

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

GESTÃO E REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS
ACRESCIDOS NO BRASIL

JOSÉ PEDRO BASTOS COUTINHO

Rio de Janeiro

2021

JOSÉ PEDRO BASTOS COUTINHO
GESTÃO E REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS
ACRESCIDOS NO BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau em bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Carmem Lúcia Macedo.

Rio de Janeiro

2021

CIP - Catalogação na Publicação

CC871g Coutinho, José Pedro Bastos
GESTÃO E REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA
E SEUS ACRESCIDOS NO BRASIL / José Pedro Bastos
Coutinho. -- Rio de Janeiro, 2021.
74 f.

Orientadora: Carmen Lúcia Macedo.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Terrenos de Marinha. 2. Acrescidos de
Marinha. 3. Bens Públicos. 4. União. 5. Direito
Administrativo. I. Macedo, Carmen Lúcia, orient.
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

JOSÉ PEDRO BASTOS COUTINHO
GESTÃO E REGIME JURÍDICO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS
ACRESCIDOS NO BRASIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau em bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Carmem Lúcia Macedo.

Data de aprovação: ___/___/_____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, José Roberto de Andrade Coutinho, exemplo de ser humano, profissional e pai, sou muito grato por tê-lo como mentor e amigo, sem a sua orientação nada disso seria possível!

À minha mãe, Joana Pinheiro Bastos Coutinho, que sempre estendeu a mão quando precisei e me deu conforto quando estava mal. Aquela que fez e faz de tudo pelos seus filhos, sempre esteve presente e me amou incondicionalmente, obrigado por tudo!

Ao meu irmão, Jerônimo José Bastos Coutinho, o único que esteve ao meu lado em todos os momentos da minha vida, meu melhor amigo e companheiro, obrigado por sempre me defender e apoiar.

À minha namorada, Bianca Heine Peixoto, a minha maior incentivadora e conselheira, aquela que nunca deixou de acreditar em mim, obrigado por todo apoio, carinho e amor.

Por fim, aos meus amigos, por todos os risos e momentos inesquecíveis nesses cinco anos de graduação, vocês são os irmãos que a vida me deu.

RESUMO

O presente estudo constitui tema inserido no direito administrativo. Uma vez demonstrada a importância do tema, serão apresentados alguns aspectos teóricos e práticos diretamente relacionados à gestão destes bens, subdividindo-os em três capítulos. No primeiro capítulo, após serem expostos o conceito, a natureza jurídica e procedimento previsto para a identificação dos terrenos de marinha e seus acréscidos, esta monografia buscará expor como esses bens têm sido administrados nos últimos anos pela Secretaria do Patrimônio da União, atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. No segundo capítulo, será apresentado o regime jurídico aplicável a esses bens e à sua respectiva gestão, diante do qual serão expostas as principais normas e princípios jurídicos que lhes são aplicáveis. No terceiro capítulo, serão abordados alguns institutos previstos em leis federais, empregados para o uso privativo desses bens e a possibilidade de sua alienação.

PALAVRAS-CHAVE

Terrenos de Marinha; Acréscidos de Marinha; Bens Públicos; União; Direito Administrativo; Secretaria do Patrimônio da União.

ABSTRACT

The present study is a theme inserted in administrative law. Once the importance of the theme is demonstrated, some theoretical and practical aspects directly related to the management of these assets will be presented, subdividing them into three chapters. In the first chapter, after presenting the concept, the legal nature and the procedure foreseen for the identification of the marine lands and their additions, this monograph will seek to expose how these assets have been administered in recent years by the Secretary of Patrimony of the Union, currently the Secretary of Coordination and Governance of the Union's Patrimony. In the second chapter, the legal regime applicable to these assets and their respective management will be presented, in which the main legal norms and principles applicable to them will be presented. In the third chapter, some institutes provided for in federal laws, employed for the private use of these assets and the possibility of their disposal, will be addressed.

KEY WORDS

Marine Lands; Marine Adds; Public Property; Union; Administrative Law; Secretary of Patrimony of the Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - NOÇÕES GERAIS SOBRE OS TERRENOS DE MARINHA, OS TERRENOS ACRESCIDOS DE MARINHA E A SUA GESTÃO	13
1.1. Surgimento dos terrenos de marinha e seus acrescidos.	13
1.2. Conceito.....	14
1.3. Natureza Jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos.	15
1.4. Identificação dos terrenos de marinha e seus acrescidos.....	17
1.5. Órgão gestor dos terrenos de marinha e seus acrescidos.....	23
1.6. Contextualização da gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos.....	26
CAPÍTULO 2 - REGIME JURÍDICO E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À GESTÃO E AOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS	37
2.1. Considerações gerais.....	37
2.2. Princípios aplicáveis à gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos	39
2.2.1. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	39
2.2.2. Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	39
2.2.3. Princípio da legalidade.....	41
2.2.4. Princípio do contraditório e da ampla defesa	41
2.2.5. Princípio da razoabilidade.....	42
2.2.6. Princípio da finalidade.....	43
2.2.7. Princípio da impessoabilidade.....	44
2.2.8. Princípio da moralidade	44
2.2.9. Princípio da eficiência	45
2.2.10. Princípio da publicidade.....	45
2.2.11. Princípio do planejamento.....	46
2.2.12. Princípio do controle.....	46
2.2.13. Princípio da responsabilidade	47
2.2.14. Princípio da função social da propriedade.....	47
2.2.15. Princípio da preservação	48
2.2.16. Princípio da licitação.....	48
2.2.17. Princípio da legitimidade.....	49
2.2.18. Princípio da economicidade.....	50
2.3 Princípios aplicáveis aos terrenos de marinha e seus acrescidos	50
2.3.1. Princípio da inalienabilidade ou alienabilidade condicionada	50
2.3.2. Princípio da imprescritibilidade	51
2.3.3. Princípio da impenhorabilidade	51

2.3.4. Princípio da inonerabilidade	52
CAPÍTULO 3 - O USO PRIVATIVO E A ALIENAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS	53
3.1. Considerações gerais	53
3.2. Aforamento	54
3.3. Inscrição de ocupação	59
3.4. Concessão de direito real de uso (CDRU)	62
3.5. Concessão de uso especial para fins de moradia	63
3.6. Cessão de uso	64
3.7. Permissão de uso	65
3.8. Alienação	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	72

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco instituto inserido no Direito Administrativo.

A relevância do tema desta monografia fica evidente diante da localização dos terrenos de marinha e dos terrenos acrescidos de marinha, principalmente na extensa costa do território brasileiro, e do grande número de cidadãos afetados pela sua administração.

Tais bens constituem recurso material e estratégico fundamental à União para a implementação de políticas públicas e uma das fontes de recursos ainda disponíveis para a geração de receitas extraordinárias.

No entanto, esta fonte de recursos é limitada, não podendo ser confundida com recursos de origem tributária. A administração desses bens deve dar-se de acordo com normas e princípios jurídicos que consubstanciam um regime jurídico de direito público, que constitui o regime da lei, diferente do regime jurídico de direito privado que rege os bens particulares, e que constitui o regime da vontade.

Juarez Freitas assim define uma “boa” administração:

“Se qualquer administrador, no exercício de sua função de administrar bens imóveis pertencentes à Administração Pública, tem o dever de fazê-lo em conformidade com as normas e princípios que os regem, uma administração só pode ser qualificada como “boa” quando suas normas e princípios são atendidos. À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, “boa administração” e “gestão responsável” são qualificações equivalentes.”¹

A má gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos tem ensejado cada vez mais debates no Poder Legislativo e embates em diversos tribunais brasileiros. Esta situação, além de gerar desperdícios e prejuízos à União, causa problemas para as cidades litorâneas e o meio ambiente, provocando a ocupação irregular e desordenada desses terrenos. Da mesma forma, é prejudicial à implementação de projetos que dependam do aproveitamento desses imóveis.

¹ Freitas, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo, Malheiros Editores, 2007; p.20.

Foi nesse cenário de má gestão que surgiram políticos e profissionais de diferentes áreas defendendo até mesmo a extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Nessa linha foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 39 de 2011², de autoria do Deputado Arnaldo Jordy e outros, que propunha a revogação do inciso VII, do artigo 20, da Constituição Federal, e o parágrafo 3º, do artigo 49, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extinguindo o instituto. E, no mesmo sentido, foi proposta a PEC nº 30 de 2015.³

O Tribunal de Contas da União não tem ignorado os problemas decorrentes dessa má gestão, mas seu foco nos últimos anos tem sido o “monitoramento de determinações feitas à extinta Secretaria do Patrimônio da União – atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU) – por meio do Acórdão 726/2013 – Plenário, onde foram relacionadas medidas a serem adotadas visando à implantação e à divulgação do Plano Nacional de Caracterização, bem como por meio dos Acórdãos 2.626/2014, 2.933/2015 e 1936/2017, todos do Plenário do TCU.”(conferir Acórdão nº 1492/2019 – TCU-Plenário)

Isto porque, evidentemente, não se pode administrar o que não se conhece e por “caracterização” deve ser compreendido, conforme definição do próprio Tribunal de Contas da União:

“Denomina-se caracterização o procedimento utilizado para identificar, demarcar, cadastrar e registrar os bens da União. Por meio desse procedimento a União passa a conhecer e registrar seu patrimônio para dar-lhe destinação adequada, de acordo com a vocação de cada tipo de imóvel, cumprindo sua função socioambiental, além de gerar receitas patrimoniais”.⁴

² BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 39, de 14 de junho de 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

³ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 30, de 05 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1228806>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

⁴ Tribunal de Contas da União. Monitoramento do Plano de Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União, a Cargo da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), de 01 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/monitoramento-do-plano-de-caracterizacao-do-patrimonio-imobiliario-da-uniao-a-cargo-da-secretaria-do-patrimonio-da-uniao-spu.htm>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

Por outro lado, com uma boa gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos, estes bens, além de exercerem efetivamente a sua função econômica, poderão cumprir suas funções sociais e ambientais.

Nesta monografia, uma vez demonstrada a importância do tema, serão expostos alguns aspectos teóricos e práticos diretamente relacionados à gestão destes bens, subdividindo-os em três capítulos.

No primeiro capítulo, após serem apresentados o conceito, a natureza jurídica e procedimento previsto para a identificação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, esta monografia buscará expor como esses bens têm sido administrados nos últimos anos pela Secretaria do Patrimônio da União, atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

No segundo capítulo, será apresentado o regime jurídico aplicável a esses bens e à sua respectiva gestão, diante do qual serão expostas as principais normas e princípios jurídicos que lhes são aplicáveis.

No terceiro capítulo, serão abordados alguns institutos previstos em leis federais empregados para o uso privativo desses bens e a possibilidade de sua alienação.

Sempre que possível, ao longo de nossa exposição, serão destacadas algumas controvérsias e críticas envolvendo a legislação, a aplicação da legislação que rege esses bens e sua respectiva gestão.

CAPÍTULO 1 - NOÇÕES GERAIS SOBRE OS TERRENOS DE MARINHA, OS TERRENOS ACRESCIDOS DE MARINHA E A SUA GESTÃO

1.1. Surgimento dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Segundo **Niebuhr (2004)** os terrenos de marinha são considerados bens públicos desde o período colonial, conforme retrata a Ordem Régia de 04 de dezembro de 1678 e, em especial, a Ordem Régia de 21 de outubro de 1710, cujo teor apregoava “que as sesmarias nunca deveriam compreender a marinha que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do meu serviço, e de defesa da terra.”⁵

Merece realce o disposto no item 14º do art. 51 da Lei de 15 de novembro de 1831, que dispõe que os terrenos de marinha reclamados do Ministro da Fazenda ou dos Presidentes da Províncias serão colocados à disposição das Câmaras Municipais para logradouros públicos, podendo o Ministro da Fazenda e os Presidentes das Províncias aforar a particulares os terrenos de marinha segundo o interesse da Fazenda:

“14ª. Serão postos à disposição das Câmaras Municipais, os terrenos de marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro na Corte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aqueles de tais terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo for justo, o foro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a eles desde a época da concessão, no que se procederá a arrecadação. O Ministro da Fazenda, no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objeto.”⁶

Segundo o disposto no Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, que “Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente”, há mais de 150 anos já era reconhecida a importância desses bens e de sua regulamentação, uma vez que a concessão dos terrenos de marinha tornava tais áreas

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Revista de Doutrina. **Terrenos de marinha: aspectos destacados**. 24 de agosto de 2004. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

⁶ BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1831**.

produtivas, gerando um aumento da arrecadação pública, merecendo destaque o seu preâmbulo:

“Reconhecendo quanto é importante semelhante concessão, a qual, além de conferir direitos de propriedade aos concessionários, torna os ditos terrenos produtivos, e favorecer, com o aumento das povoações, o das rendas públicas;

Atendendo à necessidade de regular a forma da mesma concessão no interesse, não só do domínio nacional e privado, como no da defesa militar, alinhamento e regularidade do cais e edificações, servidão pública, navegação e bom estado dos portos, rios navegáveis e seus braços; [...]”⁷

Tais terrenos foram criados levando-se em consideração a defesa do território, sob a justificativa de que a faixa de terra próxima à costa estivesse sempre desimpedida, facilitando assim as movimentações militares estratégicas. Esta justificativa histórica explica porque a titularidade dos terrenos de marinha, enquanto bens públicos, é atribuída à União, na medida em que é dela a competência de assegurar a defesa nacional, conforme o inciso III do artigo 21 da Constituição Federal⁸.

Além da defesa, a coroa portuguesa detinha os terrenos de marinha e seus acréscimos como importância estratégica para acesso ao mar e obtenção de renda, inclusive por meio da extração de sal.

Dessa forma, a criação dos terrenos de marinha se deu sob o pretexto de defesa do território brasileiro, de competência da União, servindo ainda como forma de arrecadação financeira. Mas com o desenvolvimento das cidades, ao longo da história, algumas áreas caracterizadas como terrenos de marinha se tornaram urbanas ou urbanizáveis por aquiescência do Governo Federal, passando a ser permitido o uso privado desses bens.

1.2. Conceito

O artigo 2º do Decreto-lei nº 9.760/46 conceitua os terrenos de marinha como aqueles que, em uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente da linha do preamar médio de 1831 para a terra se localizam no continente, costa marítima, margens de

⁷ BRASIL. **Decreto Legislativo n. 4.105**, de 22 de fevereiro de 1868.

⁸ BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés, bem como aos que contornam ilhas em zona onde haja influência das marés:

“Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.”⁹

Diante das alíneas “a” e “b” do dispositivo supramencionado, alíneas estas que trazem a influência das marés como pressuposto para se constatar a presença de terrenos de marinha nas margens de rios e lagos ou que contornem ilhas, cabe destacar que a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de no mínimo 5 (cinco) centímetros do nível das águas à qualquer época do ano conforme parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei 9.760/46.

Por sua vez, o art. 3º do Decreto-lei 9760/46 define os terrenos acrescidos de marinha como aqueles que se formaram em seguimento aos terrenos de marinha, natural ou artificialmente ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas:

“Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”

Sendo assim, os terrenos acrescidos de marinha surgem em seguimento aos terrenos de marinha, cuja demarcação é de responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, conforme restará demonstrado nesta monografia.

1.3.Natureza Jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Quando se busca analisar a natureza jurídica de certo Instituto, objetiva-se explicar o princípio ou essência deste.

⁹ BRASIL. Decreto-Lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946.

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens pertencentes à União conforme dispõe o artigo 20, VII, da Constituição Federal de 1988 e o art. 1º, “a” do Decreto-Lei nº 9760/46:

“Art. 20. São bens da União:

[...]

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

[...]”¹⁰

“Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União

a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

[...]”¹¹

Tais bens, por pertencerem a União, são caracterizados como bens públicos, sendo eles definidos e classificados pelo artigo 99 do Código Civil de 2002:

“Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”¹²

Diante desse dispositivo se depreende que os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser utilizados por quaisquer cidadãos, enquanto os bens de uso especial são aqueles destinados ao serviço ou estabelecimento da Administração Pública.

Por sua vez, os bens dominicais são os bens do patrimônio disponível da Administração Pública e, por isso, não possuem uma destinação específica. Tais bens são utilizados para qualquer fim, podendo até mesmo ser alienados pela Administração Pública.

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são considerados bens dominicais, mas eventualmente, tanto os terrenos de marinha quanto os seus acrescidos podem vir a ser

¹⁰ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹²BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.

afetados pela Administração Pública a cumprirem determinado fim, constituindo assim bens de uso comum do povo ou bens de uso especial.

Com relação aos bens dominicais, Celso Antônio Bandeira de Mello os define como os bens do Estado que não possuem uma finalidade específica:

“São os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais como os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal”.¹³

Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que os terrenos de marinha possuem natureza de bem dominical, podendo-os serem utilizados pela Administração Pública para a arrecadação financeira:

“têm natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo poder público, para obtenção de renda. 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, denominado foro ou pensão”.¹⁴:

José dos Santos Carvalho Filho classifica os bens públicos quanto à sua disponibilidade, podendo ser bens indisponíveis, bens patrimoniais indisponíveis e bens patrimoniais disponíveis¹⁵.

Pelo exposto, os terrenos de marinha e seus acréscidos pertencem à União e podem ser classificados como bens dominicais ou bens públicos patrimoniais disponíveis, sendo facultado à União destiná-los ou aliená-los na forma da lei.

1.4. Identificação dos terrenos de marinha e seus acréscidos.

Os terrenos de marinha são delimitados pela Linha Limite do Terrenos de Marinha (LLTM) e pela Linha do Preamar Médio (LPM).

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 28ª edição rev. e atual. São Paulo. Editora: Malheiros. 2011. Página 921.

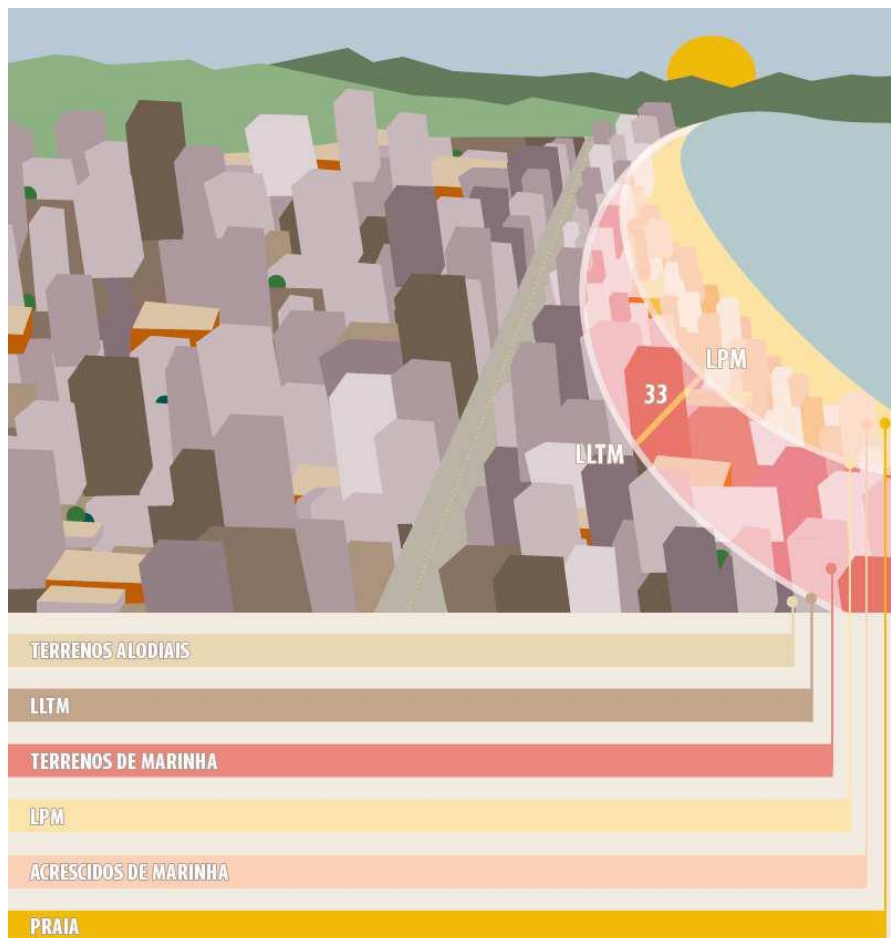
¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2011. Página 719.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. Página 1598.

O procedimento a ser seguido para a demarcação dos terrenos de marinha está previsto nos arts. 9º a 14 do Decreto-Lei nº 9760 de 05/09/46, com a redação dada pela Lei nº 13.139 de 26/06/2015.

A Figura 1 ilustra a delimitação dos terrenos de marinha e seus acrescidos.¹⁶

FIGURA 1 - DELIMITAÇÃO DOS TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA



Fonte: Governo Federal (2020)

Deste quadro, pode-se perceber que a identificação da faixa de 33 metros se inicia da demarcação da LPM em direção ao interior do continente, encontrando o seu limite na LLTM, devendo a Administração Pública utilizar a Linha do Preamar Médio de 1831 para identificar e demarcar os Terrenos de Marinha.

¹⁶ GOVERNO FEDERAL. Delimitação dos terrenos e acrescidos de marinha. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

Por outro lado, os terrenos acrescidos de marinha são formados em seguimento aos Terrenos de Marinha, em direção ao mar (neste caso).

O procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito declaratório de propriedade da União, gerando a perda da validade de qualquer título de propriedade anterior à demarcação, mas para fins de gestão e controle do administrador público, os terrenos de marinha só gerarão efeitos ao serem demarcados.

Nesse sentido, foi o voto da Ministra Eliana Calmon, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 968241/RS:

ADMINISTRATIVO – TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS – ÁREA DO ANTIGO "BRAÇO MORTO" DO RIO TRAMANDAÍ – DECRETO-LEI 9.760/46 – EFEITOS DO PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO – TAXA DE OCUPAÇÃO. 1. Ausência de contrariedade aos artigos 131, 458, II e 535 do CPC, pois não subsistem as omissões detectadas no julgamento do REsp 579.118/RS, tendo o Tribunal de origem respondido ponto a ponto e, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas por força da referida decisão. 2. O recurso especial, em relação aos temas tratados no re julgamento do embargos declaratórios, não se afigura apto a ensejar conhecimento, seja pela ausência de indicação de dispositivos legais que teriam sido violados quanto às teses de julgamento extra petita e insuficiência da documentação de fls. 635/716, seja porque, no que toca as demais questões, embora haja sido mencionado diversos dispositivos, deixou-se de indicar, com clareza e precisão, em que reside a contrariedade ou negativa de vigência à lei federal. Incide o óbice da Súmula 284/STF. 3. Conforme abstraído soberanamente pela instâncias de origem, estão definitivamente incluídos em área demarcada pela União como de terreno de marinha e de acrescidos de marinha através de procedimento administrativo. Alterar as conclusões a que chegaram as instâncias ordinárias demandaria reexame do contexto fático-probatório dos autos, medida inviável em sede de recurso especial, por força da Súmula 7/STJ. 4. Os terrenos de marinha, cuja origem que remonta à época do Brasil-Colônia, são bens públicos dominicais de propriedade da União e estão previstos no Decreto-lei 9.760/46. **5. O procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da União sobre as áreas demarcadas.** 6. Em relação ao direito de propriedade, tanto o Código Civil Brasileiro de 1916 como o novo Código de 2002 adotaram o sistema da presunção relativa (juris tantum) relativamente ao domínio, admitindo prova em contrário. **7. Não tem validade qualquer título de propriedade outorgado a particular de bem imóvel situado em área considerada como terreno de marinha ou acrescido.** 8. Desnecessidade de ajuizamento de ação própria, pela União, para a anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terrenos de marinha, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade. 9. Legitimidade da cobrança de taxa de ocupação pela União mesmo em relação aos ocupantes sem título por ela outorgado. 10. Recurso especial parcialmente conhecido e, no mérito, improvido.¹⁷

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **RESP n. 968241/RS** – 2007/0158655-6, Relatora: Min. Eliana Calmon, Data de Julgamento: 10/11/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: Dje: 19/11/2009.

Nessa linha, a Súmula 496 do STJ estabelece que “Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União.”¹⁸

Isto demonstra que os terrenos de marinha e seus acrescidos são de propriedade originária da União, sendo a sua propriedade legitimada por lei e não por escritura pública, como no caso de particulares, não possuindo validade qualquer título de propriedade outorgado a particular antes da demarcação daquele bem como terreno ou acrescido de marinha, ou seja, deixará de ter validade o título de propriedade daquele que teve o seu bem identificado pela SPU como terreno de marinha (bem público que pertence a União).

É diante da aquisição originária da União que se denota a importância da realização de demarcação regular e dentro da lei, já que o cidadão de boa fé não tem conhecimento de possuir título de propriedade localizada em terrenos ou acrescidos de marinha, podendo ser surpreendido com a informação de que nunca foi proprietário do bem por se tratar de bem público pertencente à União.

É da competência da SPU a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias, devendo ser realizada à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.

Antes de dar início à demarcação da linha preamar média de 1831, a SPU deverá realizar audiência pública, preferencialmente na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado, devendo sua realização ser informada, com trinta dias de antecedência, por meio de publicação em jornal de grande circulação. Nos Municípios cuja população seja superior a cem mil habitantes, serão realizadas ao menos duas audiências públicas.

Por sua vez, o Município e/ou o INCRA serão notificados com trinta dias de antecedência da realização da audiência para que apresente os documentos e plantas que possuir relativos ao trecho a ser demarcado, inclusive a relação dos imóveis constantes do

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 496**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj_revista_sumulas-2017_43_capSumulas496-500.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

cadastro do IPTU, no caso de área urbana a ser demarcada, ou a relação dos imóveis inscritos CNIR, no caso de área rural a ser demarcado.

Nesta audiência, a SPU, além de colher plantas, documentos e outros elementos relativos aos terrenos compreendidos no trecho a ser demarcado, deverá apresentar aos interessados esclarecimentos sobre o procedimento de demarcação, bem como as consequências de sua realização.

Após a realização dos trabalhos técnicos que se fizerem necessários, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado determinará a posição da linha demarcatória por despacho, devendo a SPU notificar pessoalmente os interessados certos alcançados pela demarcação, para que possam oferecer eventuais impugnações no prazo de sessenta dias.

Ressalte-se que a qualidade de interessado certo está prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 12-A do Decreto-Lei nº 9760/46, e independe da existência de título registrado no Cartório de Registro de Imóveis.¹⁹

Os interessados incertos deverão ser notificados por edital pela SPU, por meio de publicação em jornal de grande circulação no local do trecho demarcado, e no Diário Oficial da União, para, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentarem quaisquer impugnações, que poderão ser dotadas de efeito suspensivo.

O cumprimento desta obrigação de notificação, antecedida da realização da(s) audiência(s) pública(s), é de fundamental importância para garantir o direito de defesa das pessoas que tiveram os seus imóveis alcançados pelo procedimento demarcatório, a fim de que sejam respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

No Estado do Rio de Janeiro, em razão de decisão recente – 10/05/2021 - da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Agravo Interno da União contra outra decisão do STJ tomada pelo Ministro Herman Benjamin nos Embargos Declaratórios do Ministério Público Federal no Recurso Especial nº 1666532 (2017/0069386-7)²⁰, foi confirmada decisão

¹⁹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **RESP n. 1666532/RJ** – 2017/0069386-7, Relatora: Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 10/05/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: Dje: 30/06/2021.

favorável ao Ministério Público Federal em primeira instância na Ação Civil Pública (Processo nº 2008.51.02.001657.5) promovida pelo Ministério Público Federal contra a União na 4ª Vara Federal – Seção Judiciária de Niterói, contra a Demarcatória de 2001 (que havia sido aprovada e homologada conforme Edital nº 001/2001 e processo administrativo 10768.007612/97.20), que já havia sido confirmada em segunda instância. O principal fundamento desta decisão foi a falta de notificação pessoal dos interessados certos, fato que impossibilitou o exercício do direito de defesa dessas pessoas.

Se o Superintendente do Patrimônio da União no Estado diante de impugnação, mantiver a demarcação, os recorrentes poderão interpor recurso no prazo de vinte dias, que poderá ser dotado de efeito suspensivo, dirigido ao Secretário de Patrimônio da União.

Cabe destacar que os efeitos suspensivos possíveis interrompem a demarcação do trecho impugnado.

Caso o Secretário de Patrimônio da União mantenha a decisão, os recorrentes poderão interpor recurso ao superior hierárquico do mesmo, em última instância, mas a essa irresignação não poderá ser conferido efeito suspensivo.

Foi estabelecido no art. 12-C do Decreto-Lei nº 9760/46, incluído pela Lei nº 13.465/2017, que a SPU está autorizada a concluir os procedimentos demarcatórios dos terrenos de marinha e acrescidos até 31/12/2025.²¹

A execução de tal procedimento está prevista na Orientação Normativa GEADE nº 002, de 12/03/2001²², aprovada pela Portaria nº 162, de 21/09/2001.²³ Tal Orientação Normativa “disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos”. Nesta norma poderão ser encontrados maiores detalhes sobre os critérios adotados para a realização do procedimento.

²¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

²² Brasil. **ON-GEADE-002**, de 12 de março de 2001. Disponível em: < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/orientacoes-normativas/orientacoes-normativas-arquivos/pdf/on_geade_02_terrenos_marinha.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

²³ BRASIL. **Portaria n. 162**, de 21 de setembro de 2001.

Deve ser compreendida no âmbito da SPU, como tem sido assimilado no Congresso Nacional, a complexidade e relevância das questões que envolvem a demarcação dos terrenos de marinha e, conseqüentemente, de seus acréscidos, devido às dificuldades técnicas para a execução do procedimento por parte da SPU, que envolve a aplicação de técnicas e conhecimentos especializados, que muitas vezes não são suficientes para dar a necessária segurança ao procedimento, ou não estão claros para possibilitarem aos cidadãos, que tiveram os seus imóveis/alcançados pela demarcação, o exercício do direito de defesa.

Neste caso, merece ser destacado que a mencionada ON-GEADE nº 02/2001 tem sido questionada quanto à legalidade em alguns procedimentos ou critérios nela previstos, especialmente quanto à exorbitância do poder regulamentar. Esta discussão pode ser vista no Parecer nº 947/2016²⁴, da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJ):

“Em primeiro lugar, observe-se que a ON-GEADE-002-01 inovou no mundo jurídico. Não se trata de uma orientação normativa que apenas regulamenta o que já está disposto em lei. A pretexto de regulamentar o art. 9º do Decreto-Lei 9.760/46 e o art. 1º da Lei 9.636/98, a ON-GEADE002-01 criou normas jurídicas inteiramente novas. Com isso, alterou unilateralmente as obrigações dos foreiros e ocupantes de terrenos de marinha em todo o Brasil. Sendo assim, a ON-GEADE-002-01 é um verdadeiro ato normativo primário. Ou seja: não apenas regulamenta lei; mas inova no mundo jurídico, como se lei fosse. Está, portanto, sujeita ao controle político de constitucionalidade e à sustação por meio de Decreto Legislativo.”

1.5. Órgão gestor dos terrenos de marinha e seus acréscidos

Os bens imóveis da União têm papel essencial na estratégia de desenvolvimento do país na medida em que podem constituir insumo fundamental – espaço físico – para assentamento das ações e projetos de interesse da Administração Pública.

Os terrenos de marinha e seus acréscidos são administrados pela Secretaria do Patrimônio da União, atualmente denominada Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, órgão subordinado à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, doravante chamado de SPU.

²⁴ SENADO FEDERAL. **Parecer n. 947**, de 2016.

Este órgão teve origem em 1854, quando o Decreto nº 1.318 regulamentou a “Repartição Geral das Terras Públicas” e criou a primeira instituição incumbida de organizar a questão fundiária no país.²⁵ Desde então, o órgão passou por diversas reformulações até a configuração atual, sendo integrante da estrutura da Administração Pública.

O art. 1º da Lei nº 9636/98 dispõe que o Poder Executivo é autorizado através da SPU, a executar ações de identificação, demarcação, registro e fiscalização dos terrenos de marinha e seus acrescidos.²⁶

Entre as competências da SPU incluem-se, entre outras, a incorporação e regularização do domínio dos bens; sua adequada destinação; além do controle e da fiscalização dos imóveis. As competências da SPU, além de estarem previstas em diversas leis, estão descritas no art. 102 do Decreto 9.745, de 2019, a seguir *in verbis*:

“Art. 102. À Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;

V - proceder às medidas necessárias à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as políticas públicas destinadas para o desenvolvimento sustentável.”²⁷

Em 2 de outubro de 2020, entrou em vigor a portaria 335²⁸, que aprovou o regimento interno da SPU, quando as competências descritas acima foram reforçadas.

²⁵ BRASIL. **Decreto n. 1.318**, de 30 de janeiro de 1854.

²⁶ BRASIL. **Lei n. 9636**, de 15 de maio de 1998.

²⁷ BRASIL. **Decreto n. 9.745**, de 8 de Abril de 2019.

²⁸ BRASIL. **Portaria n. 335**, de 8 de outubro de 2020.

A SPU é composta por uma unidade central localizada em Brasília e 27 unidades desconcentradas, localizadas nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, sendo de competência de sua Unidade Central estabelecer diretrizes, políticas públicas, planejamento, normatização, coordenação, monitoramento, avaliação e controle da execução, no que tange à gestão do patrimônio imobiliário da União, conforme arts. 2º e 4º da portaria supramencionada.²⁹

As Superintendências do Patrimônio da União exercerão as suas competências nas respectivas unidades da federação, incluindo-se as atividades relativas à execução da gestão do patrimônio da União, em nível local e regional, de acordo com as diretrizes e orientações, englobando a programação e prestação de contas à Unidade Central, na forma do art. 35 da Portaria nº 335/2020.³⁰

Além dessas, o artigo 36 da Portaria nº 335 de 2020 estabelece as seguintes competências para as Superintendências do Patrimônio da União:

- “I - programar, executar e prestar contas das ações necessárias à gestão do patrimônio, incluindo as atividades de caracterização, incorporação, destinação, gestão de receitas patrimoniais e fiscalização conforme as diretrizes da Unidade Central;
- II - administrar os bens imóveis que estejam sob sua guarda;
- III - atender as demandas oriundas dos órgãos de controle interno e externo;
- IV - prestar informação no interesse de promoção da defesa da União em processos administrativos e judiciais;
- V - dar cumprimento às ordens e decisões judiciais;
- VI - exercer outras atividades necessárias ao desempenho da gestão local de recursos humanos, físicos e logísticos;
- VII - prestar contas da gestão de recursos internos realizada;
- VIII - gerenciar, coordenar e executar projetos, conforme as normas aplicáveis e segundo as respectivas competências específicas, nas áreas de logística, arquivo e gestão de pessoas;
- IX - registrar e atualizar as respectivas informações nas bases de dados da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União;
- X - estabelecer acordos ou convênio com autoridades locais para o desempenho conjunto de atividades operacionais relacionadas à caracterização, incorporação, destinação, arrecadação e cobrança, nos termos da legislação vigente;
- XI - informar ao Gabinete da Unidade Central quaisquer convênios ou acordos celebrados no âmbito das Superintendências;
- XII - informar e articular-se à Advocacia-Geral da União - AGU na defesa dos interesses da União, no âmbito de processos administrativos ou judiciais que envolvam o patrimônio da União;
- XIII - atender tempestivamente às solicitações, requisições e recomendações do Ministério Público;

²⁹ BRASIL. Portaria n. 335, de 8 de outubro de 2020.

³⁰ Id.

XIV - executar as ações delegadas pelo Secretário do Patrimônio da União;
 XV - executar as ações necessárias para qualificação da base e saneamento de dados cadastrais da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, no âmbito dos processos sob sua gestão;
 XVI - controlar e monitorar o cumprimento das ações de controle interno e da política de gestão de riscos da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União;
 XVII - executar o levantamento e a verificação no próprio local dos imóveis a serem incorporados, a preservação e a regularização dominial destes imóveis e a articulação com as entidades e instituições envolvidas;
 XVIII - gerir e fiscalizar os contratos de concessão, doação e cessão de uso celebrados pela Superintendência, em especial no que se refere a cláusulas, obrigações, encargos e vigência;
 XIX - elaborar e celebrar contratos de sua alçada e competência, providenciando sua assinatura e encaminhamento do extrato à Unidade Central para publicação; e
 XX - executar as atividades relacionadas ao desenvolvimento de ações e projetos voltados à gestão de orlas e praias, incluindo a análise dos Planos de Gestão Integrada elaborados pelos Municípios, os relatórios e demais atos administrativos relativos ao Termo de Adesão à Gestão de Praias Marítimas e Estuarinas.”³¹

1.6. Contextualização da gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Em 2019, através da Lei Federal nº 13.844³², o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi extinto, ficando a SPU vinculada ao Ministério da Economia, tendo sido conferido à SPU um menor status dentro da Administração Pública, uma vez que passou a ser subordinada à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, gerando ainda uma drástica redução em sua estrutura, sofrendo a Secretaria com a desestruturação de suas equipes pelo rompimento das cadeias de comando.

Isto porque a estrutura organizacional da SPU foi fortemente afetada, com redução de cargos em todos os seus níveis de gestão pelo Decreto nº 9.745 de 2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia.³³

Antes mesmo dos dispositivos legais supramencionados entrarem em vigor, a SPU já enfrentava problemas estruturais e financeiros que afetavam negativamente a identificação e fiscalização dos bens da União, bem como a demarcação da linha preamar média de 1831 e dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

³¹ BRASIL. **Portaria n. 335**, de 8 de outubro de 2020.

³² BRASIL. **Lei n. 13.844**, de 18 de junho de 2019.

³³ BRASIL. **Decreto n. 9.745**, de 8 de Abril de 2019.

A partir de 2019, a situação da SPU piorou sensivelmente, ou seja, as falhas ou faltas na prestação dos serviços foram ampliadas, agravando, inclusive, as situações em que são desrespeitadas leis e direitos de ocupantes ou foreiros, com especial destaque para o descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Não obstante, um dos pontos positivos na gestão da SPU, ao qual foi dada continuidade, está na oferta de serviços pelo seu site, que se referem aos bens imóveis da União.

O acesso pode ser feito pelo endereço eletrônico www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao. Mas continua no ar o antigo site www.patrimoniode todos.gov.br. Dentro do primeiro endereço, que tem sido a principal ferramenta de acesso aos serviços e informações da SPU, constam inicialmente selecionados alguns assuntos tais como “Alienação de Imóveis”, “Destinação de Imóveis”, “Programa SPU+”, “Receitas Patrimoniais”, “Transparência” e “Legislação”, cujas “janelas” dão acesso a serviços ou informações disponíveis.

Mais adiante estão selecionados para acesso alguns serviços tais como “Emissão de DARF”, “Parcelar débitos de Taxas Patrimoniais”, “Calcular Laudêmio”, “Emitir a Certidão de Autorização para Transferência – CAT”, “Emitir Certidões de Imóvel Administrados pela SPU”, “Consultar Dados Cadastrais de Imóvel da União”, “Consultar Histórico Financeiro de Imóvel da União” e “Demais Serviços”.

E em seguida estão destacadas para acesso algumas outras informações sobre diferentes temas ou atividades da SPU, tais como “Bens da União”, “Fiscalização”, “Geoinformação”, “Glossário”, “Isenção”, “Instrumentos de Destinação”, “Publicações”, “Plano Nacional de Caracterização”, “Provisão Habitacional”, “Recadastramento de Imóveis”, “Regularização Fundiária”, “SPUNet”, “SPUApp”, “Avaliação de Imóveis da União” e “Superintendências Regionais”.

No segundo endereço há uma organização diferente dos serviços e informações e a página destinada ao Atendimento Virtual inicia com a apresentação de três “janelas”, a saber: “Serviços Financeiros”, “Requerimentos Diversos” e “Certidões, Declarações e Consultas”. Dentro destas “janelas” são encontrados os vários serviços que foram mencionados no endereço atual do site, dentre outros. Há, ainda lateralmente, acesso a outros serviços, entre

os quais “Consultar Repasses SPU aos Municípios”, e abaixo há acesso aos serviços mais acessados que são os mesmos selecionados no site principal.

Nos dois casos, para acesso aos serviços que são regra geral, será necessário dispor do nº do Registro Imobiliário Patrimonial do Imóvel – RIP e/ou do CPF ou CNPJ, isto porque os imóveis da União, cadastrados no Sistema, têm um número denominada RIP ao qual está associado e o número do CPF ou CNPJ do responsável pelo imóvel.

Outro ponto positivo na gestão da SPU, ao qual foi dada continuidade na atual gestão, foi o interesse demonstrado para regulamentação interna dos procedimentos estabelecidos em lei, de modo que fiquem bem explicitados os conceitos, os critérios a serem seguidos, bem como os atos que devem ser praticados para que sejam alcançados os objetivos fixados em lei. Isto se dá por meio da edição de Portarias, Orientações Normativas e Instruções Normativas. Mas isto não significa dizer que não haja crítica de servidores envolvendo o processo de produção dessas normas ou de cidadãos envolvendo excessos de regulamentação que exorbitam o poder regulamentar.

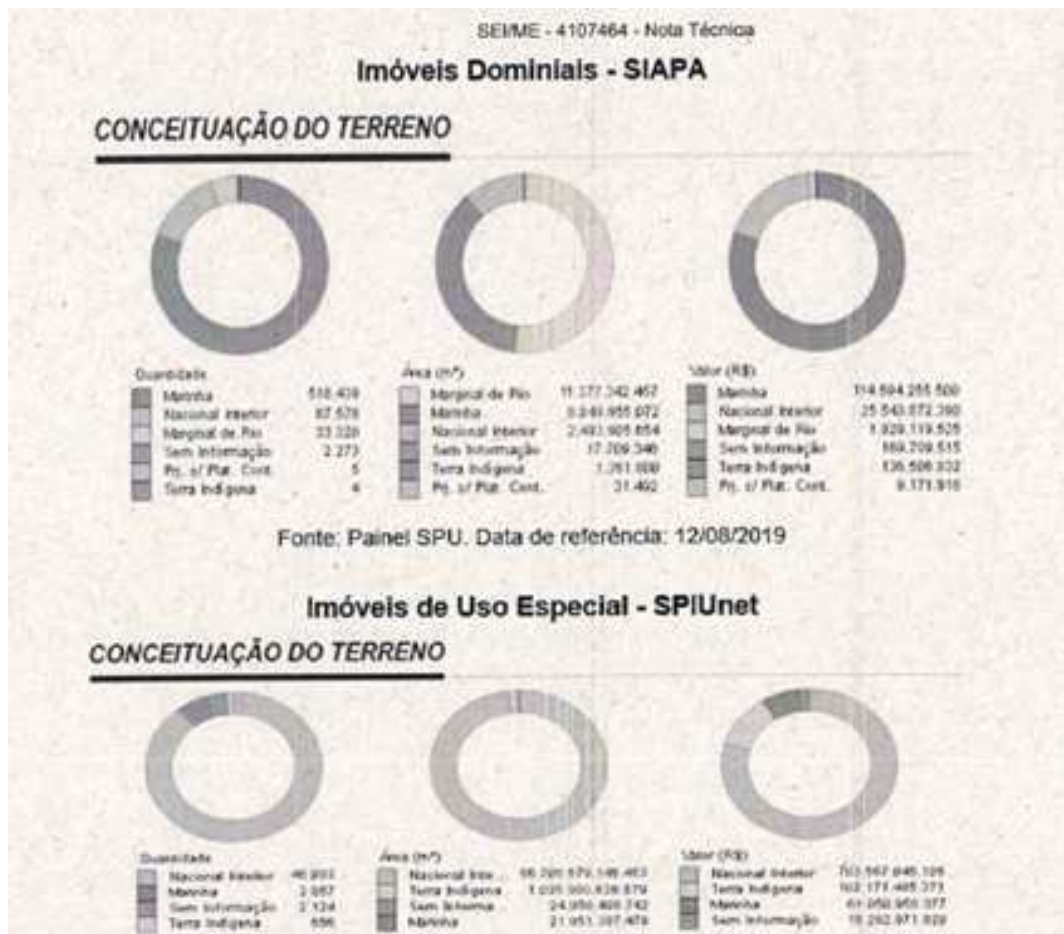
Os sistemas oficiais para contagem do patrimônio imobiliário da união são o SIAPA e o SPIUNET, ambos hospedados e mantidos no SERPRO. No SIAPA são cadastrados os bens que estejam afetados por serem dominiais, enquanto no SPIUnet são cadastrados aqueles que estejam afetados para a utilização da administração pública federal.

No que diz respeito aos dados oficiais sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, de acordo com resposta dada pela SPU³⁴, em 20/09/2019, ao Requerimento de Informação nº 942 de 2019³⁵, formulado pelo Deputado Federal Hugo Leal, e conforme Figura 2, a SPU possuía 641.619 imóveis cadastrados no SIAPA e 51.720 imóveis cadastrados no SPIUnet.

³⁴ **Ofício n. 483/2019/GME-ME**, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0662urjgegpauhwdh542vbc0b2420627.node0?codteor=1811092&filename=Tramitacao-RIC+942/2019>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

³⁵ BRASIL. **Requerimento de Informação n. 942**, de 06 de agosto de 2019.

FIGURA 2 IMÓVEIS - SIAPA E SPIUNET



Fonte: Ofício n. 483/2019/GME-ME

Naquela data, a SPU possuía 518.439 terrenos de marinha cadastrados no sistema SIAPA e 2857 terrenos de marinha cadastrados no sistema SPIUnet. Nossa atenção neste trabalho está voltada para os terrenos de marinha cadastrados no SIAPA.

Para a administração desses milhares de imóveis, que certamente aumentaram ao longo dos últimos dois anos, a SPU contava com estrutura insuficiente, em termos de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, sendo ineficientes os Sistemas (softwares) utilizados para manter o cadastro dos bens administrados, pois eram incompatíveis entre si, não permitiam a exclusão ou inclusão de todos os dados relativos a procedimentos previstos na legislação em vigor, e não tinham sido elaborados em conformidade com o modelo de gestão adotado pelo Órgão.

Tal situação provocou e continua provocando prejuízos em relação à execução de diversas políticas públicas que dependem da identificação e utilização dos terrenos de

marinha e seus acrescidos, pois, sem o cadastro e a demarcação, é impossível implementar políticas de proteção ao meio ambiente, políticas habitacionais, políticas de regularização fundiária e políticas de fomento ao desenvolvimento econômico em geral.

A SPU passa, não é de hoje, por dificuldades estruturais e orçamentárias, e há mais de cem anos essa Secretaria tem o dever de demarcar a linha preamar média de 1831 ao longo do território brasileiro.

Ocorre que a falta de decisão política, combinada com a falta de recursos e de profissionais capacitados, atrasou a demarcação e identificação dos terrenos de marinha, que vem sendo adiada há muito tempo.

A ausência de demarcação da linha do preamar médio de 1831 impossibilita uma maior arrecadação à União e a implementação de políticas públicas, uma vez que para fins de gestão e controle do administrador público, os terrenos de marinha só gerarão efeitos ao serem demarcados.

A SPU, diante da sua incapacidade de realizar a demarcação da linha preamar média de 1831, passou a utilizar uma linha, denominada de linha de jundu, como marco inicial para se identificar os terrenos de marinha.

A linha de jundu nada mais é do que o limite da praia onde se inicia a vegetação natural ou, em sua ausência, onde começa outro ecossistema.

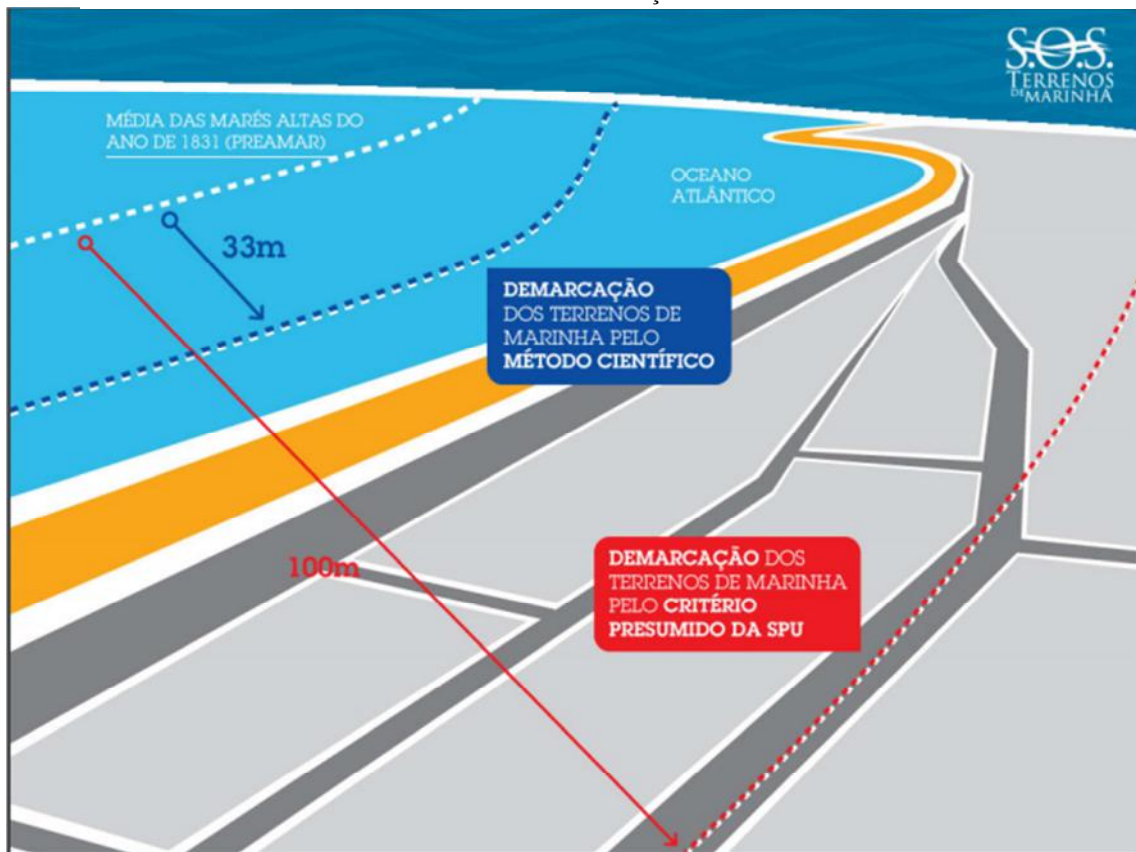
Não só a utilização dessa linha presumida afronta diretamente o Decreto-Lei nº 9760/46, como também os princípios gerais que regem a Administração pública, dentre eles o princípio da legalidade, razoabilidade, moralidade e proporcionalidade, uma vez que se utiliza de critérios ilegais para demarcar os terrenos de marinha e seus acrescidos, que conforme art. 1º do Decreto-Lei nº 9760/46³⁶, devem ser medidos da posição da linha do preamar-médio de 1831!

³⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

Nessa realidade ou contexto, foi criada, em 2009, a “Associação S.O.S. Terrenos de Marinha”, sediada em Pernambuco, cujo objetivo foi alcançar o fim dos terrenos de marinha, e seus acrescidos, e da utilização indevida da linha presumida.

Tal associação elaborou um documento questionando a metodologia utilizada pela União para a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, alegando que os terrenos inseridos na faixa de 33 metros, a contar da média das marés de 1831, atualmente já não existiam, tendo sido inteiramente ocupados pelo mar, conforme Figura 3.

FIGURA 3 – DEMARCAÇÃO PRESUMIDA



Fonte: S.O.S. Terrenos de Marinha.

A utilização da linha presumida provoca a identificação de terrenos particulares como bens públicos, gerando uma série de cobranças indevidas aos cidadãos detentores dos imóveis supostamente construídos em terrenos de marinha ou acrescidos de marinha.

Por isso mesmo, não surpreende que as demarcações “presumidas” tenham gerado grande insatisfação popular, provocando o ajuizamento de inúmeras ações contra a União. Este atalho deixou de ser utilizado pela União após parecer da Advocacia Geral da União, atestando a ilegalidade do procedimento.

Em 2015, foi editada a Lei nº. 13.139³⁷, que trouxe novas regras sobre a identificação dos terrenos de marinha. Com essa lei, para poder demarcar uma nova área como “terreno de marinha”, a União deverá promover uma série de audiências públicas e informar adequadamente a população atingida, abrindo a possibilidade de os interessados se manifestarem em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Mas com a falta de recursos fornecidos à SPU, a sua implantação para fins de novas demarcações se manteve precária.

Inclusive, devido à importância da demarcação dos terrenos de marinha, foi aprovado o prazo para conclusão dos trabalhos de suas identificações – 31/12/2025 – conforme disposto no art.12-C do Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946.³⁸ Ou seja, em pouco mais de quatro anos deverá ser finalizada a demarcação desses bens. O problema é que não basta demarcar. É preciso também identificar e cadastrar os respectivos ocupantes, bem como adotar as providências previstas em lei para as cobranças ou desocupações que forem necessárias. Então há muito trabalho para ser feito em muito pouco tempo.

Em resposta ao Requerimento de Informação nº 942 de 2019 elaborado pelo Deputado Federal Hugo Leal, a SPU declarou, através do ofício de nº 483/2019/GME-ME³⁹, os percentuais de áreas de terrenos de marinha e acrescidos já demarcados, bem como os que falta demarcar no território brasileiro bem como no Estado do Rio de Janeiro, conforme se vê na Figura 4:

³⁷ BRASIL. **Lei nº 13.139**, de 26 de junho de 2015.

³⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

³⁹ **Ofício n. 483/2019/GME-ME**, de 20 de setembro de 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0662urjgegpauidh542vbc0b2420627.node0?codteor=1811092&filename=Tramitacao-RIC+942/2019>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

FIGURA 4 - PERCENTUAIS DAS ÁREAS DEMARCADAS

Brasil	
Terrenos de marinha	Terreno marginal
Demarcados: 47,58%	Demarcado 45,39%
A demarcar: 52,02%	A demarcar 54,61%

Rio de Janeiro	
Terrenos de marinha	Terreno marginal
Demarcados: 78,0 %	Demarcado 24,3%
A demarcar: 22,0%	A demarcar 75,7%

Fonte: Ofício n. 483/2019/GME-ME

Sendo assim, em 2019 faltavam ser demarcados mais da metade dos terrenos e acrescidos de marinha!

Mesmo assim, com a gestão desses bens, em apenas seis meses de 2019, a União arrecadou R\$ 420.992.432,26 (quatrocentos e vinte milhões e novecentos e noventa e dois mil quatrocentos e trinta e dois reais e vinte e seis centavos), conforme Figura 5, também disponibilizada pela SPU em sua resposta ao Requerimento de Informação nº 942 de 2019.⁴⁰

FIGURA 5 - HISTÓRICO DE ARRECADAÇÃO DA UNIÃO

SEI/ME - 4107464 - Nota Técnica

HISTÓRICO ARRECADAÇÃO			
RECEITA	2017	2018	2019 (janeiro a junho)
Taxa de Ocupação	205.117.729,74	238.346.135,43	166.014.815,13
Foro	136.375.289,33	152.857.844,50	100.666.142,15
Laudêmio	86.309.154,50	87.097.982,38	42.970.775,22
Alienação	55.757.975,49	111.504.857,24	17.041.439,52
Dívida Ativa da União	71.405.330,00	89.185.981,00	46.329.746,00
Multas	32.216.069,33	45.580.836,32	19.017.556,62
Arrendamento	18.539.326,48	19.499.327,60	10.014.870,19
Aluguel	11.159.394,78	11.168.856,31	5.526.688,00
Cessão de Uso	13.133.440,25	7.041.267,72	5.133.121,54
Juros	6.426.837,33	7.211.221,24	2.436.409,47
Permissão de Uso	1.758.086,72	785.205,96	275.188,59
Outras Receitas	13.899.681,31	24.959.379,78	5.565.679,83
Total	652.098.315,26	795.238.895,48	420.992.432,26

Fonte: Ofício n. 483/2019/GME-ME

⁴⁰ Ofício n. 483/2019/GME-ME, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0662urjgegpauhwdh542vbc0b2420627.node0?codteor=1811092&filename=Tramitacao-RIC+942/2019>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

Estes valores não consideram o alto índice de inadimplência informado na Figura 6⁴¹, que apresenta uma média nacional de 53,15 % de inadimplemento.

FIGURA 6 - HISTÓRICO DE INADIMPLÊNCIA

HISTÓRICO DE INADIMPLÊNCIA RECEITAS PATRIMONIAIS ORDINÁRIAS					
UF	2014	2015	2016	2017	2018
AC	39,30%	61,74%	37,13%	37,75%	38,49%
AL	53,19%	39,68%	58,26%	57,12%	55,39%
AM	20,03%	31,32%	33,04%	29,65%	40,77%
AP	5,16%	66,30%	82,52%	76,07%	73,24%
BA	61,64%	59,48%	70,99%	68,10%	61,94%
CE	47,59%	45,96%	44,20%	41,51%	40,43%
DF	28,82%	40,86%	68,97%	32,01%	33,19%
ES	65,35%	67,11%	58,68%	57,00%	51,77%
GO	64,84%	58,56%	60,84%	56,36%	62,06%
MA	51,42%	51,00%	41,30%	41,69%	41,80%
MG	47,95%	40,92%	44,14%	35,77%	47,87%
MS	31,49%	61,28%	54,22%	51,78%	51,63%
MT	44,36%	46,21%	45,11%	47,97%	49,68%
PA	59,29%	63,73%	69,71%	68,27%	66,47%
PB	50,01%	52,28%	58,58%	57,34%	59,93%
PE	53,23%	53,47%	56,43%	53,08%	49,50%
PI	47,39%	56,59%	56,14%	57,70%	55,18%
PR	37,38%	38,21%	30,51%	25,53%	21,43%
RJ	67,45%	65,37%	70,31%	70,40%	68,99%
RN	45,14%	48,43%	49,87%	45,86%	47,24%
RO	63,70%	60,82%	43,15%	55,02%	56,28%
RR	69,00%	65,93%	53,10%	67,39%	58,87%
RS	26,02%	27,23%	27,23%	26,15%	25,20%
SC	44,60%	46,31%	47,29%	43,14%	42,75%
SE	16,43%	18,86%	17,91%	15,75%	16,98%
SP	29,55%	29,44%	34,97%	31,22%	36,60%
TO	45,03%	51,05%	45,44%	51,19%	47,56%
Total	60,29%	49,29%	52,01%	49,06%	53,15%

Fonte: Ofício n. 483/2019/GME-ME

Segundo técnicos e gestores da SPU, bem como advogados que atuam na área, parte desta inadimplência pode ser explicada por critérios equivocados ou pela falta de critérios adotados para a fixação de valores a serem considerados para incidência dos percentuais de cobrança das taxas de ocupação, foro ou laudêmio.

Imagine o quanto a União arrecadaria com a demarcação de todos os terrenos de marinha e seus acrescidos e o estabelecimento de uma planta de valores mais justa e próxima,

⁴¹ Ofício n. 483/2019/GME-ME, de 20 de setembro de 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0662urjgegpauhwdh542vbc0b2420627.node0?codteor=1811092&filename=Tramitacao-RIC+942/2019>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

por exemplo da planta de valores adotados pelos Municípios para a cobrança de IPTU ou pelo INCRA, para a cobrança do ITR.

Diante disso, o Plano Nacional de Caracterização foi criado com o objetivo de apresentar o cronograma de identificação, demarcação e caracterização das áreas inalienáveis da União para cada ano, a exemplo dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Atualmente, encontra-se em vigor o Plano Nacional de Caracterização cujas metas estão programadas para serem cumpridas nos anos 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025⁴².

Para 2021, serão executadas as ações para a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos nos estados do Acre (AC), Rondônia (RO), Tocantins (TO) e no Amapá (AP), já em 2022 a demarcação desses bens está prevista nos estados do Maranhão (MA) e Pará (PA).

Já em 2023, será a vez da Bahia (BA), de Pernambuco (PE), de Alagoas (AL) e de Sergipe (SE), de terem os seus terrenos e acrescidos de marinha demarcados.

Em 2024, serão demarcados os terrenos de marinha e seus acrescidos localizados nos estados da Paraíba (PB), do Ceará (CE), do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN), enquanto em 2025 serão executadas ações para a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos nos estados do Espírito Santo (ES), do Paraná (PR), do Rio de Janeiro (RJ), do Rio Grande do Sul (RS), de Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP).

Podemos dizer que, no caso do Estado do Rio de Janeiro, cujas informações são mais fáceis de obter, dificilmente tais metas serão alcançadas pois, além dos problemas estruturais que a Superintendência do Patrimônio da União neste Estado teve agravados a partir de 2019, ainda devem ser enfrentados os efeitos da decisão judicial à qual já nos referimos, do Superior Tribunal de Justiça, envolvendo a Demarcatória de 2001, que tem sua origem na Ação Civil Pública (Processo nº 2008.51.02.001657.5) promovida pelo Ministério Público Federal contra a União na 4ª Vara Federal – Seção Judiciária de Niterói. Esta decisão judicial alcançou demarcações realizadas em diversos Municípios do Estado que, a nosso juízo, em razão da

⁴² BRASIL. **Plano Nacional de Caracterização – Metas 2021 - 2025**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/2020/PNC_metas20212025.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

mudança da legislação, para serem homologadas e passarem novamente a ter efeitos, além de ser suprida a falha nas notificações pessoais, devem se submeter às audiências públicas.

Ou seja, em um curto período de quatro anos, a SPU planeja demarcar os terrenos e acrescidos de marinha localizados em VINTE estados.

CAPÍTULO 2 - REGIME JURÍDICO E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À GESTÃO E AOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS

2.1. Considerações gerais

Por regime jurídico devemos entender o conjunto de normas e princípios que regem determinadas atividades ou determinados bens.

Desta forma, este capítulo buscará expor as normas e princípios que regem a gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como se aplicam a esses bens.

Para José Roberto de Andrade Coutinho, é fundamental distinguir os bens de domínio privado do Estado (bens dominicais) dos bens de domínio público do Estado (bens de uso comum do povo e bens de uso especial), pois o regime jurídico aplicado à dominialidade pública é essencial para determinar a competência e o grau de autonomia para usar ou dispor de determinado bem numa situação real⁴³.

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens públicos dominicais disponíveis que constituem os bens de domínio privado do Estado, sendo eles de propriedade da União e sujeitos a um regime jurídico de direito público.

A gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos está regulada por diversas leis, decretos, portarias e outros atos administrativos.

A legislação que rege os terrenos de marinha e seus acrescidos, além da Constituição Federal é constituída principalmente por leis, Decretos-Lei, Decretos, Portarias, Orientações Normativas, Instruções Normativas e etc.

⁴³ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 117.

Entre as principais Leis e Decretos-Lei que regem esses bens, merecem destaque o Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946⁴⁴, que dispõe sobre os bens imóveis da União; o Decreto-Lei nº 2.398, de 21/12/1987, que dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União; a Lei nº 9.636, de 15/05/1998⁴⁵, que trata da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; a Lei nº 13.240⁴⁶, de 30/12/2015, que versa sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; a Lei nº 13.139⁴⁷, de 26/06/2015, que “Altera os Decretos-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, que dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências”: a Lei nº 13.465⁴⁸, de 11/07/2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências: e a Lei 14.011⁴⁹, de 10/06/2020, que aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União.

Dentre os princípios gerais que regem a atividade administrativa que são aplicáveis à gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos selecionamos os seguintes: (I) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; (II) o princípio da indisponibilidade do interesse público; (III) o princípio da legalidade; (IV) o princípio do contraditório e da ampla defesa; (V) o princípio da razoabilidade; (VI) o princípio da finalidade; (VII) o princípio da impessoalidade; (VIII) o princípio da moralidade; (IX) o princípio da eficiência; (X) o princípio da publicidade, (XI) o princípio do planejamento; (XII) o princípio do controle, (XIII) o princípio da responsabilidade, (XIV) o princípio da função social da propriedade, (XV) o princípio da preservação; (XVI) o princípio da licitação; (XVII) o princípio da legitimidade e (XVIII) o princípio da economicidade.

⁴⁴ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

⁴⁶ BRASIL. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

⁴⁷ BRASIL. **Lei n. 13.139**, de 26 de junho de 2015.

⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017.

⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 14.011**, de 10 de junho de 2020.

Por sua vez, entre os princípios aplicáveis aos terrenos de marinha e seus acréscidos destacamos os seguintes: (I) o princípio da inalienabilidade ou alienabilidade condicionada; (II) o princípio da imprescritibilidade; (III) o princípio da impenhorabilidade e (IV) o princípio da inonerabilidade.

2.2. Princípios aplicáveis à gestão dos terrenos de marinha e seus acréscidos

2.2.1. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

A fim de que a ordem social se mantenha estável, com o respeito e cumprimento das normas e princípios estatais é de suma importância a existência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo este considerado uma prerrogativa administrativa.

“Da aplicação desse princípio decorre a posição privilegiada e de supremacia da entidade em suas relações com os particulares, sempre que estiver no exercício da função pública ou do dever de administrar os bens públicos sob sua responsabilidade.”⁵⁰

A necessidade de satisfação dos interesses públicos ou interesses primários do Estado conduz à outorga de privilégios (imunidade tributária, prazos mais dilatados em juízo, juízo privativo e o processo especial de execução e etc) e prerrogativas (são o poder de aplicar sanções administrativas, de alterar e rescindir unilateralmente os contratos administrativos, de autotutela ou de exercício do poder de polícia administrativa) para a Administração Pública, que são inerentes a esse princípio.

2.2.2. Princípio da indisponibilidade do interesse público

Somente o Estado é titular dos interesses delegados ao Administrador Público, sendo esses interesses indisponíveis à vontade dele.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “a indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos

⁵⁰ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 130.

ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade de que predispuser a intentio legis”⁵¹.

A disponibilidade dos terrenos de marinha e seus acrescidos implica na possibilidade desses bens serem alienados na forma da lei, tendo a sua inalienabilidade relativizada, uma vez que não se encontram direta e efetivamente consagrados ao interesse público. Basta uma autorização legislativa para que esses bens possam ser alienados em virtude de manifestação de vontade do administrador, devendo esta ser feita em sintonia com a finalidade da norma que autoriza a sua alienação.

O Novo Código Civil corrobora com esta tese ao dispor, em seu art. 101, que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observando-se as exigências da lei.⁵²

No exercício de função de administrar o patrimônio público, em virtude da função social que também desempenham os bens pertencentes às entidades que integram a Administração Pública, o administrador tem o dever e poder de administrá-los de tal forma que permitam proporcionar, nos termos da finalidade a que estão vinculadas, o máximo de benefícios à coletividade. Aliás, esse princípio tem, pelo lado da sociedade, como garantia de seu cumprimento, o direito fundamental do administrado à boa administração.

O princípio da indisponibilidade do interesse público está expressamente previsto no caput do art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46, que dispõe que “os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos”.⁵³

Em termos de indisponibilidade do interesse público, também foram incorporadas na legislação que rege os imóveis da União, em especial os terrenos e marinha e seus acrescidos,

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros Editores, 1993, p. 23.

⁵² BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.

⁵³ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

várias normas restritivas da utilização de bens necessários à proteção ou preservação ambiental.

2.2.3. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade está expressamente previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e deve ser respeitado pela Administração pública. Além deste, está previsto no art. 1º, caput da Constituição Federal, bem como nos artigos 5º, II e 70, caput, da Constituição Federal.⁵⁴

O princípio da legalidade é o princípio que qualifica e dá identidade ao Estado de Direito. A necessidade de garantir proteção aos direitos individuais frente ao Estado impõe o cumprimento do princípio da legalidade, que constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Da aplicação do princípio da legalidade decorrem sujeições ou restrições a que tem que submeter-se a Administração, sob pena de nulidade do ato administrativo e/ou até mesmo, de responsabilização do administrador.

Exemplo de aplicação do princípio, pelo lado do Administrador, é encontrado na Súmula nº 473 do STF, que dispõe que “a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”⁵⁵ Mas deve-se ter cautela ao empregar esta Súmula, pois devem ser respeitados, em qualquer hipótese, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

2.2.4. Princípio do contraditório e da ampla defesa

Este princípio tem fundamento nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido

⁵⁴ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**.

processo legal”; e que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.⁵⁶

O direito ao acesso às informações de interesse do administrado, previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, integra o direito ao contraditório e à ampla defesa.⁵⁷

Tais princípios também se encontram previstos no art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e X, e art. 3º, II, da Lei nº 9.784, de 29.01.99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”:⁵⁸

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo, estão aí consagrados, “ a exigência de um processo formal regular para que sejam atingidas a liberdade e a propriedade de quem quer que seja e a necessidade de que a Administração Pública, antes de tomar decisões gravosas a um dado sujeito, ofereça-lhe oportunidade do contraditório e de defesa ampla, no que se inclui o direito de recorrer das decisões tomadas [...]”.⁵⁹

2.2.5. Princípio da razoabilidade

Este princípio preconiza que a Administração Pública, ao atuar no exercício da discricção administrativa, deverá obedecer à razão, bem como respeitar o equilíbrio e as finalidades impostas à outorga da competência exercida.

Dessa forma, o administrador público, ao enfrentar adversidades no exercício de sua função, deverá adotar a providência mais adequada a cada situação.

Portanto, princípio da razoabilidade engloba a proporcionalidade, exigindo equilíbrio entre os meios empregados pela Administração Pública e a finalidade a ser alcançada.

⁵⁶ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

⁵⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 111.

O princípio da razoabilidade está previsto no art. 2º, parágrafo único, inciso VI da Lei nº 9.784/99 que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.⁶⁰

2.2.6. Princípio da finalidade

O princípio da finalidade corresponde à aplicação da lei como ela foi editada e pode ser extraído do art. 37 e art. 70, caput da Constituição Federal. Também está previsto no art.5º, LXIX da C.F., no qual se prevê o cabimento de mandado de segurança para proteger direito líquido e certo contra ilegalidade ou “abuso de poder” de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.⁶¹ E está expressamente previsto no art. 2º, “e” da Lei nº 4.717, de 29.06.65, que dispõe que são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, entre as quais estão inseridas aquelas que integram a Administração Pública, nos casos de “desvio de finalidade”.⁶²

O princípio da finalidade estabelece que a Administração Pública, bem como o administrador público no exercício regular de suas funções, tem o dever de cumprir a finalidade das normas que regulam a atividade administrativa, ou seja, dar cumprimento não apenas às normas e princípios que regem a atividade administrativa, mas à finalidade específica constante da lei que está conformando, num dado momento, a atuação da Administração.

Tratando-se de terreno ou acrescido de marinha, que não está sendo utilizado pela Administração Pública, merece destaque o art.64 do Decreto-Lei nº 9.760/46:

“Art. 64 - Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

§ 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de frutos ou prestação de serviços.

§ 2º O aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.

⁶⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

⁶¹ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶² BRASIL. **Lei n. 4.717**, de 29 de junho de 1965.

§ 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar.”⁶³

2.2.7. Princípio da impessoalidade

O art. 37 da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes dos entes federativos obedecerá ao princípio da impessoalidade. Além deste, o art. 5º, caput, I, da Constituição Federal, dispõe sobre a isonomia e igualdade dos cidadãos brasileiros e estrangeiros perante a lei.⁶⁴

O inciso XXI do art.37 da Constituição Federal também consagra o princípio da impessoalidade ou da igualdade ao dispor que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes[...]”⁶⁵

Levando-se em consideração que o interesse público é indisponível, não pode a Administração Pública tratar os administrados com qualquer espécie de favoritismo ou perseguição, devendo a atividade administrativa ser exercida impessoalmente.

2.2.8. Princípio da moralidade

O princípio da moralidade está previsto no art. 37 da Constituição Federal que estabelece que a Administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes dos entes federativos obedecerá ao princípio da moralidade.⁶⁶

Ressalte-se que a moral administrativa deverá estar presente constantemente no exercício da Administração Pública, devendo esta moral ser compreendida como uma derivação da legitimidade, probidade e finalidade pública nas quais o administrador público e a Administração Pública em geral tem que pautar a sua atuação.

⁶³ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

⁶⁴ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶⁵ Id.

⁶⁶ Id.

O princípio da moralidade, bem como o dever de boa fé estão contidos expressamente no art. 2º, §parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 9.784, de 29.01.99:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:[...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé:[...]”⁶⁷

Sendo assim, o administrador público tem o dever de agir de boa-fé, dever esse que decorre da sua obrigação de agir com probidade, com honestidade, com lealdade, estando de acordo com a moralidade administrativa.

2.2.9. Princípio da eficiência

O princípio da eficiência também está previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, devendo a Administração pública obedecer ao princípio da eficiência.

Tal princípio precisa ser respeitado durante a prestação de serviços administrativos, em especial aos serviços prestados pela SPU que é responsável pela gestão dos terrenos e acrescidos de marinha

Segundo Juarez Freitas, o princípio da eficiência constitui direito fundamental do administrado à boa administração, sendo dever da Administração pública respeitar e seguir os princípios constitucionais que a regem:

“trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas; a tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.”⁶⁸

2.2.10. Princípio da publicidade

⁶⁷ BRASIL. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

⁶⁸ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo, Malheiros Editores, 2007; p. 147 – 148.

O princípio da publicidade está previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, devendo a Administração Pública obedecê-lo através da divulgação oficial dos atos administrativos.⁶⁹ Tal princípio preconiza a transparência da Administração Pública e o acesso dos cidadãos as informações de seu interesse.

A publicidade dos atos praticados na Administração Pública é fundamental para manter a própria Administração e os administrados informados sobre as responsabilidades, atribuições e atividades dos órgãos gestores.

Com relação a gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, o princípio da publicidade pode ser observado na obrigação da SPU realizar audiência pública preferencialmente na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado, devendo sua realização ser informada com trinta dias de antecedência por meio de publicação em jornal de grande circulação.

2.2.11. Princípio do planejamento

Tal princípio preconiza que o administrador público não pode agir de modo improvisado, devendo planejar o exercício de suas atividades, organizando todas as suas atribuições no cumprimento das funções administrativas.

Inclusive, a falta de planejamento pode vir a gerar a não demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos pela SPU.

2.2.12. Princípio do controle

“No exercício da função administrativa, o Estado persegue por meio dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública os interesses estabelecidos por lei.”⁷⁰

⁶⁹ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷⁰ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 149.

A fim de que a atividade administrativa seja exercida conforme os fins estabelecidos em lei, cumprindo os princípios da legalidade e finalidade, a Administração Pública é subordinada a controles externos e internos.

Ressalte-se que o princípio do controle gera, para a Administração Pública, o dever de cadastramento. O dever de cadastramento dos terrenos e acrescidos de marinha, por exemplo, é essencial para a União conhecer os seus bens e definir como irá administrá-los.

O art.70, caput, da Constituição Federal, prevê expressamente a aplicação deste princípio, “mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Esse controle só poderá ser executado de modo eficiente se os Órgãos responsáveis se mantiverem informados sobre a atividade administrativa, havendo, portanto, várias normas para garantir que as informações sejam prestadas ou disponibilizadas.

2.2.13. Princípio da responsabilidade

“O administrador público não deve deixar de agir segundo o comando da lei, segundo o princípio da legalidade. E sempre que, por ação ou omissão, deixar de cumprir os comandos da lei, deve ser responsabilizado.”⁷¹

Na Administração Pública, este princípio também atua na proteção dos administrados, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, respondendo as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviço público, pelos danos causados a terceiros.⁷²

2.2.14. Princípio da função social da propriedade

O art. 5º, XXIII, da Constituição Federal⁷³ estabelece que a propriedade atenderá a sua função social, enquanto o § 1º do art. 1.228 do Código Civil estabelece que “O direito de

⁷¹ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 156.

⁷² BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷³ Id.

propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”⁷⁴

Aos bens imóveis públicos se aplica o princípio da função social da propriedade. Dentre eles, os terrenos de marinha e seus acrescidos, que pertencem à União, não apenas devido aos seus fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, mas também por tratar-se de finalidade estabelecida em lei geral.

2.2.15. Princípio da preservação

O princípio da preservação do patrimônio público está previsto no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal que dispõe que “é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.⁷⁵

A partir desse artigo depreende-se que o legislador buscou impossibilitar a dilapidação do patrimônio público, contribuindo para a sua preservação.

2.2.16. Princípio da licitação

A Lei de licitações e contratos administrativos nº 14.133, de 2021, estabelece em seu art. 192 que o “contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicada esta Lei subsidiariamente.”⁷⁶

O processo licitatório é realizado a fim de que a Administração Pública obtenha o resultado mais vantajoso possível.

⁷⁴ BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

⁷⁵ BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000.

⁷⁶ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 01 de abril de 2021.

A nova Lei de licitações se aplica à alienação e à concessão de direito real de uso dos terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como à concessão e à permissão de uso de bens públicos.

O princípio da licitação está explicitado no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.⁷⁷

Ressalte-se que esse processo licitatório deverá assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, competindo privativamente à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação.

2.2.17. Princípio da legitimidade

O art.70, caput, da Constituição Federal, prevê expressamente a aplicação deste princípio quando dispõe que:

“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”.⁷⁸

Exemplo da aplicação desse princípio é a exigência de motivação para prática dos atos administrativos, mesmo no emprego da discricionariedade, deixando assim explícita a finalidade do ato. Pode-se falar em legitimidade para aquisição de bens ou até mesmo para outorga do uso privativo de bens.

A Administração deve justificar os seus atos, deixando explícitos os fundamentos de direito e de fato. Até mesmo o Judiciário, conforme art. 93, X da CF, deve motivar seus atos administrativos com características decisórias.

⁷⁷ BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷⁸ Id.

2.2.18. Princípio da economicidade

A Economicidade é princípio consubstanciado na busca da minimização de custos e gastos públicos e maximização das receitas e da arrecadação, expressamente previsto, a nível constitucional, no art.70, caput:

“Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”⁷⁹

Nas hipóteses de imóveis ou de utilização de imóveis próprios por terceiros, salvo nas hipóteses previstas em lei, deve ser evitada a prática de preços diferentes daqueles de mercado.

2.3 Princípios aplicáveis aos terrenos de marinha e seus acréscidos

2.3.1. Princípio da inalienabilidade ou alienabilidade condicionada

O princípio da inalienabilidade está previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, estando inserido no princípio da legalidade.⁸⁰

Na forma dos artigos 100 e 101 do Código Civil, respectivamente, a inalienabilidade pode ser absoluta, como no caso dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial que integram o domínio público do Estado e, enquanto mantiverem tal destinação, não podem ser alienados, mesmo que a legislação faculte ao administrador público tal alienação. E pode ser relativa, como no caso dos bens dominicais, já que havendo autorização legislativa, podem ser alienados pelo administrador público, desde que seja respeitado o disposto na legislação que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.⁸¹

A Lei n. 13.240/2015⁸² possibilitou a alienação dos terrenos e acréscidos de marinha, localizados fora da faixa de segurança.

⁷⁹ BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁰ Id.

⁸¹ BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

⁸² BRASIL. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

2.3.2. Princípio da imprescritibilidade

A imprescritibilidade significa que os bens públicos são insuscetíveis de aquisição por usucapião, independentemente da categoria a que pertençam.

O art. 102 do Código Civil dispõe expressamente que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.⁸³

A Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento de que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.⁸⁴

Na Constituição Federal de 1988 foi expressamente previsto para os bens imóveis nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.⁸⁵

2.3.3. Princípio da impenhorabilidade

A impenhorabilidade dos bens públicos está prevista no art. 100 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 100 - Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.⁸⁶

A impenhorabilidade afasta a possibilidade do bem público vir a ser objeto de penhora, impossibilitando-o de ser utilizado como crédito para satisfazer determinada demanda executória.

⁸³ BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Súmula n. 340**, de 13 de dezembro de 1963.

⁸⁵ BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁶ Id.

Também está prevista no caput do art. 1420, do Código Civil, segundo o qual “só aquele que pode alienar, poderá empenhar, hipotecar ou dar em anticrese; só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca”.⁸⁷

2.3.4. Princípio da inonerabilidade

Em regra, o princípio da inonerabilidade preconiza que o administrador público não pode gravar livremente os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno.

O princípio pode ser extraído do caput do art.1420, do Código Civil⁸⁸, combinado com o art.100, da Constituição Federal (regime do precatório).⁸⁹

⁸⁷ BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

⁸⁸ Id.

⁸⁹ BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

CAPÍTULO 3 - O USO PRIVATIVO E A ALIENAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS

3.1. Considerações gerais

No site da SPU, sob o título “Instrumentos de Destinação”, estão previstos diferentes instrumentos para realização da transferência de direitos de utilização de imóveis da União, a agentes públicos ou privados, “visando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, em harmonia com os programas estratégicos para a nação”.⁹⁰

Conforme foi muito bem lembrado, a escolha do instrumento “depende da vocação de cada imóvel para a cidade onde está inserido, e do interesse público na utilização proposta por agentes públicos e privados”. Devemos acrescentar que, regra geral, a própria lei que disciplina o instituto de outorga do uso privativo, dispõe sobre a sua finalidade ou casos em que pode ser empregado.

Entre os instrumentos que servem para transferir o uso privativo sobre os terrenos de marinha e terrenos acrescidos de marinha a terceiros selecionamos, para tratar nesta monografia, o aforamento, a cessão de uso, a concessão de direito real de uso, a inscrição de ocupação, a permissão de uso e aqueles que envolvem a alienação do domínio pleno desses bens, seja por meio da venda, permuta ou doação.

Daremos especial atenção à legislação federal que rege os bens imóveis da União, pois, conforme dispõe o art. 192 da Lei nº 14.133, de 2021, que instituiu a “Lei de licitações e contratos administrativos”, o “contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicada esta Lei subsidiariamente.”⁹¹

Neste sentido já dispunha o parágrafo único do art. 121 da Lei nº 8.666/93, quando previu que os “contratos relativos a imóveis do patrimônio da União continuam a reger-se

⁹⁰ Secretaria do Patrimônio da União. Disponível em: < <http://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/>>. Acesso: 20 de setembro de 2020.

⁹¹ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 01 de abril de 2021.

pelas disposições do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, com suas alterações, e os relativos a operações de crédito interno ou externo celebrados pela União ou a concessão de garantia do Tesouro Nacional continuam regidos pela legislação pertinente, aplicando-se esta Lei, no que couber.”⁹²

Deve ser destacado que a remuneração ou o preço público cobrado em decorrência da utilização privativa onerosa dos terrenos ou acrescidos de marinha não deve ser calculada de acordo com os valores praticados no mercado imobiliário. Trata-se de percentuais fixados por lei, incidentes sobre os valores constantes da planta de valores da SPU, elaborada de acordo com o art. 11-B da Lei nº 9636/98.⁹³

No caso de alienação, faz-se necessário fazer avaliação de precisão segundo as normas técnicas, sem prejuízo da incidência dos descontos previstos em lei.

3.2. Aforamento

Enfiteuse ou aforamento é o “contrato pelo qual o proprietário ou senhorio de um imóvel, por ato entre vivos, ou de última vontade, atribui a outrem o domínio útil dele, mediante o pagamento pela pessoa que o adquire e se constitui enfiteuta, ao senhorio direto, de uma pensão, ou foro anual, certo e invariável”⁹⁴.

O foreiro é a pessoa que possui o bem de modo direto, tendo sobre ele uso, gozo e disposição do domínio útil do qual é titular.

Caso o foreiro aliene o domínio útil do bem a terceiro, por ele será devido o laudêmio ao senhorio direto, consistindo essa taxa em uma espécie de compensação financeira devida ao proprietário quando este opte por não exercer o seu direito potestativo de opção e preferência sobre o bem.

⁹² BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

⁹³ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

⁹⁴ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 207.

Durante a vigência do Código Civil de 1916, caso houvesse previsão legal, entidade da Administração Pública, na condição de titular do domínio útil do bem dominical, poderia atribuir à terceiro, por meio do aforamento, o domínio útil do bem aforado.

No entanto, o art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 dispôs que a “lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.”⁹⁵

Em seu parágrafo terceiro dispôs que aos terrenos e acrescidos de marinha localizados na faixa de segurança será aplicada a enfiteuse.

Por sua vez, a lei a que se refere o caput é a Lei nº 10.406 de 2002, que aprovou o Novo Código Civil, e em seu art. 2038 proibiu a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil de 1916, mas no seu parágrafo segundo determinou a regulamentação do aforamento dos terrenos de marinha e seus acrescidos por lei especial.⁹⁶

Com isso, ficou proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, excetuando-se os terrenos de marinha e seus acrescidos que teriam a enfiteuse regulada por lei especial.

A União ao conceder o aforamento dos terrenos de marinha e seus acrescidos permanece com o domínio direto sobre o bem (que corresponde a dezessete por cento do valor do domínio pleno do terreno), enquanto é atribuído ao foreiro o domínio útil do terreno (que corresponde a oitenta e três por cento do valor do domínio pleno do terreno) que passa a exercer direito real sobre ele.

É competência da SPU regular o regime de aforamento dos terrenos supramencionados, sendo possível a concessão da enfiteuse mediante leilão ou concorrência pública, desde que

⁹⁵ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

⁹⁶ BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

não sejam considerados bens indisponíveis, inalienáveis e de interesse do serviço público. Quanto a licitação, são várias as hipóteses em que não é exigida.

Caso seja concedida a aplicação do regime enfiteutico aos terrenos de marinha e seus acrescidos, a SPU deverá notificar os interessados com preferência ao aforamento para que o requeiram dentro do prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perder os direitos que porventura lhes assistam. Porém, na prática, são os ocupantes cadastrados que se dirigem à União para requererem o aforamento.

O art. 105 do Decreto-Lei nº 9760/46 indica aqueles que possuem preferência ao aforamento:

“Art. 105. Tem preferência ao aforamento:

1º – os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registo de Imóveis;

2º – os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios;

3º – os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades;

4º – os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos;

[...]

6º – os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos, desde que estes não possam constituir unidades autônomas;

7º – os que no terreno possuam benfeitoriais, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele;

[...]”⁹⁷

Essas hipóteses de preferência previstas no dispositivo supramencionado, são hipóteses em que o aforamento é concedido gratuitamente.

Por outro lado, o artigo 13, da Lei nº 9636/98, estabelece que será concedida preferência ao aforamento de terreno ou acrescido de marinha a quem, comprovadamente, em 10 de junho de 2014, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja regularmente inscrito como ocupante e em dia com as suas obrigações até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil. Mas, neste caso, o aforamento é oneroso.⁹⁸

Portanto, o aforamento poderá ser concedido gratuitamente pela SPU, sem a aquisição onerosa do domínio útil do bem, ou onerosamente, quando o foreiro adquire o domínio útil do

⁹⁷ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

⁹⁸ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

imóvel através do pagamento da importância equivalente a 83% do valor da avaliação do domínio pleno do terreno.

Com relação aos terrenos e acrescidos de marinha, quando aprovada a aplicação do regime de aforamento, é necessária a realização de prévia audiência, na forma do art. 100 do Decreto-Lei nº 9.760/46:

“Art. 100. A aplicação do regime de aforamento a terras da União, quando autorizada na forma deste Decreto-lei, compete ao S. P. U., sujeita, porém, a prévia audiência:

a) dos Ministérios da Guerra, por intermédio dos Comandos das Regiões Militares; da Marinha, por intermédio das Capitânicas dos Portos; da Aeronáutica, por intermédio dos Comandos das Zonas Aéreas, quando se tratar de terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima ou de uma circunferência de 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares;

b) do Ministério da Agricultura, por intermédio dos seus órgãos locais interessados, quando se tratar de terras suscetíveis de aproveitamento agrícola ou pastoril;

c) do Ministério da Viação e Obras Públicas, por intermédio de seus órgãos próprios locais, quando se tratar de terrenos situados nas proximidades de obras portuárias, ferroviárias, rodoviárias, de saneamento ou de irrigação;

d) das Prefeituras Municipais, quando se tratar de terreno situado em zona que esteja sendo urbanizada.”⁹⁹

Com a concessão do aforamento do terreno de marinha ou acrescido de marinha, será imposto ao foreiro o pagamento de uma taxa anual, também chamada de foro ou anuênio, de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno.

Caso o foreiro de terreno ou acrescido de marinha aliene o seu domínio útil a terceiro, por ele será devido o laudêmio à União, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno do bem, excluídas as benfeitorias.

O antigo foreiro deverá comunicar a SPU a transferência do domínio útil do terreno ou acrescido de marinha, no prazo de sessenta dias, sob pena de responder pelos débitos do bem.

O adquirente, se no prazo de sessenta dias não solicitar a transferência dos registros cadastrais do imóvel para o seu nome, estará sujeito a multa de 0,50% (cinquenta centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno, excluídas as benfeitorias, conforme

⁹⁹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

art. 116, § 2º, do Decreto-Lei nº 9.760/46¹⁰⁰ e §§ 4º e 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87¹⁰¹.

Os foreiros considerados carentes e de baixa renda são isentos do pagamento do foro e do laudêmio, na forma do art. 1º do Decreto-Lei nº 1876/1981.¹⁰²

Conforme art. 16 da Lei nº 13.139/2015 também são isentas do pagamento de foro e laudêmio as pessoas jurídicas de direito privado:

“I - sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que se enquadrem na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009;

II - que desenvolvam ações de salvaguarda para bens culturais registrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), quando os imóveis da União utilizados sob regime de ocupação ou aforamento forem essenciais à manutenção, produção e reprodução dos saberes e práticas associados, na forma de ato do Secretário do Patrimônio da União.”¹⁰³

Além disso, os foreiros serão isentos do pagamento de laudêmio quando os adquirentes do domínio útil do bem forem os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias e as fundações por eles mantidas ou instituídas; as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social; as autarquias e fundações federais e quando feitas a pessoas físicas, por qualquer das entidades anteriormente mencionadas, desde que vinculadas a programas habitacionais de interesse social, conforme art. 2º do Decreto-Lei nº 1.876 de 1981.¹⁰⁴

O aforamento concedido aos terrenos de marinha e seus acrescidos poderá ser extinto (I) por inadimplemento de cláusula contratual; (II) acordo entre as partes; (III) pela remissão do foro; (IV) pelo abandono do imóvel e (V) por interesse público mediante prévia indenização, vide art. 103 do Decreto-lei nº 9.760/1946.¹⁰⁵

¹⁰⁰ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹⁰¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.398**, de 21 de dezembro de 1987.

¹⁰² BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.876**, de 15 de julho de 1981.

¹⁰³ BRASIL. **Lei n. 13.139**, de 26 de junho de 2015.

¹⁰⁴ BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.876**, de 15 de julho de 1981.

¹⁰⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

Ademais, a caducidade do aforamento ocorrerá caso o foreiro não efetue o pagamento do foro durante três anos consecutivos ou quatro anos intercalados, cabendo ao chefe do órgão local da SPU cancelar o aforamento no Registro de Imóveis competente.¹⁰⁶

3.3. Inscrição de ocupação

Inscrição de ocupação é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração Pública “reconhece uma situação de fato de utilização privativa e precária do bem imóvel público, quando esta não contraria o interesse público, bem como retira o ocupante irregular da clandestinidade sem que seja gerado em seu favor qualquer direito não previsto na legislação em vigor.”¹⁰⁷

No que diz respeito aos bens imóveis da União, de início, cabe destacar que a inscrição de ocupação, salvo quando for anterior a 1940 e o ocupante estiver em dia com os pagamentos anuais da taxa de ocupação, não gera qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou acrescido de marinha ocupado, podendo a União, a qualquer tempo, imitir-se na posse do mesmo, devendo apenas respeitar o prazo de noventa dias da notificação do ocupante para deixar o terreno situado em área urbana.

A inscrição da ocupação dos terrenos e acrescidos de marinha é de competência da SPU e para ser efetuada, em regra, é necessário ser comprovado o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante.

É vedada a inscrição de ocupações que ocorreram após dez de junho de 2014, bem como aquelas que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres,

¹⁰⁶ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹⁰⁷ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 117.

ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei, devendo a União imitar-se sumariamente na posse do imóvel caso sejam constatadas ocupações em desacordo com a Lei nº 9636 de 1998, vide art. 9º da Lei nº 9636/98.¹⁰⁸

Por outro lado, conforme dispõe o art. 16 da Lei 13.240/2015, a SPU pode reconhecer a utilização dos terrenos e acréscidos de marinha em área de preservação ambiental, Área de Preservação Permanente ou necessária à preservação dos ecossistemas naturais por meio da inscrição em ocupação:

“A Secretaria do Patrimônio da União poderá reconhecer a utilização de terrenos da União por terceiros em áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, inclusive em Área de Preservação Permanente – APP, inscrevendo-os em regime de ocupação, observados os prazos da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, devendo ser comprovado perante o órgão ambiental competente que a utilização não concorre nem tenha concorrido para comprometimento da integridade dessas áreas.”¹⁰⁹

Para que ocorra o disposto no artigo supramencionado, o ocupante deverá se responsabilizar pela preservação do meio ambiente, bem como pela obtenção das licenças urbanísticas e ambientais eventualmente necessárias, sob pena de cancelamento da inscrição de ocupação.

Com a inscrição da ocupação, pelo ocupante do terreno ou acréscido de marinha será devido o pagamento anual da taxa de ocupação no percentual de 2% (dois por cento) do valor do domínio pleno dos terrenos, obtido através da planta de valores da SPU, excluídas as benfeitorias.

A transferência onerosa, entre vivos, da inscrição de ocupação de terreno ou acréscido de marinha dependerá do prévio recolhimento do laudêmio pelo ocupante, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, conforme art. 3º do Decreto-Lei nº 2398/87.¹¹⁰

¹⁰⁸ BRASIL. Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

¹¹⁰ BRASIL. Decreto-Lei n. 2398, de 21 de dezembro de 1987.

Transferido o direito de ocupação, é dever do antigo ocupante, dentro do prazo de sessenta dias, comunicar o fato à SPU, sob pena de permanecer responsável pelos débitos que vierem a incidir sobre o imóvel.

Caso o novo ocupante (adquirente) não requeira à SPU, dentro do prazo de sessenta dias, a transferência do registro do imóvel para o seu nome, estará sujeito ao pagamento de multa correspondente a 0,50% (cinquenta centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno, excluídas as benfeitorias, conforme §§ 4º e 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87.¹¹¹

O ocupante de terreno de marinha ou acrescido de marinha, regularmente inscrito, possui preferência à assinatura do contrato de aforamento, desde que a ocupação tenha sido efetivada até 10 de Junho de 2013 e o ocupante esteja em dia com o pagamento das taxas anuais de ocupação, na forma do art. 13 e 15, § 2º da Lei nº 9636/98¹¹². Esta preferência pode ser exercida por iniciativa do ocupante em manifestação dirigida a SPU.

Caso não exerça a preferência por iniciativa própria, na hipótese de realização de licitação para fins do aforamento, o ocupante ainda terá a oportunidade de exercer a preferência pelo valor mínimo para a venda do domínio útil.

Se no final não exercer a preferência, deverá desocupar o bem localizado em terreno ou acrescido de marinha no prazo de sessenta dias, sob pena de pagamento de indenização pela ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano, até que a União seja reintegrada na posse do bem, conforme art. 10, parágrafo único da Lei nº 9.636/98.¹¹³

Assim como no regime de aforamento, são isentos do pagamento de laudêmio e taxa de ocupação, as pessoas consideradas carentes e de baixa renda, bem como as pessoas jurídicas de direito privado “I - sem fins lucrativos reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que se enquadrem na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; II - que

¹¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.398**, de 21 de dezembro de 1987.

¹¹² BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹¹³ Id.

desenvolvam ações de salvaguarda para bens culturais registrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), quando os imóveis da União utilizados sob regime de ocupação ou aforamento forem essenciais à manutenção, produção e reprodução dos saberes e práticas associados, na forma de ato do Secretário do Patrimônio da União.”¹¹⁴

3.4. Concessão de direito real de uso (CDRU)

Conforme art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28/02/67, é “instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.”¹¹⁵

É de competência da SPU a realização da concessão de direito real de uso dos terrenos de marinhas e seus acréscidos, na forma do art. 40 da Lei nº 9636/98¹¹⁶, sendo atribuído ao utente um direito real resolúvel sobre o bem, devendo ser concedida apenas para os fins supramencionados.

A CDRU poderá ser realizada onerosamente ou gratuitamente, possuindo tempo certo ou indeterminado de duração, respondendo o concessionário por todos os encargos civis, administrativos e tributários que vierem a incidir sobre o terreno, existindo a possibilidade de ser transferida por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, exceto se o contrato dispuser de forma diferente, sendo permitida ainda a concessão de uso do espaço aéreo sobre esses bens.

A CDRU poderá ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, devendo o concessionário destinar o terreno ou acréscido de marinha à finalidade pactuada em contrato, e cumprir cláusula resolutória de ajuste, sob pena de ser resolvida pelo concedente.

Tratando-se da concessão de direito real de uso dos terrenos de marinha e seus acréscidos, o instrumento por meio do qual será transferido o direito real de uso terá a natureza de um contrato administrativo e, por isso, em regra, essa concessão subordinar-se-á à prévia licitação, sendo dispensada quando o uso destinar-se a outra entidade da Administração Pública ou a pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural, conforme art. 17, § 2º, da Lei nº 8.666/93¹¹⁷ e § 3º do art. 76 da Lei nº 14.133/2021.¹¹⁸

¹¹⁴ BRASIL. **Lei n. 13.139**, de 26 de junho de 2015.

¹¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n. 271**, de 28 de fevereiro de 1967.

¹¹⁶ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

Essa concessão, a critério do poder público, poderá ser realizada gratuitamente ou em condições especiais aos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde, bem como a pessoas físicas ou jurídicas (inclusive associações e cooperativas), em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, na forma do art. 18 da Lei nº 9636/98.¹¹⁹

Por fim, o art. 4ª da Lei 11.952/2009 dispõe sobre áreas em que não são passíveis a concessão do direito real de uso:

“Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:
I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;
II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;
III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou
IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.”¹²⁰

3.5. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

A concessão de uso especial para fins de moradia consiste “no ato administrativo vinculado de outorga gratuita de direito real de uso de imóvel público, para fins de moradia do possuidor e de sua família, que atenda aos pressupostos estabelecidos em lei.”¹²¹

O art. 22-A da Lei nº 9.636/98¹²² dispõe ser aplicável a concessão de uso especial para fins de moradia aos terrenos de marinha e seus acrescidos, sendo conferida apenas aos ocupantes ou possuidores que preencham os requisitos legais previstos na Medida Provisória nº 2.220/2001.

O art. 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.01¹²³, em vigor por conta do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001¹²⁴, estabelece como pressupostos para o exercício do direito a concessão de uso especial para fins de moradia do terreno ou

¹¹⁸ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 01 de abril de 2021.

¹¹⁹ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹²⁰ BRASIL. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009.

¹²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª ed. Rio de Janeiro, Lumen juris, 2005, p. 905 – 907.

¹²² BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹²³ BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220**, de 04 de setembro de 2001.

¹²⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 32**, de 11 de setembro de 2001.

acrescido de marinha que o beneficiário tem possuído como seu, até 22 de dezembro de 2016, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, devendo estar utilizando-o para sua moradia ou de sua família e não ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Ressalte-se que a referida medida provisória encontra-se em vigor, pois não foi revogada explicitamente por nenhuma medida provisória ulterior ou houve deliberação definitiva do Congresso Nacional sobre ela, conforme art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001.¹²⁵

A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida gratuitamente ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil, existindo a possibilidade de ser oferecida coletivamente à populações de baixa renda que ocupem terreno ou acrescido de marinha.

O artigo 3º da Medida Provisória nº 2.220/2001¹²⁶, dispõe ser possível a concessão de uso especial para fins de moradia aos ocupantes de imóveis da União com até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) que estejam regularmente inscritos na SPU.

O título de CUEM de terreno ou acrescido de marinha será obtido pela via administrativa, junto a SPU ou, em caso de recusa ou omissão desta, pela via judicial.

Ademais, essa concessão poderá ser transferida por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, podendo ser extinta caso o concessionário destine o imóvel a fim diferente de moradia ou adquira a propriedade/concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

3.6. Cessão de uso

“Cessão de uso é o contrato administrativo através do qual a Administração Pública, titular do domínio, transfere a utilização privativa de bem público, a título gratuito ou sob

¹²⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 32**, de 11 de setembro de 2001.

¹²⁶ BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220**, de 04 de setembro de 2001.

condições especiais, com encargos e/ou remuneração, à pessoa administrativa ou outra à qual seja justificável prestar auxílio ou colaboração, para ser utilizado no fim de interesse público estabelecido no respectivo termo.”¹²⁷

No caso dos terrenos de marinha e seus acrescidos, que constituem imóveis da União, está previsto no art. 64, §3º, da Lei nº 9760/46, que estes poderão ser cedidos, quando não utilizados em serviço público, caso haja interesse da União para atendimento a fim de interesse público.¹²⁸

Por sua vez, o art. 18, da Lei nº 9.636/98, estabelece que a cessão de uso dos terrenos de marinha e seus acrescidos poderá ser realizada gratuitamente ou em condições especiais a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde, bem como a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, e se formalizará mediante termo ou contrato do qual constarão as condições estabelecidas.¹²⁹

Se o terreno ou acrescido de marinha cedido estiver destinado à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

A cessão será autorizada em ato do Presidente da República no qual constará a condições estabelecidas e a competência para autorizá-la pode ser delegada ao Ministro de Estado de Fazenda (ou Ministério competente equivalente), permitida a subdelegação.

3.7. Permissão de uso

José Roberto de Andrade Coutinho define a permissão de uso como “o ato administrativo negocial, unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração Pública autoriza

¹²⁷ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 240.

¹²⁸ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹²⁹ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

determinada utilização privativa, gratuita ou remunerada, de bem público, de interesse não apenas do permissionário, mas também da coletividade.”¹³⁰

Na permissão de uso, a Administração Pública estabelece, através de ato próprio ou termo celebrado entre as partes, a destinação do bem público, bem como as condições impostas ao permissionário para utilizá-lo, podendo ou não serem estabelecidas condições, gratuitas ou onerosas, por tempo certo ou indeterminado.

“A permissão de uso de bem público, como ato unilateral e precário da Administração Pública, é normalmente deferida independente de lei autorizativa e de licitação, sem prejuízo do cumprimento do princípio da impessoalidade onde couber, mas nada impede, e ocorre com frequência, que a legislação da entidade competente imponha requisitos e condições para a sua formalização e revogação.”¹³¹

No caso dos bens imóveis da União, como os terrenos e acrescidos de marinha, a permissão de uso está prevista no art. 22 da Lei nº 9.636, de 15.05.98, que dispõe que:

“Art. 22. A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União.”¹³²

Nota-se que no âmbito da União, o emprego deste instituto foi previsto com escopo mais restrito.

3.8. Alienação

O art. 23 da Lei nº 9636/98 estabelece que a “alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.”¹³³

¹³⁰ COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. Página 234.

¹³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24ª ed. São Paulo, Atlas, 1996, pg. 467.

¹³² BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹³³ Id.

Tal competência pode ser delegada ao Ministro de Estado de Fazenda, sendo permitida a subdelegação.

A alienação de terreno ou acrescido de marinha só acontecerá se não houver o interesse da União em manter o domínio sobre ele, bem como não comprometer a preservação ambiental e a defesa nacional.

Qualquer interessado poderá apresentar à SPU proposta de aquisição de terreno ou acrescido de marinha não inscrito em regime de aforamento, devendo ela se manifestar quanto à possibilidade de alienação, conforme art. 23-A da Lei nº 9636/98.¹³⁴

Foi a partir da vigência da Lei nº 13.240, de 2015¹³⁵, que passou a ser possível a alienação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Isto porque, no art. 1º, § 3º, dessa lei, a faixa de segurança foi definida como a extensão de trinta metros a partir do final da praia, não podendo ser alienado o terreno ou acrescido de marinha que esteja inserido nela.

Os imóveis inscritos em ocupação podem ser alienados pelo valor de mercado, excluindo-se as benfeitorias realizadas pelo ocupante.

O ocupante de terreno ou acrescido de marinha, regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações, poderá enviar à SPU proposta de aquisição do bem, na forma do art. 8º-A da Lei nº 13.240/15, cabendo a ela verificar a possibilidade de aliená-lo. Além disso, é assegurado ao ocupante de boa-fé o direito de preferência para a aquisição do respectivo imóvel sujeito à alienação, mas aquele que não optar por ela, permanecerá sob o regime de ocupação.¹³⁶

Se o ocupante de terreno ou acrescido de marinha não exercer a preferência ao regime de aforamento, e não havendo o interesse do serviço público na manutenção do imóvel no domínio pleno da União, promoverá a SPU a venda do domínio útil do terreno, conforme art. 110 do Decreto-Lei nº 9760/46.¹³⁷

¹³⁴ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹³⁵ BRASIL. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

¹³⁶ Id.

¹³⁷ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

A União repassará 20% (vinte por cento) da receita patrimonial decorrente da alienação dos imóveis inscritos em ocupação aos Municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados.¹³⁸

O terreno ou acrescido de marinha só poderá ser alienado ao ocupante que o tenha como único imóvel residencial e esteja situado em área urbana consolidada, desde que não esteja situado em área de preservação permanente, nem em área em que seja vedado o parcelamento do solo, conforme art. 16-C da Lei nº 9.636/98¹³⁹ e art. 8º da Lei nº 13.240/2015.¹⁴⁰

Até 2020, nenhuma proposta de aquisição havia sido formulada a SPU, tendo em vista que dependia de regulamentação própria da Secretaria em atendimento ao §4º do art. 1º da Lei 13.240/2015.¹⁴¹

Somente com a Portaria nº 19.832 de Agosto de 2020 foi regulamentada a proposta de aquisição de imóveis da União.¹⁴²

Só poderão ser alienados os terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em área urbana consolidada, não estando incluídos aqueles situados em áreas de preservação permanente ou em áreas em que seja vedado o parcelamento do solo.

Ademais, o art. 4º da Lei 11.952 de 2009 estabelece o seguinte:

“Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; II - tradicionalmente ocupadas por população indígena; III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.”¹⁴³

¹³⁸ Id.

¹³⁹ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

¹⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

¹⁴¹ Id.

¹⁴² BRASIL. **Portaria n. 19.832**, de 25 de agosto de 2020.

¹⁴³ BRASIL. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009.

Existe ainda a possibilidade de se alienar os terrenos de marinha e seus acrescidos por meio da remição do foro, realizada através da compra por parte do foreiro do domínio direto do bem (dezessete por cento), excluídas as benfeitorias, conforme art. 123 do Decreto-lei nº 9760/1946.¹⁴⁴

A remição do foro nada mais é do que a forma do foreiro adquirir o domínio pleno do terreno ou acrescido de marinha aforado através da compra do domínio direto do imóvel pertencente à União.

“A decisão da Secretaria do Patrimônio da União sobre os pedidos de remissão do aforamento de terreno de marinha e/ou acrescido de marinha localizado fora da faixa de segurança constitui ato vinculado.”¹⁴⁵

Respeitadas as restrições e preferências ao aforamento anteriormente expostas, os terrenos de marinha e seus acrescidos também podem ser alienados por meio de permuta ou doação conforme previsto, respectivamente, nos artigos 30 e 31 da Lei nº 9636/98, devendo estar atento para os destinatários aos quais é legalmente possível promover a doação, enumerados nos incisos I a IV do art. 31 da Lei nº 9636/98.¹⁴⁶

¹⁴⁴ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹⁴⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

¹⁴⁶ BRASIL. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União tem como competência administrar o patrimônio imobiliário da União, e, assim, zelar pela sua conservação, de modo que cada imóvel possa cumprir sua função social em alinhamento com os interesses sociais e econômicos da Nação.

Nesse sentido, a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União busca atender as diversas políticas públicas tendo como pressuposto o fundamento constitucional de que a propriedade pública ou privada está sujeita ao princípio da função social da propriedade.

Desde de 1998, após a aprovação da Lei nº 9.636/1998 – passados cerca de 65 anos da aprovação da última lei importante sobre o tema, que foi o Decreto Lei nº 9.760/1946 - nota-se que o legislador e o Tribunal de Contas da União, passaram a dar maior atenção à gestão dos bens imóveis da União, e dentro destes, à gestão dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Porém, chega a ser irônico que após mais de 150 anos de omissão diante da tarefa fundamental para a gestão destes bens, com segurança jurídica e respeito aos direitos das pessoas, que constitui na implementação regular dos procedimentos demarcatórios, o art.1º da Lei nº 9.636/1998 ainda esteja redigido na forma abaixo:

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.”¹⁴⁷

Deveria estar expressa no dispositivo supramencionado a obrigação do Poder Executivo, através da SPU, de demarcar, identificar e registrar os terrenos de marinha e seus acrescidos e não apenas ser conferida a ele autorização para tanto. Para gerir qualquer bem deve-se antes conhecê-lo!

¹⁴⁷ BRASIL. Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998.

Onde estão os terrenos de marinha e, conseqüentemente, os seus acrescidos? Devido ao conceito que remete ao preamar médio de 1831, à complexidade do procedimento demarcatório e aos questionamentos que têm sido feitos aos critérios estabelecidos não em lei, mas por meio de Portaria/Orientação Normativa, não é uma resposta tão fácil de responder. Sem prejuízo de ter havido erros em procedimentos demarcatórios anteriores, segundo informações obtidas no final de setembro de 2019 ainda faltavam ser demarcados no Brasil 52,02 %.

A edição de leis como a Lei nº 13.465/2017, que incluiu no Decreto Lei nº 9.760/1946 um art.12-C “autorizando” a SPU a concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos de marinha e seus acrescidos não é suficiente. E a estrutura do órgão, as pessoas e os recursos financeiros necessários? O que acontece se não for cumprido este prazo?

É preciso que os órgãos de controle interno e externo façam os seus trabalhos por meio da fiscalização e cobrança do cumprimento das atribuições por parte da SPU, em conformidade com as normas e princípios que as regem, não apenas em relação à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, mas também em relação ao cumprimento das demais atribuições de gestão do Órgão, inclusive no que diz respeito a esses bens. O estabelecimento de prioridades não pode representar o prejuízo das demais atividades, inclusive em detrimento do atendimento dos usuários dos serviços prestados pela SPU.

Uma boa administração dos terrenos de marinha e seus acrescidos somente será alcançada quando o SPU der fiel cumprimento às normas e princípios que regem esses bens e a sua respectiva gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BRASIL. **Constituição (1998)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. **Decreto-Lei n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946.

_____. **Decreto n. 1.318**, de 30 de janeiro de 1854.

_____. **Decreto-Lei n. 271**, de 28 de fevereiro de 1967.

_____. **Decreto Legislativo n. 4.105**, de 22 de fevereiro de 1868.

_____. **Decreto-Lei n. 1.876**, de 15 de julho de 1981.

_____. **Decreto-Lei n. 2.398**, de 21 de dezembro de 1987.

_____. **Decreto n. 9.745**, de 8 de Abril de 2019.

_____. **Emenda Constitucional n. 32**, de 11 de setembro de 2001.

_____. **Lei de 15 de novembro de 1831**.

_____. **Lei n. 4.717**, de 29 de junho de 1965.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.

_____. **Lei n. 9636**, de 15 de maio de 1998.

_____. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000.

_____. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

_____. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009.

_____. **Lei n. 13.139**, de 26 de junho de 2015.

_____. **Lei n. 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

_____. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017.

_____. **Lei n. 13.844**, de 18 de junho de 2019.

_____. **Lei n. 14.011**, de 10 de junho de 2020.

_____. **Lei n. 14.133**, de 01 de abril de 2021.

_____. **Medida Provisória n. 2.220**, de 04 de setembro de 2001.

_____. **ON-GEADE-002**, de 12 de março de 2001.

_____. **Plano Nacional de Caracterização – Metas 2021 - 2025**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/2020/PNC_metas20212025.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

_____. **Portaria n. 162**, de 21 de setembro de 2001.

_____. **Portaria n. 335**, de 8 de outubro de 2020.

_____. **Portaria n. 19.832**, de 25 de agosto de 2020.

_____. **Requerimento de Informação n. 942**, de 06 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221372>>. Acesso em: 21 de setembro de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n° 496**.

_____. Superior Tribunal de Justiça, **RESP N° 968241/RS** – 2007/0158655-6, Relatora: Min. Eliana Calmon, Data de Julgamento: 10/11/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: Dje: 19/11/2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça, **RESP N° 1666532/RJ** – 2017/0069386-7, Relatora: Min. Herman Benjamin, Data de Julgamento: 10/05/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: Dje: 30/06/2021.

_____. Supremo Tribunal federal. **Súmula n. 340**.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n° 473**.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª ed. Rio de Janeiro, Lumen juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. **Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública** - 1ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FREITAS, Juarez. **Discricionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

GOVERNO FEDERAL. Delimitação dos terrenos e acréscidos de marinha. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24^a ed. São Paulo, Atlas, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21^a Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 28^a edição rev. E atual. São Paulo. Editora: Malheiros. 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Revista de Doutrina. **Terrenos de marinha: aspectos destacados**. 24 de agosto de 2004. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

Ofício de nº 483/2019/GME-ME, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0662urjgegpauhwdh542vbc0b2420627.node0?codteor=1811092&filename=Tramitacao-RIC+942/2019. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

SENADO FEDERAL. **Parecer n. 947**, de 2016. Disponível em: [file:///E:/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20TERRENOS%20DE%20MARINHA/PDS_SENADO-SUSTAR-APLIC-ON-OO2-2001%20\(2\).pdf](file:///E:/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20TERRENOS%20DE%20MARINHA/PDS_SENADO-SUSTAR-APLIC-ON-OO2-2001%20(2).pdf). Acesso em: 20 de setembro de 2021.

S.O.S. TERRENOS DE MARINHA. **Demarcação Presumida**. Disponível em: [file:///C:/Users/jjbco/Downloads/SOS%20Terrenos%20de%20Marinha%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jjbco/Downloads/SOS%20Terrenos%20de%20Marinha%20(1).pdf). Acesso em: 20 de setembro de 2020.