu domínio.

41. Apenas, ante o fato consumado da inversão de terreno do seu domínio pelo particular, a União pode tolerar a título precário, a permanência deste na terra invadida, inscrevendo-o como seu ocupante e passando a cobrar-lhe a módica taxa anual de 1%, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, reservando-se o direito de revogar essa permanência quando necessitar do terreno, cabendo ao ocupante, nesse caso, somente a indenização correspondente ao valor das benfeitorias por ele construídas de boa-fé. Essa é a denominada ocupação inscrita.

42. A Lei não admite, porém, requerer-se a ocupação dos terrenos para posterior

utilização. O que a lei autoriza é, repita-se, a permissão da continuidade da ocupação, que deve *preexistir e ser provada, antes da inscrição do ocupante.*

43. A ocupação, assim como a posse, é uma situação de fato, a ser comprovada com fatos. O que a lei considera ocupação das terras públicas é a sua efetiva utilização, demonstrada com a existência de benfeitorias. Esse o elemento conceitual da ocupação. Admitida a ocupação presumida, não mais haveria — é claro — terras federais livres neste imenso País. Todas estariam intencionalmente ocupadas.

44. Do exposto, conclui-se:

a) que, por ocupação, a lei quer significar uma situação de fato, provada com a existência de benfeitorias que comprovem a efetiva utilização do terreno ocupado;

b) que a inscrição do ocupante deve ser precedida da constatação da existência dessas benfeitorias, única justificativa para permanência do particular no terreno público. De resto a razão dessa exigência é facilmente explicável. Sendo o consentimento para ocupar terrenos do domínio federal um ato unilateral, benéfico apenas para o ocupante, não teria sentido que a proprietária, a União, permitisse a sua ocupação, sem qualquer justificativa e à simples manifestação do desejo do interessado, para, mais tarde, quando necessitasse do terreno, ser forçada a indenizar-lhe o valor das benfeitorias ali existentes, por ele construídas em seu exclusivo proveito.

O precarium

45. Doutrinariamente, o consentimento para ocupar bem do domínio público é um ato unilateral da Administração, carregando como condição implícita a sua revogação *ad nutum.*

46. No particular, a nossa legislação é expressa, condicionando a revogação do ato

permissivo apenas à necessidade de a União necessitar do bem ocupado (art. 132).

A ocupação é incessível

47. O outro tipo de ocupação, concedida ou regularizada, diferencia-se, ainda que ligeiramente, da ocupação inscrita de que cogita o processo. Deve, porém, ser examinada, para melhor compreensão da disposição contida no art. 130 da lei, que apenas admite a transferência das benfeitorias existentes no terreno ocupado, tornando assim incessível a ocupação inscrita.

48. Até 1940, a legislação em vigor admitia ato expresso da Administração autorizando a concessão, sob regime de ocupação, dos terrenos da União.

49. Nesse ano, foi baixado o Decreto-lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940, que, em seu art. 4.º proibiu a concessão, sob o regime de ocupação, dos terrenos de marinha e de seus acrescidos e, no art. 5.º, assegurou, aos ocupantes naquela data, preferência para pleitear o seu aforamento, a ser requerido dentro do prazo de 180 dias (aliás, ainda em vigor) e obedecida a escala preferencial estabelecida no art. 10.

50. Essa lei foi esclarecida e ampliada pelo Decreto-lei n.º 3.438, de 1941, que, em seu art. 19, reiterou a proibição da concessão de novas ocupações, considerando ilegais as verificadas a partir da vigência do Decreto-lei n.º 2.490, de 1940 e reconheceu aos ocupantes anteriores, "na intercorrência do processo de aforamento o direito de transferir a sua ocupação" (§ 3.º do art. 19).

51. Com a continuação da abusiva ocupação inconsciente e gratuita das terras públicas, de marinha e interiores, criando situação não prevista pela legislação vigente, que taxativamente a proibia, tornou-se necessário regulamentá-la, o que foi feito pelos referidos arts. 127 a 133 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946.

52. Foi mantida, expressamente, a preferência outorgada aos ocupantes regularizados para requererem o aforamento dos terrenos por eles ocupados (art. 131) e, quanto às ocupações posteriores a 1940 e denominadas inscritas, a lei estabelece o seguinte:

a) pagamento da taxa de ocupação anual de 1%, calculada sobre o valor do terreno ocupado;

b) inscrição, *ex officio* ou a requerimento do ocupante, para beneficiar-se com a permanência no terreno ocupado;

c) precariedade da ocupação, assunto já examinado;

d) a incessibilidade da ocupação como tal (art. 130).

53. Esse artigo 130 autoriza o ocupante a transferir apenas as benfeitorias existentes na área ocupada. Não permite, em consequência, a cessão da ocupação.

54. Nem se alegue que a lei, ao permitir a transferência das benfeitorias existentes no terreno ocupado, não proíbe, expressamente, a cessão da ocupação, pois, é ponto assente que:

"Enquanto no Direito Privado a capacidade do sujeito faculta-lhe tudo que não for proibido, no Direito Público a competência só faculta o que seja permitido, seja de acordo com normas precisas, seja atendendo ao fim em vista do qual deve agir o agente ou órgão administrativo" (Bielsa — vol. I, p. 272).

55. Se a lei pretendesse permitir a cessão da ocupação e das benfeitorias, não limitaria a autorização apenas as benfeitorias, ou então, admitiria a transferência da ocupação quando estaria implícita a autorização para transferir também as benfeitorias.

56. Mas, há argumento melhor e definitivo.

57. Para as *ocupações regularizadas* (anteriores a 1940), a lei autoriza, expressamente, a transferência da ocupação, *in verbis*:

"Na intercorrência do processo de aforamento, o ocupante poderá transferir a ocupação, pago, previamente, o laudêmio de 5% sobre o valor da transação, ou sobre o que tiver sido estimado pelo Domínio da União. Nesse caso prosseguir-se-á no processo em nome do adquirente" (3.º do art. 19 do Decreto-lei n.º 3.438, de 1941).

58. Se há disposição expressa autorizando a *transferência da ocupação regularizada* e disposição por igual expressa, autorizando, na *ocupação inscrita*, apenas a *transferência das benfeitorias* existentes no terreno ocupado, só essas benfeitorias podem ser transferidas e, constatada a sua inexistência, não há o que transferir.

59. Vale acentuar que a autorização para transferir a ocupação, *mesmo quando regularizada*, é limitada à hipótese em que o ocupante já esteja exercendo a preferência ao seu aforamento.

60. O quanto é possível demonstrar o óbvio, parecem inobjektáveis as seguintes conclusões:

a) que a União não pode autorizar a ocupação de suas terras, mas, apenas, ao verificar estarem elas sendo ocupadas, *consentir* na continuação dessa ocupação, inscrevendo o intruso como seu ocupante, com a obrigação de pagar simbólica taxa anual;

b) que, por *ocupação*, entende a lei a *efetiva utilização da terra*, seja para qualquer atividade econômica;

c) que a *ocupação* não pode ser cedida, admitindo a lei, apenas, a transferência das benfeitorias existentes no terreno ocupado;

d) que, sendo incessível a ocupação, o terreno ocupado não pode ser desmembrado

(Isso, aliás, é de obviedade manifesta. Se o todo não pode ser cedido, não o pode a parte).

VII — O Despacho do Dr. Procurador

61. Ora, em seu pronunciamento de fls. 165-167, o Ilustre representante da União em Juízo sustenta exatamente o contrário.

62. Admite prova testemunhal para provar o uso dos terrenos pelo ocupante, mas, ao mesmo tempo, afirma que, no momento de sua inscrição, *ali não havia benfeitorias*.

63. Sustenta, ainda, que o próprio Doutor Assistente Jurídico nada objetara quanto à ocupação original, e, em consequência, não havia por que impugnar a de seu cessionário.

64. Essa afirmativa, *data venia*, não corresponde à realidade. Em seu juicioso parecer de fls. 149-50, esse competente funcionário considerou como *irregulares: a inscrição de Manuelito, a transferência da ocupação para Camelo e o desmembramento da área ocupada*.

65. Aliás, admitindo-se, como método de argumentação, que válida fosse a ocupação de Manuelito, nula seria a de Camelo, uma vez que, na época da transferência, *não havia benfeitorias* na área presumidamente ocupada (fls. 17 verso) e, existentes essas benfeitorias, *apenas elas poderiam ser transferidas*.

66. Labora ainda o respeitável despacho em equívoco, ao afirmar que, mesmo admitindo efeito retroativo à Portaria Ministerial n.º 305, de 1966, que foi baixada para interpretar o artigo 130 do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, não teria cabimento a sua aplicação à transferência em causa, *uma vez que*, na área ocupada, existiam benfeitorias de *pequeno porte — cercas e aterro*.

67. Não atentou devidamente o Ilustre Doutor Procurador para o fato de que, às fls. 17 verso do processo, encontra-se o laudo da vistoria determinada para apurar a existência de benfeitorias no terreno a ser transferido, no qual está dito, *textualmente*, o seguinte:

“Cumprindo o despacho supra informo que não existe atualmente benfeitoria no terreno em causa.”

68. A referência a “cercas e aterro” é do *próprio ocupante*, na malsinada escritura de folhas 24, lavrada treze dias após a vistoria, que nada constatará quanto a benfeitorias.

69. Cumpre esclarecer, com a devida licença, que os aterros dos terrenos de marinha estão proibidos há mais de cinquenta anos (art. 207 do Decreto n.º 16.197, de 1923) e cercas como tais, não são benfeitorias, servindo, apenas, para protegê-las, na hipótese de sua existência.

VIII — Conclusão

70. Do exposto, intui-se, claramente, que, a prevalecer o despacho de fls. 166-168 do Ilustrado Doutor Procurador da República no Estado da Paraíba, a União Federal ficará sem meios de reaver a sua

propriedade, de que foi desapossada através de expediente fraudulento.

71. Urge, em consequência, seja solicitada a reconsideração do referido despacho, para o fim de ser promovido, judicialmente, o cancelamento da transcrição de fls. 26.

72. Cabem, outrossim, providências por parte do SPU com vista à apuração de eventual responsabilidade.

73. Ao Senhor Procurador-Chefe.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, em 12 de fevereiro de 1974. *Ignácio Loyola Costa*, 8.º Procurador da Fazenda Nacional.

Subcrevo integralmente as conclusões do lúcido parecer do Ilustre 8.º Procurador da Fazenda Nacional, Doutor Ignácio Loyola Costa.

2. Submeta-se o processo ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sugerindo, *data venia*, a expedição de Ofício ao Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, em ... de fevereiro de 1974. *Cid Heráclito de Queiroz*, Procurador-Chefe.

Conheça as obras de Direito e Ciência Política editadas pela Fundação Getulio Vargas. Peça nosso catálogo. O endereço é: Editora da FGV, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB, Brasil.