

Revista Brasileira de Cartografia (2016), N° 68/10: 1937-1950
Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto
ISSN: 1808-0936

OS BENS TERRITORIAIS DA UNIÃO E SEUS CADASTROS

The Public Land and Their Cadastres

Lilian Nina Silva Frederico & Andréa Flávia Tenório Carneiro

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Centro de Tecnologia e Geociências – Departamento de Engenharia Cartográfica

Av. Acadêmico Hélio Ramos, s/n - 2º andar - DECart - Cidade Universitária, CEP: 50740-530 Recife – PE
liliannina@hotmail.com, aftc@ufpe.br

Recebido em 28 de Abril, 2015/ Aceito em 1 de Novembro, 2016

Received on April 28, 2015/ Accepted on November 1, 2016

RESUMO

O artigo 20 da Constituição Federal lista como bens imóveis da União: terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras e à preservação do meio ambiente, rios, ilhas, praias marítimas, recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, mar territorial, terrenos de marinha e seus acrescidos, potenciais de energia hidráulica, recursos minerais, cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e pré-históricos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. No Brasil não existe um único órgão responsável pelo cadastro de terras, e com os imóveis públicos de administração federal essa situação se repete, já que existe mais de um órgão envolvido no seu gerenciamento. Este trabalho tem como objetivo apresentar os cadastros de bens imóveis da União, seus elementos e atributos. Tais cadastros possuem finalidades diferentes, de acordo com as competências de cada instituição: ANA (Agências Nacional das Águas), DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), SPU (Secretaria do Patrimônio da União), MMA (Ministério do Meio Ambiente), FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e Marinha. Entre outros resultados, o estudo constatou a diferença de nível tecnológico entre os diferentes sistemas cadastrais e a inexistência de compartilhamento de informações entre alguns órgãos. Tais resultados subsidiam uma pesquisa que tem como objetivo propor um modelo de cadastro único de bens da União baseado na Norma ISO 19.152:2012 LADM (*Land Administration Domain Model*).

Palavras chaves: LADM, Bens Públicos, Cadastro Territorial.

ABSTRACT

The Constitution lists in Article 20 as property of the Union: unoccupied lands essential to the defense of borders and the preservation of the environment, rivers, islands, sea beaches, natural resources of the continental shelf and the exclusive economic zone, territorial sea, marine land and its extensions, land with potential to generate hydroelectric power, mineral resources, natural underground cavities, archaeological and prehistoric sites, and lands traditionally occupied by Indians. In Brazil there is not a single entity responsible for land registry, and the public buildings of federal administration are in the same situation, since there is more than one agency involved in its management. To Williamson *et al.* (2010) registration is like an engine of a system of land administration. The land register may be established for fiscal purposes (eg valuation and equitable taxation), for legal purposes (conveyancing), to assist in land management and land use (eg, for other administrative purposes and planning) and enables sustainable development and environmental protection. This work aims to present the real estate records of the Union, its elements and attributes. These records have different purposes, according to each institution's competences: ANA (Agency for Natural Waters), DNPM (National Department of Mineral Production), SPU (Union Heritage Department), MMA (Ministry of

Environment), FUNAI (National Indian Foundation) and Navy. Among other results, the study found the technological gap between the different cadastral systems and the lack of information sharing between some entities. These results subsidize research that aims to propose a single registration model of Union goods based on the ISO 19.152:2012 LADM (Land Administration Domain Model).

Keywords: LADM, Public Land, Cadaster.

1. INTRODUÇÃO

A história dos bens públicos inicia-se com a chegada dos portugueses ao Brasil, quando todas as terras passam ao domínio da Coroa Portuguesa. Inicialmente, as terras foram divididas em Capitânicas Hereditárias e negociadas através do Regime de Sesmarias, onde cada Capitão Donatário poderia conceder terra a quem tivesse interesse. Neste período, a posse da terra era determinada através do seu uso.

No ano de 1854, no período imperial, surge a primeira legislação que determina a administração dos bens públicos. O órgão responsável era a Repartição Geral das Terras Públicas, encarregado de administrar e cadastrar as terras que foram negociadas através do regime de sesmarias, o que não foram utilizadas. Essas terras, que encontravam-se sem uso, foram denominadas terras devolutas.

O artigo 20 da Constituição Federal cita os bens imóveis da União: terras devolutas indispensáveis à defesa da fronteira e à preservação do meio ambiente, rios, ilhas, praias marítimas, recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, mar territorial, terrenos de marinha e seus acrescidos, potenciais de energia hidráulica, recursos minerais, cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e pré-históricos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Observa-se a diversidade e a dificuldade de controle e administração desses bens, que estão sob a responsabilidade de instituições distintas, com competências variadas.

No Brasil, não existe um único órgão responsável pelo cadastro de terras, e com os bens públicos de administração federal essa situação se repete, existe mais de um órgão envolvido no seu gerenciamento.

Este trabalho tem como objetivo apresentar os cadastros de bens imóveis da União, seus elementos e atributos. Tais cadastros possuem finalidades diferentes, de acordo com as competências de cada instituição.

2. ESPÉCIES DE BENS PÚBLICOS

Os bens da União descritos no Art. 20 da Constituição Federal de 1988 são os seguintes:

2.1 Terras Devolutas

Na Constituição Federal de 1988 encontramos o seguinte texto: são bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.

A definição de terras devolutas remonta à época da Coroa Brasileira e ao sistema de sesmarias. O termo “devoluta” significa devolvida, vazia, desocupada (SAULE *et al.* 2006)

No Art. 1º da Lei 6.634 de 1979 fica estipulado faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. Di Pietro (2003) comenta que isto não quer dizer que todas as terras situadas na faixa de fronteira sejam públicas e de propriedade da União; a Constituição faz referência às terras devolutas. Existem terras particulares nessa faixa, que ficam sujeitas a uma série de restrições estabelecidas em lei, em benefício da segurança nacional.

Para Cardoso (2010), a Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de terras devolutas federais, incluindo aquelas indispensáveis à preservação ambiental. É neste contexto, por exemplo, que se inserem as Unidades de Conservação Federais, previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

2.2 Unidades de Conservação

Através da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, fica estabelecido que Unidades classificadas como Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva Biológica e Estação Ecológica são de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.

Os Parques Nacionais têm por objetivo básico

a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas, são área de proteção integral. Unidades enquadradas como Floresta Nacional, são áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e têm como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, são caracterizadas pelo seu uso sustentável.

Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, na agricultura de subsistência, são áreas de uso sustentável. Unidades caracterizadas como Reserva de Fauna são áreas naturais com populações animais de espécies nativas, caracteriza-se por ser área de proteção integral. Áreas denominadas Estação Ecológica têm como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisa científica, são de proteção integral. Finalmente, a Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, caracteriza por ser de proteção integral.

2.3 Águas Públicas e Terrenos Marginais

Os bens da União são 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 (CF, Art. 20, III).

Saule *et al.* (2006) comentam que a Lei Federal sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos determina expressamente que a água é bem de domínio público, que seu uso depende de outorga de uso a ser concedida pelo poder público e que as águas são inalienáveis.

As águas públicas de uso comum estão descritas no Art 2º do Código das Águas são estas; as correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis, as correntes de que se façam estas águas, fontes e reservatórios públicos; as nascentes quando forem de tal modo consideráveis que, por si só, constituam o “caput fluminis”, os braços de quaisquer correntes públicas, desde que os mesmos influam na navegabilidade ou fluviabilidade.

Os terrenos marginais estão descritos no Art. 14 do Código das Águas, e são estes os

que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias, ou seja, depois do ponto que é periodicamente inundado.

2.4 Ilhas e Praias

Os bens da União, conforme Art. 20 da Constituição Federal são: 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 afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal.

Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema (Art. 10, § 3º, Lei nº 7.661/1988).

Conforme Saule *et al.* (2006), as ilhas marítimas estão classificadas em oceânicas e costeiras. As ilhas oceânicas estão localizadas em alto-mar, afastadas da costa, podemos citar como exemplo Fernando de Noronha (PE). As ilhas costeiras estão localizadas próximas ao continente, situadas no mar territorial (faixa de 12 milhas marítimas de largura). Conforme o mesmo autor, as ilhas marítimas pertencem à União, com exceção das áreas – situadas no interior destas ilhas – sob domínio dos Estados, Distrito Federal, Municípios e particulares.

2.5 Mar Territorial

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a soberania dos Estados costeiros estende-se a uma faixa de mar adjacente que não pode exceder 12 milhas marítimas a partir das linhas de base, definido como mar territorial (CAVALCANTI, 2011).

2.6 Plataforma Continental e Zona Econômica Exclusiva

Segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) está situada além do mar territorial e a este adjacente, não podendo exceder 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial (CAVALCANTI, 2011).

Na ZEE, o Estado costeiro possui direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo (CAVALCANTI, 2011).

A CNUDM define que: “A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância” (CAVALCANTI, 2011).

2.7 Terrenos de Marinha

Os terrenos de marinha têm sua definição legal no Art. 2º, do Decreto-lei 9.760, de 1946: “São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831.

a) Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) Os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés”.

Os terrenos acrescidos estão definidos no Art. 2º e 3º, Decreto-lei 9.760: “Os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

Embora os conceitos façam referência às margens dos rios navegáveis, elas somente são incluídas no conceito de terreno de marinha se forem atingidas pela influência das marés, porque, em regra, as margens dos rios entram no conceito de terrenos reservados (DI PIETRO, 2003).

O mesmo autor explica que sua utilização pelo particular se faz sob regime de aforamento ou enfiteuse, pelo qual fica a União com o domínio direto e transfere ao enfiteuta o domínio útil, mediante pagamento de importância anual, denominada de foro ou pensão.

2.8 Potenciais de Energia Hidráulica

Antes da promulgação do Código de Águas (1934), as quedas d’água estavam sujeitas a um regime de propriedade privada, identificadas

com a propriedade do solo. Esta disposição, no entanto, passou a confrontar com a existência das usinas hidrelétricas, relacionadas com grande parte das atividades econômicas do país. Diante disso, fez-se necessário desvincular o uso da força hidráulica, como bem imaterial, da propriedade do solo e das águas, a fim de colocá-lo à disposição de toda a sociedade (SAULE *et al.*, 2006 Apud CRETELLA, 1991).

Dessa forma, os potenciais de energia hidráulica são as fontes que produzem a energia por meio da água e pertencem à União. Sua utilização, para fins de exploração industrial, está sujeita ao sistema de autorizações e concessões (SAULE *et al.*, 2006).

2.9 Recursos Minerais

Os recursos minerais podem estar na superfície ou no subsolo, sendo que nos dois casos são de propriedade exclusiva da União (SAULE *et al.*, 2006).

O Art. 6º do Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968, descreve a jazida como “toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico”.

Conforme Di Pietro (2003) mina é a jazida em lavra. Jazida é o fenômeno geológico da natureza, enquanto a mina é o resultado de exploração da jazida, traduzindo uma atividade econômica produtiva.

2.10 Cavidades Naturais Subterrâneas

As cavidades naturais subterrâneas são popularmente conhecidas como cavernas e grutas. Os sítios arqueológicos e pré-históricos são locais onde se encontram vestígios de civilizações pré-históricas e são delimitados pela arqueologia em virtude do interesse para estudos. Tanto as cavidades subterrâneas quanto os sítios arqueológicos são considerados patrimônio cultural brasileiro pela Constituição Federal e pertencem à União (SAULE *et al.*, 2006).

2.11 Terras Ocupadas pelos Índios

O Art. 231 da Constituição Federal estabelece que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

3. CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS DA UNIÃO

Os bens públicos são classificados em três categorias: bens de uso comum do povo, uso especial e dominiais. O critério dessa classificação, conforme Di Pietro (2003), é o da “destinação” ou “afetação” do bem, então, desta maneira, sob o aspecto jurídico podemos classificar o bem em duas categorias, “domínio público do Estado” que abrange os bens de uso comum do povo e os de uso especial, e “domínio privado do estado” abrangendo os bens dominiais.

Os bens de uso comum do povo são definidos por lei ou pela natureza do próprio bem. São os bens destinados ao uso coletivo. Podem ser usados indistintamente pelo povo, em igualdade de condições (DI PIETRO, 2003).

Os bens de uso especial são “utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins” (DI PIETRO, 2003). Neste caso, a população pode utilizar o bem público de forma específica. Se o bem for destinado para uma escola pública, por exemplo, a população poderá utilizá-lo para fins educacionais, culturais e esportivos (SAULE *et al.*, 2006).

Os bens dominiais são os bens do domínio privado do Estado. Conforme Di Pietro (2003), comportam uma função patrimonial ou financeira,

porque se destinam a assegurar rendas ao Estado em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral; a consequência disso é que a gestão dos bens dominiais não era considerada serviço público, mas uma atividade privada da Administração.

De acordo com Cardoso (2009), os bens da União descritos no Art. 20 da Constituição e sua classificação com o Art. 99 do Código Civil (Lei 10.406 de 2002) são apresentados no quadro da Figura 1.

4. OS CADASTROS DE BENS DA UNIÃO

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) é o órgão responsável pelo cadastramento e administração dos bens da União, porém outras instituições possuem competência para administrar bens específicos. A Figura 2 ilustra as principais instituições que possuem cadastros de terras públicas federais. Pode-se observar que alguns tipos de bens são cadastrados por instituições distintas, para fins distintos. A FUNAI (Fundação Nacional do Índio), por exemplo, tem a atribuição de levantar e cadastrar as áreas destinadas aos índios, no intuito de garantir os direitos dos mesmos. Já a SPU cadastra as terras com o objetivo de cobrança de taxa sobre pessoas/empresas que fazem o uso de bens da União, caracterizando-se por ser um cadastro fiscal.

Bens de Uso Comum:	Bens de Uso Especial:	Bens Dominiais:
<ul style="list-style-type: none"> •Praias marítimas e fluviais de rios federais ou com influência de maré; •Águas de Rios federais e outros corpos d'água situados em áreas da União; •Mar territorial; •Cavernas, sítios arqueológicos e pré-históricos. 	<ul style="list-style-type: none"> •As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; •Imóveis entregues à Adm. Pública Federal; •Os potenciais de energia hidráulica; •Os recursos minerais, inclusive os do subsolo; •Recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. 	<ul style="list-style-type: none"> •Terrenos de Marinha (Orla Marítima); •Terrenos Marginais (Orla fluvial de rios federais); •Ilhas costeiras ou oceânicas excluídas as áreas das sedes de município; •Ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; •Ilhas (interior nacional) fluviais com influência de maré; •Bens incorporados de órgãos extintos, adjudicados; •Terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, à defesa das fortificações e construções militares, à defesa das vias federais de comunicação, à preservação ambiental.

Fig. 1 - Classificação dos Bens Públicos da União. Fonte: Cardoso (2009).

Deste modo, ressalta-se que os cadastros apresentados neste item possuem finalidades específicas ao interesse de cada órgão. A Figura 2 retrata a relação de cada órgão com determinados bens.

4.1 Agência Nacional das Águas - ANA

Em 1997, entrou em vigor a Lei nº 9.433, também conhecida como “Lei das Águas”, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Em 2000, através da Lei nº 9.984, é criada a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do SINGREH, estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

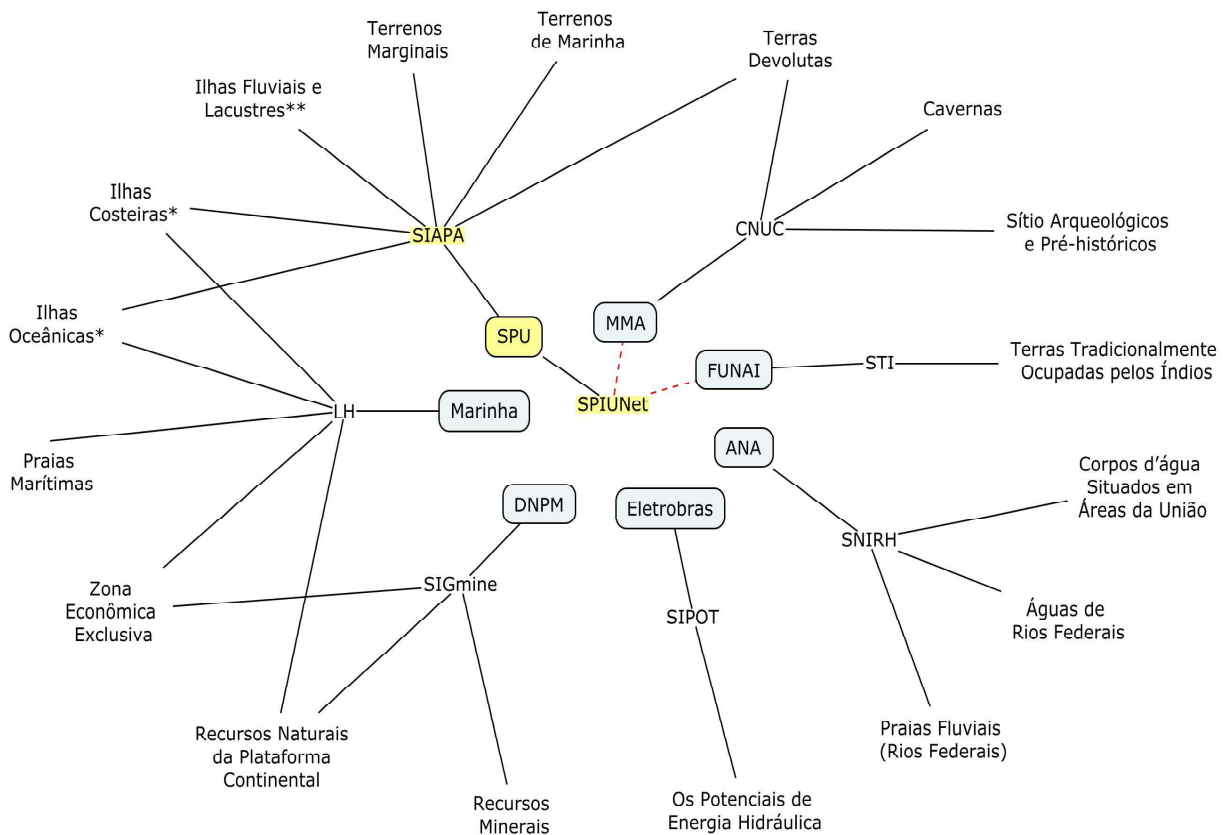
A atuação da ANA obedece aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos

e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe (Art 4º Lei nº 9.984):

V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) é um amplo sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos, bem como fatores intervenientes para sua gestão. No portal da internet do SNIRH estão disponíveis o Sistema de Monitoramento Hidrológico (Telemetria), o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos, mapas diversos (de outorgas, domínio de cursos d’água, abastecimento urbano de água, etc.) e muitas outras informações pertinentes à gestão de águas (Figura 3).



*Excluída a área de sede do município

**Em zonas limítrofes com outros países

SPU - Secretaria do Patrimônio da União, MMA - Ministério do Meio Ambiente, FUNAI - Fundação Nacional do Índio, ANA - Agência Nacional das Águas, DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral.

Fig. 2 – Mapa cognitivo dos bens da União relacionados aos sistemas cadastrais existentes.

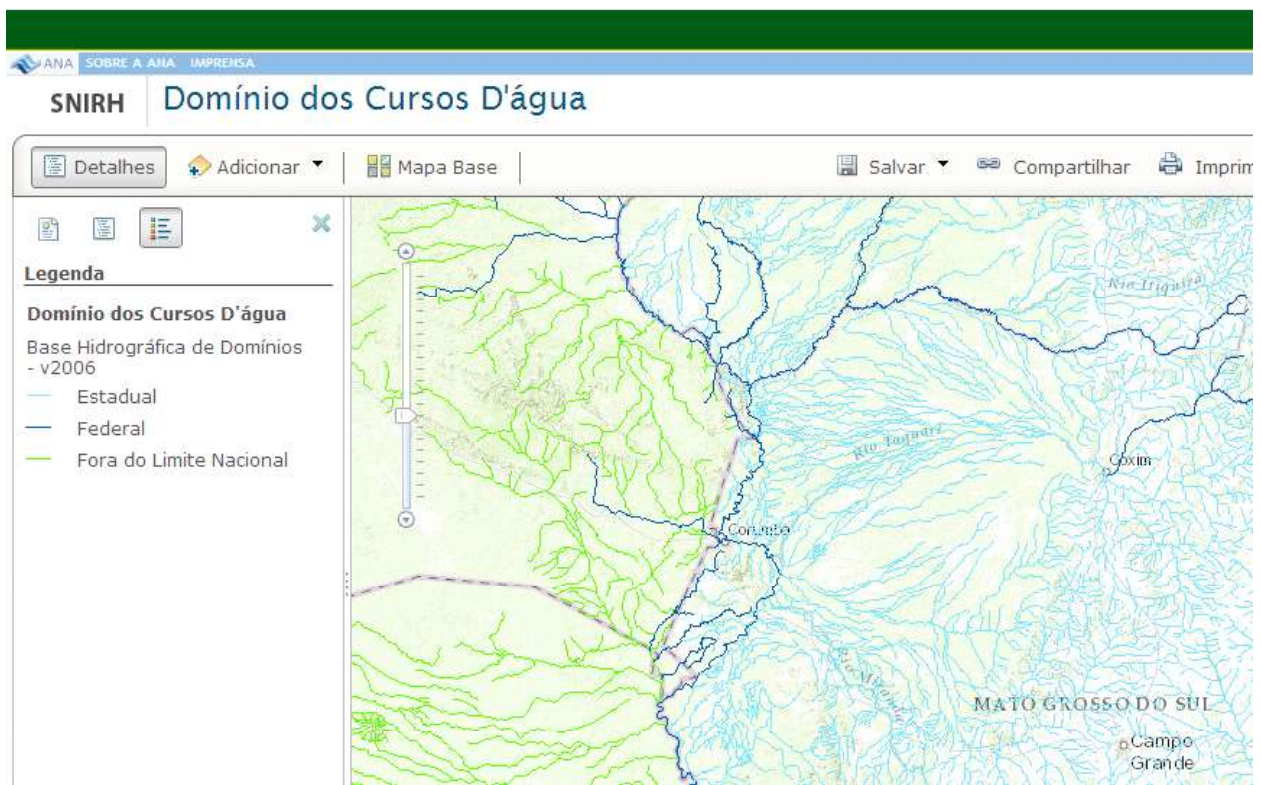


Fig. 3 - Pesquisa sobre situação cadastral dos rios no interior do Brasil. Fonte: SNIRH (2014).

O Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH) foi instituído pela Resolução ANA nº 317/2003 para registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas usuárias de recursos hídricos. O registro se aplica aos usuários de recursos hídricos que captam água, lançam efluentes ou realizam usos não consuntivos diretamente em corpos hídricos (rio ou curso d'água, reservatório, açude, barragem, poço, nascente, etc). O conteúdo do cadastro inclui informações sobre a vazão utilizada, local de captação, denominação e localização do curso d'água, empreendimento do usuário, sua atividade ou a intervenção que pretende realizar.

O CNARH é parte integrante do Sistema Nacional de Informações Sobre Recursos Hídricos e viabiliza o compartilhamento de informações para a gestão compartilhada entre a União e os Estados.

4.2 Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM

Em 1934, através do Decreto Nº 23.979, cria-se o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM. Em 1994, através da Lei nº 8.876, fica o Poder Executivo autorizado a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

No Art 3º desta mesma lei são definidas as finalidades do DNPM, que são: promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa. No inciso VII deste artigo pode-se ler “implantar e gerenciar bancos de dados para subsidiar as ações de política mineral necessárias ao planejamento governamental”.

O DNPM possui em seu portal na internet, o “Cadastro Mineiro”, onde pessoas ou empresas que desejam fazer exploração mineral são cadastradas (Figura 4). Os dados do Cadastro Mineiro podem ser observados através do SIGMine, um Sistema de Informação Geográfica de Mineração, onde os dados sobre mineração podem ser baixados através de arquivos shapefile no sistema de referência SAD69 ou SIRGAS2000.

Áreas de mineração localizadas no Mar Territorial do litoral brasileiro também são cadastradas e administradas pelo DNPM (Figura 5).

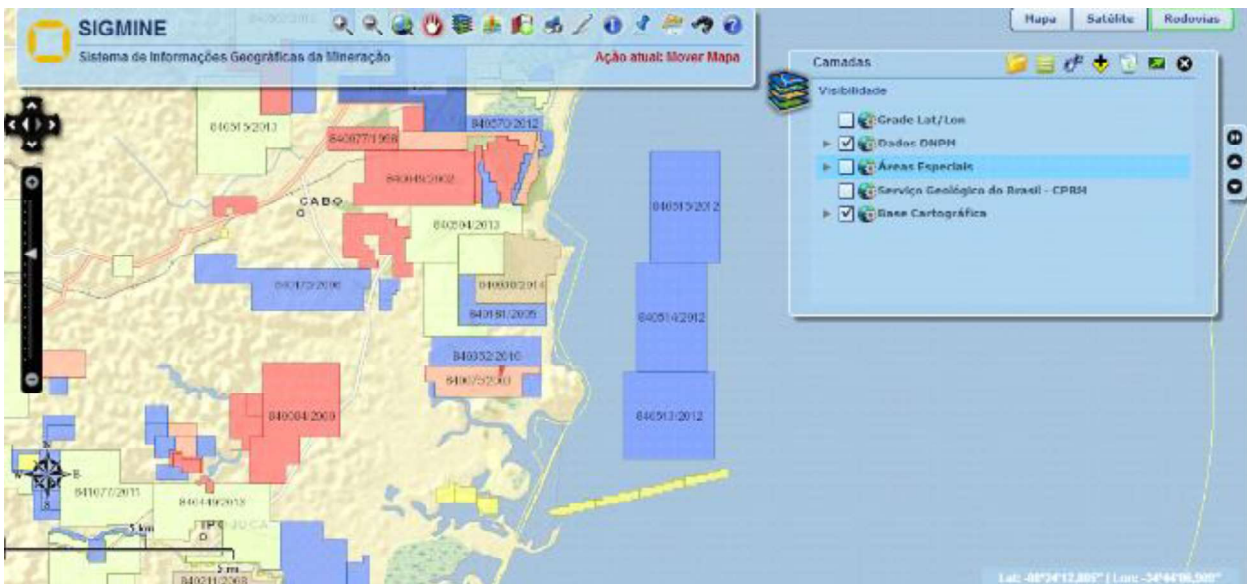


Fig. 4 - Pesquisa sobre situação cadastral de processos minerários no interior do Brasil. Fonte: SIGMine (2014).

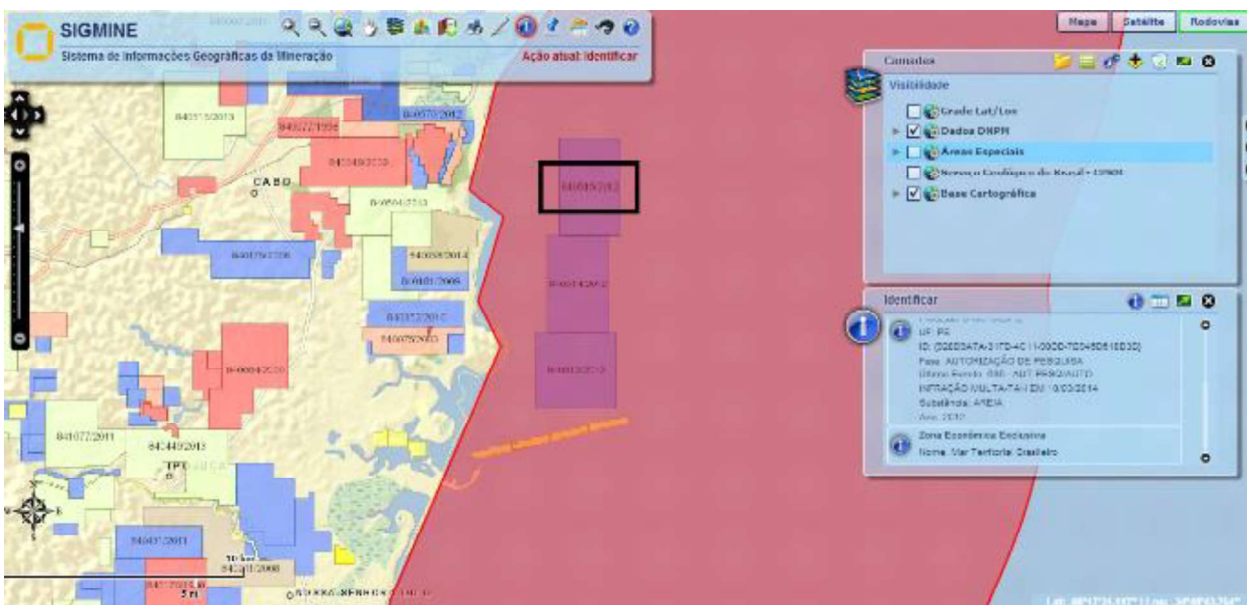


Fig. 5 - Pesquisa sobre situação cadastral de processos minerários no Mar Territorial do Brasil. Fonte: SIGMine (2014).

4.3 Ministério do Meio Ambiente - MMA

No ano de 1992, através da Lei 8.490, a Secretaria do Meio Ambiente passa a ser o Ministério do Meio Ambiente. Faz parte da estrutura do MMA o Departamento de Áreas Protegidas, e no Art. 21 do Decreto nº 6.101 de 2007, ficam definidas suas competências, das quais podemos destacar:

I- subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com:

d) a manutenção, com a colaboração do IBAMA e dos órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão das unidades de conservação integrantes do SNUC, do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.

O CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação pode ser acessado através de seu portal na internet, e disponibiliza arquivos no formato shapefile (Figura 6).

O objeto desta pesquisa são bens da União, neste cadastro de Unidades de Conservação o interesse é apenas em área públicas de administração federal.



Fig. 6 - Disponibilização de dados do MMA. Fonte: MMA (2014).

4.4 Fundação Nacional do Índio - FUNAI

Em 1967, através da lei nº 5.371, fica criado a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e dentro de suas finalidades podemos destacar, “garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes” aos povos indígenas.

No Art. 4º do Estatuto da Fundação Nacional do Índio (Decreto nº 7.778, de 27 de julho de 2012), a FUNAI promoverá estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

A FUNAI possui um sistema de informação apenas para os servidores, denominado “Intranet” e também disponibiliza informações em arquivo shapefile sobre os territórios indígenas em seu portal na internet (Figura 7).

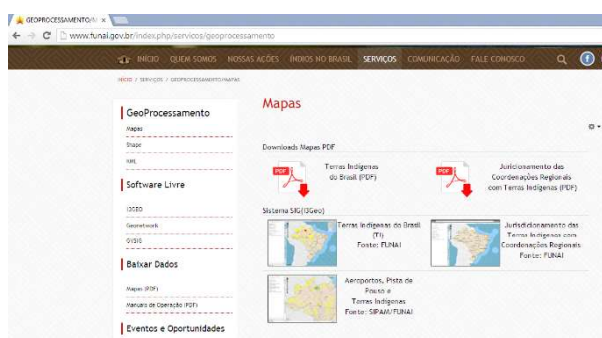


Fig. 7 - Disponibilização de dados da FUNAI. Fonte: FUNAI (2014).

4.5 Marinha

O Comando da Marinha faz parte das Forças Armadas do Brasil e está regulamentado pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Suas atribuições estão descritas no Art. 17,

das quais podemos destacar: orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional e prover a segurança da navegação aquaviária.

Conforme normativo interno do Comando da Marinha (NORMAM-25/DHN), *Levantamento Hidrográfico (LH)* é toda a pesquisa em áreas marítimas, fluviais, lacustres e em canais naturais ou artificiais navegáveis, que tenha como propósito a obtenção de dados de interesse à navegação aquaviária. Esses dados podem ser constituídos por informações da batimetria, da natureza e geomorfologia do fundo marinho, da direção e força das correntes, da altura e fase da maré, do nível das águas, da localização de feições topográficas e objetos fixos que sirvam em auxílio à navegação.

No ano de 1989 foi aprovado o Decreto nº 98.145 que estabelece o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPAC), este tem o propósito de estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho.

Sob a coordenação da Comissão Intermunicipal para os Recursos do Mar (CIRM), essas atividades foram desenvolvidas conjuntamente pela Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha do Brasil (DHN), Empresa Brasileira de Petróleo S.A. (PETROBRAS) e Comunidade Científica Brasileira (Marinha, 2014).

No ano de 2009, o Comando da Marinha e o DNPM assinaram um acordo de cooperação para estabelecer formas de atividades, no sentido de ampliar e intensificar o intercâmbio de informações que contribuam para melhorar o planejamento e a implementação das ações de fiscalização das atividades de pesquisa e lavra de mineração no mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental brasileiros.

No portal da internet do Comando da Marinha existe a disponibilização de dados em shapefile sobre a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

4.6 Eletrobras

Em 1961, através da Lei nº 3.890-A, fica autorizada a União a construir a empresa Centrais

Elétricas Brasileiras S. A. – ELETROBRÁS. Suas atribuições estão definidas Art. nº 2, a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como a celebração dos atos de comércio decorrentes dessas atividades.

Nos anos 90 ocorreu a abertura ao capital privado, hoje a empresa se caracteriza por ser de economia mista e de capital aberto, com ações negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo (Bovespa), de Madri e de Nova York (ELETROBRAS, 2014).

A Eletrobras desenvolveu o Sistema de Informações do Potencial Hidrelétrico Brasileiro (SIPOT) com o objetivo de armazenar e processar informações sobre estudos e projetos de usinas hidrelétricas. O desenvolvimento dos estudos hidrelétricos, ou seja, o aprofundamento dos estudos em estágios de inventário, viabilidade e projeto básico, permite identificar as restrições econômicas, ambientais e técnicas existentes, que muitas vezes reduzem o potencial inicialmente estimado (ELETROBRAS, 2014).

Esse trabalho é gerenciado pela Divisão de Recursos Hídricos e Inventário - DENH, do Departamento de Estudos Energéticos – DEN, da Diretoria de Engenharia da Eletrobras. No portal da internet da Eletrobras são disponibilizados mapas do SIPOT no formato PDF.

4.7 Serviço Florestal Brasileiro - SFB

Em 2006, através da Lei 11.284, fica instituído o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente. O Art. 55 desta lei traz as competências do SFB, das quais podemos destacar, “o SFB atua exclusivamente na gestão das florestas públicas e tem por competência: criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente e gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, exercendo as seguintes funções:

- a) organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;
- b) adotar as providências necessárias para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional.”

Esta lei também conceitua “Floresta Pública”: florestas, naturais ou plantadas,

localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.

O objeto deste estudo são apenas imóveis que se caracterizam públicos e de administração da União.

O Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) é um instrumento de planejamento da gestão florestal, que reúne dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal (SFB, 2013).

O Cadastro Geral de Florestas Públicas da União identifica as florestas públicas federais (FPF) que correspondem às florestas naturais ou plantadas nas terras de domínio da União e da administração indireta. O CGFPU inclui (SFB, 2013):

1. Áreas inseridas no Cadastro de Terras Indígenas
2. Unidades de conservação federais (ex. Parque Nacional, Reserva Extrativista, Florestas Nacionais) com exceção das áreas privadas localizadas em categorias de unidade que não exijam a desapropriação (ex: Áreas de Proteção Ambiental - APA)
3. Florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais, matriculados ou em processo de arrecadação em nome da União, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

No portal da internet do Serviço Florestal Brasileiro são disponibilizados os dados do cadastro em formato shapefile. O SFB (2013) informa que as informações são consolidadas à medida que novos dados são disponibilizados pelas instituições parceiras - isto faz do Cadastro um banco de dados dinâmico.

4.8 Secretaria do Patrimônio da União - SPU

Como já descrito anteriormente, o primeiro órgão público criado para gerenciamento de bens públicos foi a Repartição Geral de Terras Públicas através da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. O Art. 21 desta Lei estabelecia que o mesmo era encarregado de

dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição delas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.

Após a promulgação da República, criou-se um novo órgão, pela Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. No curso do tempo, novas denominações foram se sucedendo: Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32), Serviço do Patrimônio da União (Decreto-lei nº 6.871/44) e, por força do Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, foi instituída a Secretaria do Patrimônio da União, quando ainda integrava a estrutura do Ministério da Fazenda (SPU, 2013).

No ano de 2003 foi constituído o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Gestão do Patrimônio da União – GTI (Decreto Presidencial de 11/09/2003), que fez mudanças significativas nos princípios da gestão do patrimônio público, destacando o seguinte texto: “garantia do cumprimento da função socioambiental do Patrimônio da União, ressaltando sua articulação com as políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora”.

Podemos citar o Memorando Circular 90/2010 que reforça essa ideia, quando afirma “Partindo do paradigma lançado pela Constituição Federal de 1988, substitui-se a ideia de “terra pública, terra sem dono” por “terra pública, terra de todos”. Configurou-se, assim, o entendimento e a expectativa contemporâneos que exigem o cumprimento da função socioambiental do patrimônio imobiliário”.

Outro ponto que é importante destacar são as diretrizes presentes no Decreto Presidencial de 11/09/2003 que apresenta a ideia da constituição de um Cadastro Único dos imóveis do Patrimônio da União.

Atualmente existem dois cadastros de imóveis da união administrados pela SPU, que se caracterizam por serem apenas descritivos, sem uma base cartográfica relacionada aos dados: o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), destinado aos imóveis dominiais, e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet).

No portal da internet não são disponibilizados dados sobre estes bens.

5. CONCLUSÕES

Este trabalho mostrou que existem diferentes órgãos responsáveis pela administração e cadastramento de bens da União, de acordo com suas competências e funções. Estes cadastros funcionam de maneira isolada, sem compartilhamento de informações entre essas instituições, e muitas vezes sem disponibilização para a sociedade. Como consequência, a gestão e o controle do uso e posse das terras públicas são prejudicados.

Trata-se do resultado parcial de um estudo que está sendo desenvolvido na Universidade Federal de Pernambuco pertinente à modelagem de um cadastro único para os bens da União, que deverá aperfeiçoar o conhecimento sobre esse patrimônio.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à CAPES, pela bolsa de estudos concedida para a realização desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de Janeiro de 1854.** - Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/cciv_il_03/decreto/1851-1899/D1318.htm.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** – 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **Decreto nº 22.250, de 23 de Dezembro de 1932.** - Reorganiza os serviços da Diretoria do Patrimônio Nacional, altera sua denominação e dá outras providências. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939 / decreto-22250-23-dezembro-1932-514892-norma-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22250-23-dezembro-1932-514892-norma-pe.html).

_____. **Decreto nº 23.979 - de 8 de Março de 1934** - Extingue no Ministério da Agricultura a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas, criada, pelo decreto nº 23.338, de 11 de janeiro de 1933, aprova os regulamentos das diversas dependências do mesmo Ministério, consolida a legislação referente à reorganização por que acaba de passar e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23979-8-marco-1934-499088-norma-pe.html.

_____. **Decreto nº 24.643, de 10 de Julho de 1934** - Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm.

_____. **Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007**. - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm.

_____. **Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968**. - Aprova o Regulamento do Código de Mineração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62934.htm

_____. **Decreto nº 7.778, de 27 de Julho de 2012** - Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7778.htm

_____. **Decreto nº 96.911, de 3 de Outubro de 1988** - Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96911.htm.

_____. **Decreto nº 98.145, de 15 de Setembro de 1989** - Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98145.htm.

_____. **Decreto-Lei nº 6.871, de 15 de Setembro de 1944** - Transforma a Diretoria do Domínio da União em Serviço do Patrimônio da União e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6871-15-setembro-1944-386486-publicacaooriginal-1-pe.html>

_____. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 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.

_____. **Lei nº 3.890-a, de 25 de Abril de 1961** - Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3890Acons.htm.

_____. **Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967** Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm

_____. **Lei nº 7.661, de 16 de Maio de 1988** - Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm

_____. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992** - Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm.

_____. **Lei nº 8.876, de 2 de Maio de 1994** - Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8876.htm.

_____. **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.htm.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000** - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997** - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm.

_____. **Lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm.

_____. **Lei nº 11.284, de 2 de Março de 2006** - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDP; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm

_____. **Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850** - Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm

_____. **Lei nº 2.083, de 30 de Julho de 1909** - Reforma o Tesouro Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-2083-30-julho-1909-580344-publica-caoriginal-103291-pl.html>.

_____. **Lei nº 6.634, de 2 de Maio de 1979** - Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm

_____. **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

_____. **Normam-25/DHN de 2014** - Normas da autoridade marítima para levantamentos hidrográficos - Marinha do Brasil - Diretoria de Hidrografia e Navegação. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/chm/box-levantamento-hidrografico/arquivos/normam25-rev1.pdf>

_____. **Resolução nº 317, de 26 de Agosto de 2003** - Institui o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos – CNARH. Disponível em: arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2003/317-2003.pdf

CARDOSO, P. de M.; Regularização Fundiária em Terras Da União – Publicado em **X Encontro Nacional dos Advogados da União** - Belém, PA – 2009. 27p.

CARDOSO, P. de M.; **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária.** Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) área de concentração Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. 260 p.

CAVALCANTI, V. M. M. **Plataforma continental: a última fronteira da mineração brasileira** – Brasília: DNPM, 2011. 96p.

CRETELLA, J. J.; **Comentários à Constituição Brasileira de 1988** – Vol. 3. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1991. 608p.

DI PIETRO, M. S. Z.; **Direito Administrativo.** São Paulo: Ed. Atlas, 15ª edição, 2003. 1128p.

ELETROBRAS, disponível em: < <http://www.eletrobras.com/>> acessado em 5 de maio de 2014.

FUNAI, disponível em: < <http://www.funai.gov.br/>> acessado em 5 de maio de 2014.

MARINHA, Comando da Marinha – Forças Armadas. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/>> acessado em 01 de abril de 2014.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/> > acessado em 05 de maio de 2014.

SAULE J. N., BARBOSA M., FONTES, P. L. M., MENCIO, M.; **Manual de regularização fundiária em terras da União.** São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 120 p.

SFB, **Serviço Florestal Brasileiro** – Acessado através do site: <http://www.florestal.gov.br/> em 05 de agosto de 2013.

SIGMINE – **Sistema de Informação Geográficas da Mineração** – Disponível em: <<http://sigmine.dnpm.gov.br/webmap/>> . Acessado em 01 de abril de 2014

SNIRH - **Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos** – Disponível em <<http://www2.snirh.gov.br/home/>> Acessado em 01 de abril de 2014.

SPU – **Secretaria do Patrimônio da União** – Disponível em <<[http://patrimoniode todos.gov.](http://patrimoniode todos.gov.br/)

br/>> Acesso em 15 de novembro de 2013.

WILLIAMSON, I.; ENEMARK, S. WALLACE, J., RAJABIFARD, A. **Land Administration for Sustainable Development** - Esri Press, 380 New York Street, Redlands, California 92373-8100, 2010. 512p.