

# O PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO VILA NAVAL, EM RECIFE/PE. CONTINUAÇÃO DE PRIVILÉGIOS E INTERESSES PARTICULARES SOBRE OS COLETIVOS?

*THE PUBLIC REAL ESTATE ASSETS OF VILA NAVAL IN RECIFE-PE. A CONTINUED SET OF PRIVILEGES AND PRIVATE INTERESTS OVER COLLECTIVE ONES?*

Maria do Carmo de Albuquerque BRAGA<sup>1</sup>

## RESUMO

Com base nos resultados da tese defendida em 2006, este artigo objetivou verificar se a gestão dos bens imóveis da União tem se perpetuado em função de interesses particulares da instituição que os administra, em detrimento dos interesses coletivos da sociedade na qual eles se inserem, visto que já se vislumbrou a necessidade de mudanças nas bases legais desse processo de gestão. Assim, observou-se que apesar das mudanças introduzidas, as decisões inerentes ao processo mencionado persistem. Para viabilizar a análise, lançou-se mão do caso Vila Naval, em Recife, sob a gestão da Marinha do Brasil, que tem sido objeto de negociações em diferentes momentos, na busca por parâmetros mais lucrativos para a Instituição, o que evidencia sua condição irregular e sugere um processo de especulação imobiliária branca, associado à imposição de forte inércia espacial na área e entorno, confirmando a ocorrência de privilégios particulares sobre o interesse coletivo.

**Palavras-chaves:** Patrimônio da União; Bem público; gestão.

## ABSTRACT

Based on the thesis results held in 2006, this article aimed to verify if the management of Federal Government assets has perpetuated the use of private interests of the institutions responsible in detriment of the collective interest of society in which they are. The need for a change in the legal basis of this management process has been detected and it was found that despite some changes introduced by the decisions made in the process persist. To facilitate the analysis, we used the case of *Vila Naval* in Recife which is administered by the Navy of Brazil and has been subject to negotiations at different times in a quest for more profitable parameters to serve the institution responsible for it in a clear evidence of irregular conditions which suggest a hidden process of land speculation associated with the imposition of a strong spatial inertia in the area and its surroundings, confirming the occurrence of prevailing private privileges over collective interests.

**Keywords:** Federal Government assets; public assets; management process

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco – Unidade Acadêmica de Garanhuns/PE. E-mail: mariabraga77@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Os resultados da tese de doutorado defendida em 2006, pela autora deste artigo, comprovaram como a gestão dos bens imóveis de propriedade da União, especialmente aqueles sob o comando do Exército, Marinha e Aeronáutica, influencia no processo de dinâmica espacial das cidades, tendo como recorte espacial o centro metropolitano do Recife formado pelos municípios de Olinda e do Recife.

Para comprovação da hipótese, lançou-se mão de análises de processos de gestão dos bens de propriedade da União, sob a responsabilidade das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), quando se verificou a dimensão desses bens assim como o tipo de influência que ocorre a partir das ações de cada uma das instituições que compõem as Forças Armadas. Os resultados apontaram para existência de privilégios, condutas especulativas e processos de hierarquização espacial, segundo os objetivos de cada uma das instituições, tendo como suporte a legislação, especialmente a partir da década de 1970 ao ano de 2006. Foi comprovada ainda uma dupla atuação por parte do Estado, representado por tais instituições: de um lado, como regulador do mercado imobiliário, e, do outro, como um agente proprietário de bens, visando seus interesses particulares.

Dessa forma, os processos de gestão até então ocorridos, baseados nos parâmetros legais disponíveis – Códigos Civis, Antigo e Novo, Constituições Federais e Normas e Regulamentos estabelecidos pela SPU – Secretaria Nacional de Patrimônio da União – não tinham ocorrido de forma eficiente, eficaz, justa e integrada entre os níveis de poder, com vistas ao bem da coletividade.

Decorridos dez anos da defesa da tese, com os resultados acima expostos e verificado que mesmo tendo passado por renovações recentes, tal arcabouço legal não tem contribuído efetivamente para uma gestão que elimine ou mesmo minimize ao máximo sua influência na dinâmica espacial da cidade e, conseqüentemente atenda aos interesses da maioria.

Este trabalho elegeu como objetivo principal verificar se os processos recentes de gestão dos bens de propriedade da União, sob o comando da Marinha, têm continuado a exercer forte influência sobre a dinâmica espacial da cidade do Recife, e considerado os interesses privados sobre os coletivos da sociedade em que se insere. Para tanto, como procedimentos metodológicos tomou-se como referência os processos existentes tanto na SRPU-PE, acerca dos imóveis de propriedade da União, sob a gestão da Marinha do Brasil, em Recife, bem como os processos existentes na instituição, além de entrevista com os responsáveis pela gestão do bem em questão.

Assim, para comprovar a hipótese e cumprir com o objetivo almejado, lançou-se mão de ações de gestão em relação ao bem patrimonial público da União, a Vila Naval, que vem sendo objeto de negociações, em diferentes momentos, sem obtenção de sucesso.

Com tal propósito, o trabalho foi estruturado em cinco partes. Na primeira, expõe-se uma breve introdução ao tema, resgatando dados já trabalhados em pesquisas anteriores acerca do patrimônio imobiliário público de propriedade da União, em Recife, mais particularmente sob o comando da Marinha do Brasil. Na segunda parte, são abordadas as renovações no arcabouço legal de gestão do bem público de propriedade da União. Na terceira, trabalha-se uma caracterização do bem, Vila Naval, desde suas origens. Na quarta, analisam-se os diferentes momentos de negociação da Vila Naval. Na quinta, aponta-se para a necessidade de atualização da legislação relativa à gestão do patrimônio imobiliário público, de forma a minimizar sua influência na dinâmica espacial da cidade e no atendimento dos interesses particulares da Instituição sobre o coletivo da sociedade em que se insere. E, por fim, são oferecidas algumas reflexões como conclusão acerca da gestão do patrimônio imobiliário público de propriedade da União, considerando as particularidades que envolvem o caso Vila Naval.

## **2. RENOVAÇÕES NO ARCABOUÇO LEGAL DE GESTÃO DO BEM PÚBLICO DE PROPRIEDADE DA UNIÃO**

Sabe-se que o Estado é o ator social responsável pela salvaguarda dos interesses da sociedade e que o seu patrimônio imobiliário é um desses interesses, vez que é necessário para o funcionamento da máquina administrativa do governo. Além disso, é adquirido por meio de impostos, ou outro tipo de recurso advindo da sociedade. Para ela, deve retornar através de benefícios, no mínimo, identificado como interesse da maioria.

Assim, considerando autores como Meirelles (2001), Cretella Júnior (2000) e Di Pietro (2004), para administrar o bem público o Estado contará com a divisão de seus bens, conforme sua destinação, que poderá ser para uso comum do povo ou para uso especial. Nos dois casos, torna-se indispensável o poder administrador do Estado para o disciplinamento e o policiamento da conduta dos usuários. Esse poder se baseia no fato de que a administração tem o dever de assegurar a conservação desses bens, possibilitando sua utilização normal, tanto pelo usuário comum quanto pelos especiais, ou, ainda, pelos órgãos da própria administração.

O Direito Administrativo esclarece que o Estado realiza a gestão de seus bens por meio de legislação específica. Mas ao observá-la, confrontando-a com sua prática, questiona-se se esses dispositivos legais, tais como são formulados, são suficientes para que a alienação do bem público ocorra de acordo com o interesse da maioria? Convém esclarecer que o bem público se

destina ao uso comum do povo ou ao uso especial, existindo ainda os bens dominiais, que não têm destinação, e que por isso são ditos disponíveis. Para sua gestão, o Estado dispõe de três formas distintas: utilização, alienação e aquisição.

A utilização se dá pela necessidade que tem a administração de manter ou dar usos aos seus bens, destinando-os aos diversos órgãos que compõem o poder, em seus três níveis, ou ainda, à iniciativa privada, com vista ao bem-estar social. A alienação e a aquisição associam-se à própria dinâmica do patrimônio público, que sofre, constantemente, acréscimos ou decréscimos em seu ativo imobiliário. Assim, verifica-se que para qualquer uma dessas formas de atuação, a administração deve seguir procedimentos legais preestabelecidos. A alienação decorre da necessidade de a administração se desfazer de alguns de seus bens, o que se pode dar por meio de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. A aquisição se dá pela necessidade óbvia de expansão das atividades do próprio Estado que não pode prescindir de adquirir bens imobiliários para a instalação de suas atividades. As formas utilizadas são basicamente as mesmas da alienação, ou seja, deve ser realizada mediante permuta, doação, dação em pagamento, ou a forma drástica da desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, ou, ainda, a compra.

O Direito de Propriedade e todas as suas derivações legais contidas na Constituição e no Código Civil são referências para a realização de transações patrimoniais que, normalmente, ocorrem entre esferas de poder ou entre essas e a iniciativa privada. Em um processo de alienação de patrimônio estatal, é importante observar a natureza da vinculação do bem, se à administração direta ou à indireta. Para cada caso, há uma forma diferente de atuação, porém, quando vinculado à administração direta, o processo é bem mais burocrático em virtude, não só das amarras instituídas pelo governo, mas também pelas exigências jurídicas.

A gestão do patrimônio da União é de responsabilidade da SPU (Secretaria do Patrimônio da União), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Até o ano de 2003, a gestão dos bens se realizava de forma descentralizada, por meio de suas 22 GRPU (Gerências Regionais do Patrimônio da União), nos estados da federação.

Contudo, em decorrência de grandes transformações que ocorreram no país a partir do início da década de 2000, novidades surgiram nas estruturas dos órgãos públicos assim como nas suas formas de administrar. Em nível federal, no que se refere à gestão dos bens imóveis, importantes mudanças se fizeram necessárias com o fito de embasar decisões e ações que pudessem minimizar, quando não solucionar, os problemas até então persistentes, apesar das modificações havidas ao longo dos anos.

Uma das mais importantes mudanças ocorridas foi a implantação, em 2003, da PNGPU - Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. Esta, em consonância com a lógica

prevalente em outras legislações em nível federal, como por exemplo, o Estatuto da Cidade – Lei No. 10.257/2001 –, adotou como princípios básicos: (1) a função socioambiental do patrimônio imobiliário da União (MIRANDA FILHO, 2012); e, (2) compartilhamento de responsabilidades entre os níveis de poder e entre qualquer um deles e a sociedade (LEAL e BORGES, 2012). Nesse sentido, salienta-se que a SPU e suas regionais passaram a utilizar papel timbrado com a informação em rodapé: *“Missão da SPU: Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função sócio-ambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”*.

Em adição às mudanças que vinham sendo processadas na gestão do patrimônio imobiliário da União, destacam-se: (1) as GRPU- Gerências Regionais de Patrimônio da União, assim anteriormente denominadas, passaram a ser SRPU- Superintendências Regionais de Patrimônio da União; (2) modernizações no sistema Spiunet de cadastramento e acompanhamento de dados relativos aos bens de propriedade da União; (3) renovação no quadro de pessoal técnico nas SRPU e na própria SPU. Essas mudanças tiveram como fundamento os frequentes relatórios do Tribunal de Contas da União que apontam com frequência tais problemas.

Vale salientar que é importante para a gestão dos imóveis públicos que o gestor seja conhecedor da história da movimentação desses bens, pelo menos em nível local. Esse conhecimento é dificultado quando ocorre uma rotatividade excessiva na direção dos órgãos gestores e esse continua sendo o caso da atual SRPU-PE. Nos últimos anos, teve diferentes gestores, contribuindo para uma descontinuidade nas ações planejadas pelo antecessor do cargo, em razão das estratégias traçadas por cada gestão. Apenas neste ano de 2016, a superintendência já foi ocupada por 3 diferentes gestores, o que denota descontinuidade no processo de gestão dos bens. Enquanto uma gestão privilegia a desmobilização, fazendo uso da venda dos bens, aumentando a arrecadação com base em uma escala de prioridades de uso para esses bens, a outra prioriza adequar a destinação e uso dos bens ao aspecto socioambiental. Esse fato visivelmente tem contribuído para uma atuação frágil do órgão no Estado e, assim, favorecendo a continuação dos problemas relativos aos cuidados com o patrimônio público.

Em razão de discordâncias, a SRPU-PE, que antes ocupava parte do prédio do Ministério da Fazenda, no bairro do Recife, local central na cidade e que dispunha de estrutura física e mobiliária adequada ao desempenho das atividades, inclusive no atendimento ao público, foi transferida para o bairro do Pina, na zona sul da cidade, dividindo o espaço com outro órgão, em edifício com precárias condições de uso, ambiente desconfortável, mobiliário antigo, em péssimas condições de trabalho para os funcionários bem como para o público que necessita dos serviços prestados pelo órgão.

Um dos problemas que afligia o órgão gestor e que não foi resolvido é a deferência dada ao Exército<sup>2</sup>, a Marinha e a Aeronáutica<sup>3</sup>, em 1970 e 1971 respectivamente, para gerir os bens imóveis sob seu comando, obter recursos financeiros que o próprio governo já não mais dispunha para atender as suas necessidades, tanto de manutenção quanto de expansão de suas estruturas físicas de apoio. Doze anos mais tarde, esse direito foi concedido ao Ministério da Fazenda e, a partir de então, vários órgãos federais passaram a reivindicá-lo, causando esvaziamento de forma geral, do órgão gestor oficial.

É interessante observar que por mais que tenha se destinado a realizar modificações importantes no arcabouço legal que embasa a gestão do patrimônio imobiliário público, é forçoso afirmar que estas não foram e não têm sido suficientes para minimizar ou mesmo eliminar os graves problemas anteriormente já apontados na tese defendida em 2006.

Várias têm sido as evidências que comprovam a afirmação, uma delas pode ser expressa pelos bens da União sob a responsabilidade da Marinha do Brasil, em Recife-PE. A partir do caso da Vila Naval, é possível verificar que a negociação tem se estendido ao longo dos anos, até os dias atuais, sem uma conclusão. Por outro lado, vale registrar que as condições de manutenção, salvaguarda dos bens da União, ao menos em Pernambuco, apresentam-se de forma plena quando se trata daqueles sob o domínio das forças armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica -, enquanto aqueles sob o domínio do SPU evidenciam os problemas que o órgão tem passado, ao longo desses anos. No que tange a legislação acerca do patrimônio imobiliário público, qualquer que seja seu nível, o bem só pode ser alienado mediante autorização do poder legislativo (Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Câmara dos Vereadores). Isso leva a se supor que sua alienação ocorre a partir do interesse da maioria. Mas, como se verá adiante, não é o que acontece.

### **3. A VILA NAVAL, EM RECIFE**

Nos finais dos anos 1960, o Governo do Estado de Pernambuco fez acordo com a Marinha do Brasil para construção de uma Vila Naval. À Marinha interessava ainda a construção de um hospital, de uma maternidade e de uma área para prática de esportes e lazer. Todos foram construídos, atendendo, assim, às necessidades do corpo funcional. Quanto à Vila Naval, a área cedida foi a que, anos antes, haviam sido construídas as primeiras vilas operárias, a partir do plano de erradicação de mocambos no Recife. Alguns imóveis desapropriados para dar lugar à mencionada Vila podem ser identificados no quadro 01.

---

2 A Lei Nº 5.651, de 11 de Dezembro de 1970 refere-se ao Exército brasileiro.

3 A Lei Nº 5.658, de 7 de Junho de 1971 refere-se a Marinha do Brasil e a Aeronáutica brasileira.

**QUADRO 01** - Imóveis desapropriados para a implantação da Vila Naval do Recife, em novembro de 1954 - Recife

ITEM	TIPO	IMÓVEIS	LOCALIZAÇÃO	ÁREA (m <sup>2</sup> )	PROPRIETÁRIO ANTERIOR
01	Terreno	97 casas	Vila Cruz Cabugá	Não informado	Serviço Social Contra o Mocambo
02	Prédio	01 Centro Educativo Operário	Praça Beatriz Pereira Carneiro	Não informado	Serviço Social Contra o Mocambo
03	Terreno	-	Avenida Cruz Cabugá	6.448,08	Serviço Social Contra o Mocambo
04	Terreno	60 casas	Sete Mocambos, à Avenida Cruz Cabugá, lote no.631, desmembrado do no.52, em Santo Amaro - Recife	Não informado	Serviço Social Contra o Mocambo

**Fonte:** Arquivos GRPU-PE, 2005

A intenção era a de oferecer habitação aos funcionários da instituição, respeitando os níveis hierárquicos da Marinha. Assim, dentro dos limites da área da vila, foi determinada uma hierarquização espacial, que refletia a hierarquia funcional da instituição, naquela época. Para a construção da Vila foram necessários 137.963,00m<sup>2</sup> de terreno, e área construída de 22.571,05m<sup>2</sup>. O projeto se destinava a abrigar sargentos e oficiais, contemplando a construção de três padrões habitacionais. O padrão dois quartos, com 51,65m<sup>2</sup> de área construída, destinava-se aos sargentos, com 47 unidades. O padrão três quartos era destinado também para sargentos, com 54,00m<sup>2</sup> de área construída, contando com 180 unidades. Para os oficiais, o padrão foi o de três quartos, com dois pavimentos, e 112,00m<sup>2</sup>, sendo 08 unidades localizadas, preferencialmente, no limite da área da Vila com a Avenida Cruz Cabugá, proporcionando acesso fácil e independente (Figuras 1, 2 e 3).



**FIGURA 1** – Vila Naval, casas para sargentos, Santo Amaro – Recife.  
Fonte: Maria Braga – Nov./2005.



**FIGURA 2** – Vila Naval, casas para Sargentos, Santo Amaro – Recife.  
Fonte: Maria Braga – Nov./2005.



**FIGURA 3** – Vila Naval, casas para Oficiais, Santo Amaro – Recife.  
Fonte: Maria Braga – Nov./2005

Em termos legais, pode-se dizer que a área onde se encontra implantada a Vila Naval do Recife ainda não passou pelo processo de regularização nem na SRPU/PE e nem em Cartório de Imóveis. Todas as informações acerca desse imóvel estão disponibilizadas em um processo digitalizado, sob o No. 04962.004773/2012-90. Segundo consta nesse processo, a área onde se encontra a Vila Naval, em Recife, passou a pertencer a União em 1951, através do Decreto No. 29.113 de 9 de janeiro de 1951, que “declara de Utilidade Pública, para fins de Desapropriações e por serem necessárias à Segurança Nacional, áreas de terras situadas em Recife, Estado de Pernambuco.”

O Decreto esclarece que a área “compreende terrenos e alagados entre a atual e futura Avenida Cruz Cabugá, desde a altura da Vila das Costureiras até a ponte Duarte Coêlho,

Olinda”. Como afirma o mencionado Decreto, os argumentos para desapropriação encontram-se fundamentados nas alíneas “a” e “b” do Art. 5º. do Decreto-Lei No. 3.365, de 21 de junho de 1941.

Em seu Art. 2º., esse mesmo Decreto-Lei afirma que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” e, no §2º. que “os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.”

Para não pairar dúvida alguma sobre tais afirmações, o Decreto-Lei estabelece o que pode ser considerado de utilidade pública: (1) a segurança nacional; e, (2) a defesa do Estado. Com base nesse dispositivo legal, a área desapropriada ficou assim demarcada:

Área I: Limitada pela atual linha da Estrada de Ferro Limoeiro, pela linha quebrada que contorna o cemitério dos Ingleses e a praça Santo Antônio, pelo traçado projetado da Avenida Cruz Cabugá e por uma linha irregular de Cais, confinando com a bacia do Beberibe, estendendo-se desde o projetado canal Derby-Tacaruna até a ponte de Limoeiro, medindo, aproximadamente, 151.348,00 metros quadrados; Área II: compreende os terrenos e alagados entre a atual e futura Avenida Cruz Cabugá, desde a altura da Vila das Costureiras até a ponte Duarte Coelho (Olinda)”.

Anos depois, pelo Decreto No. 32.805, de 20 de maio de 1953, foi também declarada de utilidade pública para efeitos de desapropriação, as áreas de terras alagadas bem como o domínio útil dos terrenos de marinha e seus acrescidos e benfeitorias acaso existentes, situados nos municípios de Recife e Olinda, compreendidos entre a linha limítrofe das áreas já desapropriadas pelo Decreto No.29.113, de 09 de janeiro de 1951 e o traçado definitivo da Avenida Cruz Cabugá, de que trata o artigo 1º. desse último Decreto e a elas contíguas, necessárias ao desenvolvimento da construção da Base Naval de Recife.

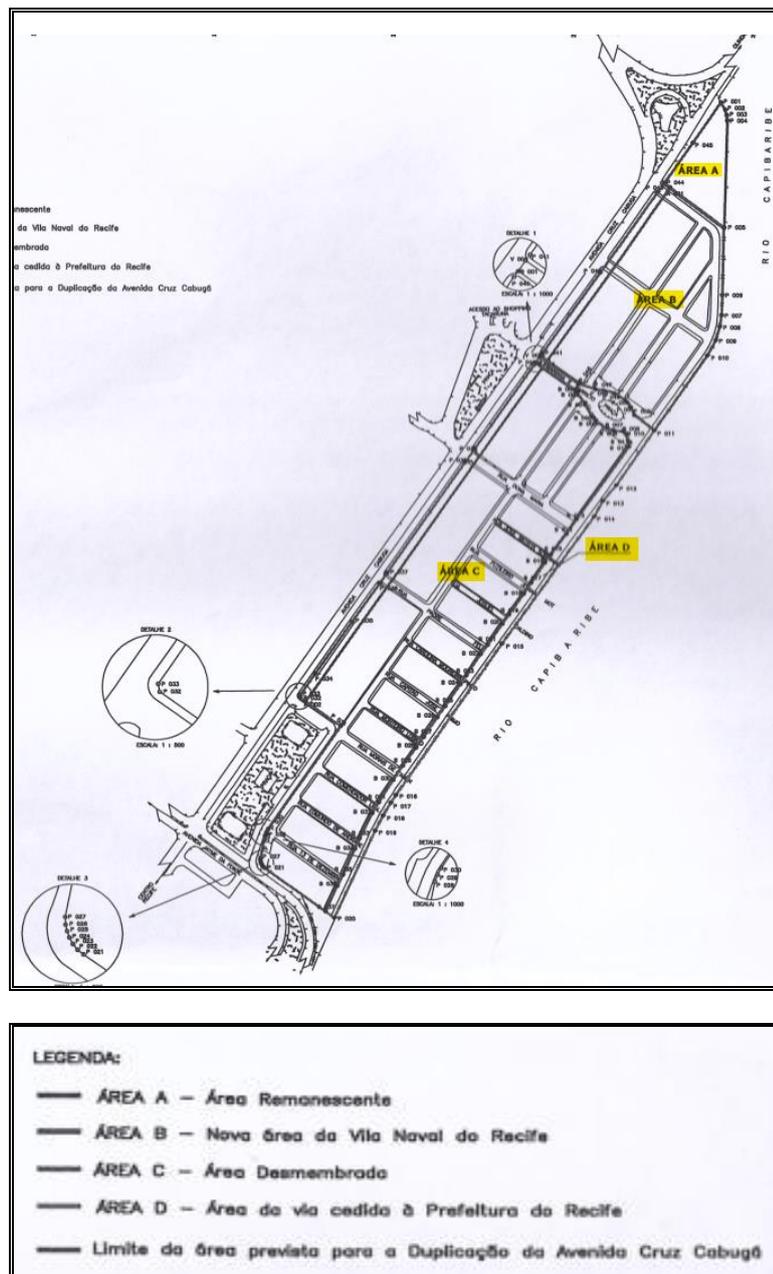
Esse decreto, em seu Art. 4º., esclarece que a desapropriação poderá também atingir área contígua necessária às obras da Base Naval, e “as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço”. De qualquer forma, “a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”. Com isso, portanto, confirma-se a influência da transação na dinâmica espacial urbana.

A partir desse novo Decreto, nova retificação de confrontantes da área foi feita, mas a regularização da mesma, tanto na SPU quanto em Cartório, continuou sem a finalização. No processo digitalizado, verifica-se que

A verdade é que a União (Marinha do Brasil) cercou a área e dela se apossou desde aquela época, promovendo as desapropriações e transformando-a em área militar, necessária à defesa do estado e à segurança nacional, portanto, sendo incompatível com qualquer uso de terceiros, muito menos com a circulação de veículos e pessoas estranhas ao ambiente militar. Neste contexto, não há dúvida de que estes imóveis, inclusive seus arruados, forma desafetados do uso particular e do uso comum do povo, assumindo a categoria de bens públicos de uso especial, constituindo-se, a partir de então, em zona militar federal.

Em relatório constante no Processo sobre a posse da área pela Marinha, fica claro que “a longa posse da União implicou a aquisição por usucapião administrativo do imóvel, nos termos da Lei No. 5.972/73”, que assim determina. Esclareceu-se ainda que toda a área contemplada no Decreto No. 29.113, de 09/01/1951, incluindo os logradouros, foram desafetadas, perdendo seu vínculo de bem de uso comum do povo para bem de uso especial federal, uma vez que a União tem poderes para desapropriar imóveis dos particulares, dos Estados e dos Municípios. Dessa forma, desde 02/10/2012, a Marinha, junto a SGPU/PE, pode autorizar obras de ampliação de vias públicas no referido imóvel, decorrentes da negociação entre si e o Estado de Pernambuco.

Regularizada a área, restou a elaboração do termo de entrega para, então, a área tornar-se, de fato, entregue à Marinha do Brasil, o que foi autorizado pelo Processo No. 00402.002166/2012-80, de 13/08/2013. Um mês após, o terreno foi avaliado em R\$58.532.070,00, para efeito de cadastro, com área total de 124.895,09m<sup>2</sup>, dividida da seguinte forma: (Polígono A) – 5.018,98m<sup>2</sup>; (Polígono B) – 31.233,44m<sup>2</sup>; (Polígono C) – 78.010,46m<sup>2</sup>; (Polígono D) – 10.632,21m<sup>2</sup> (Figura 4).



**Figura 4** –Área total desapropriada para Vila Naval, em Recife, de propriedade da União, sob a responsabilidade da Marinha do Brasil.

Fonte: SRPU-PE, Processo No. 04962.004773/2012-90, 2015

Em 2007, outro processo, o de No.00367.000291/2007-61, foi aberto para para oficializar o ato de entrega do imóvel à Marinha, o que foi finalizado em 22 de novembro de 2013, com a assinatura do Superintendente Regional de Patrimônio da União, em Pernambuco.

Entretanto, nova solicitação foi feita a SRPU/PE, pela Marinha do Brasil, em 07 de maio de 2014. Tratava-se de refazer o trabalho e, desta vez, realizar o rememoração de toda a área em função de um “pedido da Prefeitura do Recife, a fim de dar continuidade as tratativas para consecução do acordo sobre a Vila Naval”. Dessa forma, novos procedimentos estão sendo

realizados para viabilizar a negociação, como novo memorial descrito da área e nova avaliação. O novo valor da área, para efeito de atualização do cadastro foi de R\$75.215.245,00, apresentada em 08 de julho de 2014, encontrando-se o processo em ajustes, conforme a nova solicitação.

Dessa forma, novo momento para negociação da Vila Naval tem início. Nova proposta para negociação da Vila Naval foi encaminhada para a Marinha do Brasil, e desta feita, pela Prefeitura do Recife, como forma de solucionar o persistente problema de mobilidade entre o Recife e demais municípios ao norte, iniciando-se por Olinda. Em razão dessa nova proposta é que o processo de regularização da área tanto internamente na SPU, no que se refere a entrega do bem a instituição, quanto em relação ao cartório de imóvel tem sido trabalhada para viabilizar a negociação.

#### **4. OS DIFERENTES MOMENTOS DE NEGOCIAÇÃO DA VILA NAVAL, EM RECIFE**

A Marinha do Brasil, sendo uma das instituições públicas do Governo Federal, é também um dos órgãos gestores do patrimônio imobiliário público. Normalmente, de acordo com o que estabelece a legislação, caberia, portanto, apenas o usufruto e a guarda dos bens a ela confiados, não podendo aliená-los sob nenhuma forma. Braga (2006) desvenda em seu trabalho como a gestão, envolvendo negociações de imóveis públicos, influencia na dinâmica espacial da cidade, tratando do caso de Olinda e Recife particularmente, além de atender a interesses particulares sobre coletivos.

A autora (idem, 2006) afirma, com base nos dados obtidos em seu trabalho, que a crise econômica e financeira que abalou o Governo Federal, desde o início nos anos 1970, provocou a descentralização da autonomia na gestão dos bens imóveis da União. Essa autonomia, porém, foi restrita às instituições militares, que passaram a destinar e usar os bens sob seu comando, independente do SPU – Secretaria de Patrimônio da União, órgão gestor, dando início, assim, a um ciclo de transações de bens públicos da União.

A Lei Nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970, destinou-se ao Exército, autorizando a essa entidade, na pessoa do Ministro, proceder a venda ou a permuta de bens imóveis de qualquer natureza, sob sua responsabilidade, e que o produto da transação seja aplicado em empreendimentos de assistência social. Seis meses após a promulgação desta Lei, o Ministério da Marinha, juntamente com o da Aeronáutica, foram agraciados também com a promulgação da Lei Nº 5.658, de 7 de junho de 1971, inclusive com o mesmo teor. A partir de então, essas instituições passaram a realizar transações envolvendo os bens de propriedade da União sob sua gestão, sem a interferência da SPU, como no caso ora discutido, a Vila Naval, no bairro de Santo Amaro, em Recife.

Em razão do Projeto Complexo Turístico-Cultural Recife Olinda, cuja abrangência coincidia com a da maioria dos imóveis sob a responsabilidade da Marinha, se estendendo desde o bairro de Boa Viagem até a colina histórica de Olinda, as negociações envolvendo a Vila Naval tiveram início. Tratava-se de uma megaoperação urbana, com a intenção de dinamizar social e economicamente a área da qual faziam parte os três níveis de poder: o federal, representado pela Marinha, o estadual, pelo Governo do Estado de Pernambuco, através da Agência Condepe/Fidem, e o municipal, pelas Prefeituras do Recife e de Olinda, além de empresas privadas interessadas nos diversos projetos, como o do Porto Digital e o do Complexo Cultural Tacaruna, entre outros.

Uma das justificativas para a realização do Projeto centrava-se na inércia espacial que tem perdurado naquela área, forçosamente induzindo a desconfiança de que é decorrente da forte presença de imóveis da União sob o comando da Marinha, ao longo de 30 anos, refletindo a importância da Instituição para a cidade, após a decisão de transferência da sede do Comando do III Distrito Naval para a cidade de Natal, nos anos 1970. A instituição não apenas perdeu importância no contexto local, mas perdeu também grande parte de seu pessoal. Assim, os interesses da instituição local em relação à gestão dos bens imóveis sob seu comando tendeu entre a venda de alguns deles e a retenção de outros que, somente recentemente, vem sendo alvo de negociações.

Na verdade, com o passar do tempo, e com as condições em que esses imóveis se apresentavam em relação aos cuidados necessários para manutenção, a situação se inverte. Segundo o responsável pelo setor de patrimônio da Marinha do Brasil, em Pernambuco, a Marinha identifica o surgimento de propostas de mudança de destinações e uso desses bens, provenientes de outros níveis de poder e da iniciativa privada, e começa a dar conta de suas potencialidades, o que remete a uma nova fase de gestão, na qual a instituição considera que seus direitos de decisão quanto aos destinos dessas propriedades, a partir da Lei No. 5.658, de 1971, são incontestáveis e insuperáveis.

Com base nesse entendimento, prossegue o responsável pelo setor de patrimônio da Marinha do Brasil, em Pernambuco, a Marinha, a exemplo do que já vinha sendo praticado pela Aeronáutica e pelo Exército, tem procurado negociar esses bens, considerando seus interesses e necessidades, ou seja, de realizar serviços de manutenção nos imóveis considerados servíveis para a instituição e renovação de seus PRN (Próprios Nacionais), que a exemplo da Vila Naval, já apresentava sinais de degradação em relação a sua condição original. Essa mesma situação observava-se nos demais bens sob seu comando, excetuando-se a Capitania dos Portos, localizada no bairro do Recife.

A negociação da Vila Naval a ser realizada entre os atores participantes do Projeto Complexo Cultural Recife Olinda não atendeu aos interesses da Marinha, visto que sua exigência referia-se a uma mudança de parâmetro urbanístico para a área conhecida como Coqueiral, localizada entre os municípios de Recife e Olinda, elevando a taxa de ocupação e o gabarito destinado para ela, de forma a que pudesse ali construir mais e novos próprios nacionais para atender ao seu contingente. Vários foram os momentos de discussão e tentativa de negociação, mas nenhum obteve sucesso. Concomitantemente, outras negociações entre atores foram realizadas, dando prosseguimento à realização do Projeto. Nesse âmbito podem ser citadas as negociações com o Porto do Recife, considerando dar novos usos aos galpões desativados como centro de artesanato, museus, bares, restaurantes, estacionamentos, além da construção de edifícios residenciais, entre outros.

A despeito do avanço, ainda que lento, das negociações, o Projeto dependia em grande parte das negociações com a Marinha, e esta não sendo atendida em suas exigências, não aceitou as alternativas lançadas, retirando-se da negociação. Aos poucos, os atores envolvidos com o projeto emudeceram, saíram de cena, para anos mais tarde retornar com a proposta repaginada.

As informações acerca dessa nova fase da negociação encontram-se em Processo Digitalizado, na SRPU/PE, sob o no. 04962.004773/2012-90. Nesse processo, a Prefeitura do Recife é o novo ator a negociar a área com a Marinha e o foco refere-se à homologação do levantamento e memorial descritivo da propriedade Vila Naval, para fins de regularização da mesma junto a SPU- Secretaria de Patrimônio da União e, posteriormente, em novo processo no. 00402.002166/2012-80, referente à regularização cartorial, para dar-se, por fim, a entrega do bem a Marinha do Brasil.

O objetivo secundário da mencionada regularização é a permuta com a Prefeitura do Recife. Esta permuta refere-se à solicitação da Prefeitura de parte da área para viabilizar a mobilidade entre o Recife, Olinda e demais municípios do norte metropolitano que por ali transitam.

Nesse sentido, a Avenida Cruz Cabugá tem se apresentado como um grande desafio e, nesse caso, o espaço ocupado pela Vila Naval aparece como uma solução. Como bem expressam os atores no processo, a negociação atual objetiva solucionar o grande e conturbado fluxo de veículos que transita diariamente pela mencionada avenida, visto tratar-se de importante eixo de ligação entre o centro do Recife e o município de Olinda. Assim, ocorrendo a negociação, evidencia-se nova dinâmica espacial na região.

## **5. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

Como visto, apesar das mudanças na gestão do bem patrimonial público, ao longo dos anos, especialmente aquelas ocorridas a partir de 2003, estas ainda não são suficientes para facilitar o processo de gestão, que continua a ocorrer de forma desconectada entre níveis de poder, prevalecendo interesses particulares de instituições sobre coletivos da comunidade em que se insere, contrariamente ao que recomenda a legislação.

Vários foram e são os exemplos que comprovam essa afirmação, e o caso da Vila Naval, entre os imóveis da União sob o comando da Marinha do Brasil, em Pernambuco, é um deles. A Vila, atualmente, ainda abriga famílias de militares, contudo encontra-se com vários imóveis em péssimo estado de conservação, o que confirma a hipótese de que a Instituição espera por uma oportunidade de transação em que seus interesses maiores sejam atendidos. Em entrevista, o responsável pela gestão dos bens sob o comando da Marinha, em Pernambuco, informou que a Instituição não dispõe de recursos para realizar a manutenção preventiva dos bens, assim, ficou estabelecido que de acordo com a lista dos militares inscritos para ocupação do imóvel, aquele que for autorizado a ocupar deverá antes proceder a sua manutenção. A maioria apenas faz pequenos consertos como troca de tomadas, pintura, entre outros, mas que não são suficientes e adequados para a conservação do bem.

A falta de conservação dos bens públicos ocorre também em outras unidades gestoras. Dos mais recentes também, cita-se a área de propriedade da antiga RFFSA, no lugar conhecido como Cais Estelita, em Recife, cuja negociação significou um movimento popular de grande repercussão local, regional, nacional e internacional, conhecido como “Ocupe Estelita”. Neste, observa-se o envolvimento dos três níveis de poder, uma vez que as propriedades que compõem a área, em quase sua totalidade, eram públicas. Existiam, portanto interesses municipal, estadual e federal, na negociação, mas mais que isso, existiam e ainda existem demandas para a sociedade, especialmente para os mais carentes.

A área denota estado de abandono. Os galpões em ruínas provocam uma paisagem ingrata que remete a sensação de insegurança e de descuido com a propriedade pública e, além disso, quando sem uso, a falta de compromisso com as necessidades da maioria da população, como estabelece a legislação.

Nesse sentido, verifica-se que apesar dessa situação se uma constante há de se reconhecer forçosamente que quando o gestor é o Ministério da Defesa – Exército, Marinha ou Aeronáutica –, estando os imóveis sob seu comando sujeitos aos seus interesses particulares, estes normalmente encontram-se bem protegidos, o que não ocorre com os imóveis sob o comando das demais unidades gestoras. Nestas invasões, depredações, saques, entre outros ataques são constantes.

A União, como a grande proprietária fundiária do país, tendo como objetivo mudar esse quadro dentro de sua estrutura, traçou novas diretrizes e princípios para a gestão atual, tendo discutido com outros ministérios, possibilitando compatibilizar os interesses envolvidos e promover uma gestão compartilhada, com base no cumprimento da função social da propriedade. O mesmo deveria ter ocorrido tanto no nível estadual quanto no nível municipal. Mas, infelizmente, não foi o que ocorreu.

A consideração dos princípios norteados do Estatuto da Cidade tem sido observada no processo de gestão dos bens da União pela SPU e conseqüentemente pelas suas gerências regionais, haja vista os convênios e acordos que têm sido realizados com o Ministério das Cidades em benefício das populações mais carentes. Observa-se que os imóveis de propriedade da União não têm ficado sem destinação e uso, a não ser os imóveis de órgãos públicos da administração indireta e aqueles vinculados ao Ministério da Defesa que, segundo a lei, têm autonomia na gestão de seus bens.

No caso das administrações indiretas cumpre salientar que a lei dá o que se pode chamar de autonomia vigiada. Esta significa destinar e usar os bens sob sua responsabilidade segundo suas finalidades, e na forma da lei, sem a interferência da SPU. Contudo, a legislação impõe a essas empresas públicas que as transações que envolvem esses bens devem obedecer às formalidades da lei autorizadora.

Para o caso de extinção de uma empresa pública, a reversão dos bens sob sua responsabilidade deverá ser automática, a considerar ainda o caso de empresas públicas, em processo de liquidação, cujo patrimônio fica à disposição da justiça para eventuais causas legais pendentes. Este foi o caso, por exemplo, da RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A. O processo de liquidação pelo qual passou a empresa envolveu um patrimônio composto por bens considerados operacionais e não operacionais<sup>4</sup>. Entre eles destaca-se uma quantidade enorme de imóveis que

(...) originou-se do patrimônio imobiliário das antigas ferrovias e de um processo de acumulação de terrenos e construções considerados necessários, ao longo dos anos, para a implantação do sistema de transportes; incluindo o armazenamento, fluxos, construção de estações, armazéns, oficinas, depósitos e residências para os ferroviários. Muitas cidades brasileiras surgiram e se desenvolveram de núcleos urbanos formados em função da implantação do sistema ferroviário e de seu desenvolvimento (GOUVÊA; RIBEIRO, 2004, p.5).

Algumas razões para a obsolescência desses bens já foram apontadas pelo Ministério das Cidades, figurando como principais as mudanças na estrutura econômica do país, resultado

---

<sup>4</sup> A distinção entre os imóveis operacionais e os não operacionais está colocada em trabalho apresentado por representantes do Ministério das Cidades no 3º. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado em 2004, Recife/PE.

da política de implantação e desenvolvimento da indústria automobilística e do incremento da construção de rodovias, deixando como saldo um grande número de imóveis ociosos ou mesmo abandonados, muitas vezes em localidades relevantes no contexto urbano atual. Este é o caso, por exemplo, das residências e armazéns localizados no Cais José Estelita, no bairro de São José, no Recife.

Em meio às decisões tomadas para a destinação e uso dos bens públicos em geral, especialmente aqueles que passam por processos como o que passou a RFFSA, está o risco de se decidir alienar o bem patrimonial, entendido como ativo, para pagar passivos da empresa. Isso significa o risco de serem alienados os bens cuja importância para a dinamização dos espaços da cidade seja primordial, deixando-os disponíveis em um mercado invisível de terras, como expresso no mencionado trabalho realizado pelo Ministério das Cidades, em 2004 e já apontado por Braga (2000; 2006; 2009; 2012).

A proposta de gestão do patrimônio até recentemente era a de fazer valer a função social da propriedade, que para o caso dos imóveis de propriedade da União, como coloca Reschke (In TEMA, 2004, p. 32), em não havendo demanda de algum órgão público federal ou de programa estratégico do governo, o bem deve ser oferecido aos outros níveis de governo.

Essa situação deve ocorrer através de articulação entre os governos por meio da realização de parcerias entre seus diversos setores. E essa, além de ser uma das formas mais práticas e adequadas à conservação do patrimônio, também se apresenta como excelente para atendimento das reais necessidades da sociedade, fazendo com que o bem atenda a sua destinação original, que é a de um bem público, do público, pelo público e para o público.

## **6. CONSIDERAÇÕES**

Como visto, apesar de mudanças inseridas na gestão do bem patrimonial público, estas ainda não são suficientes para facilitar o processo de regularização, negociação e muito menos de gestão desses bens, que ocorre de forma desconectada, em seus três níveis de poder – municipal, estadual e federal – assumindo importância, portanto, os interesses particulares de cada um dos níveis de poder, contrariamente ao que recomenda a legislação.

De fato, a falta do entendimento do que vem a ser exatamente o patrimônio público, e em última análise do bem público, tem gerado mal entendido entre os gestores desse bem. Ademais, há aqueles que entendem o bem público como algo que não tem dono, portanto, tornando-se proprietário aquele que primeiro toma posse dele, apesar do que determina a legislação.

A consideração do fim social da propriedade enquanto princípio estabelecido no Estatuto da Cidade, assim como do fim socioambiental do bem, como se refere às atuais recomendações para a gestão dos bens públicos, objetivando sua correta destinação ainda não está consolidada enquanto prática, dando margem à continuação do uso do poder discricionário. Isso implica em possibilitar o privilégio dos interesses particulares sobre os coletivos. Embora existam correntes contrárias, o Estatuto da Cidade – Lei No. 10.257/2001 – é claro ao afirmar que “toda propriedade deve cumprir sua função social”, o que implica em dizer que a propriedade pública também deve cumprir esse princípio, ou seja, atender as demandas da sociedade e não apenas de parte dela.

Nessas condições, observa-se que a Vila Naval tem mantido sua destinação e uso, ainda que grande parte dela não atenda mais as necessidades e, conseqüentemente aos interesses da Marinha do Brasil, maquiando a situação que se apresenta como uma espécie de especulação imobiliária branca. Esta se traduz em barganha de parâmetros urbanísticos mais vantajosos para sua aplicação na renovação das propriedades sob sua gestão, como elemento de troca com o poder público local.

Enfim, diante do quadro teórico e empírico tratado, pode-se afirmar que a gestão dos bens que conformam o patrimônio imobiliário público sob o comando da Marinha do Brasil, em Recife, não sofreu qualquer modificação com as mudanças ocorridas na legislação, a partir de 2003, nem mesmo no caso especial da Vila Naval, que tem sido objeto de negociação em diferentes momentos, evidenciando os interesses particulares da Instituição sobre os coletivos da sociedade em que se insere, apesar do que se apresenta como a justificativa para a recente negociação com a Prefeitura do Recife em que o bem está sendo negociado para garantir uma maior e melhor mobilidade para a cidade. Há que se considerar, contudo o problema da descontinuidade que afeta os processos de gestão dos bens imóveis da União, por parte da gestora oficial, a SRPU-PE, visto que mudanças constantes de gestores durante a regularização ou ainda a alienação de um bem, também pode gerar descontinuidade nesses processos, além de desconfiança entre as partes.

Dessa forma, para que o patrimônio imobiliário público possa verdadeiramente cumprir com seus objetivos, atendendo aos fins social e socioambiental da propriedade, não permitindo o uso do poder discricionário do qual é revestida a gestão pública como elemento constante nas decisões, mudanças mais profundas e mais abrangentes na legislação que rege a gestão desses bens devem ser implementadas, considerando mecanismos de cooperação inter e intragovernamental.

## **7. REFERÊNCIAS**

- BRAGA, Maria do Carmo de A. *A gestão do patrimônio do Estado em áreas de interesse turístico: os casos de Porto de Galinhas e Itamaracá*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFPE, Recife, Outubro/2000.
- BRAGA, Maria do Carmo de A. *A gestão do patrimônio imobiliário da União e a dinâmica espacial na Região Metropolitana do Recife*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - UFPE, Recife, Maio/2006.
- BRAGA, Maria do Carmo de A. *Gestão do patrimônio imobiliário da União e dinâmica espacial*. Recife: Editora CEPE, 2009.
- BRAGA, Maria do Carmo de A. A Propriedade Imobiliária Pública do Brasil Colônia e Império ao Início do Século XX e sua Importância Estratégica na Dinâmica Urbana. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, v.1, n.2, 2012. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/25/41>, acessado em 10/10/2015, pp.42-59.
- CRETELLA Jr., José. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000, 2ª edição.
- DI PIETRO, Maria. S. Z. *Direito administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. *Regularização dos imóveis da Rede Ferroviária Federal S.A. Um grande desafio dos governos federal, estaduais e municipais*. In: III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico realizado em Recife/PE, junho/2004.
- LEAL, Suely M. R.; BORGES, J. dos S. Mudanças paradigmáticas, entre a formulação e a implementação: política urbana e gestão do patrimônio da União no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, 2012.
- MIRANDA FILHO, Armando. Existe solução justa para o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro? *Revista Direito GV*, v. 08, n. 02, 2012.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Moderna, 2000, 25ª edição.
- RESCKHE, Alexandra. O fim do cartório. *TEMA*, Ano XXVI, Nº 174, jul/ago 2004.

Artigo recebido em: 07/11/2016

Aceito em: 05/12/2016