



Escola Nacional de Administração Pública

A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E A ALIENAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em
Planejamento e Orçamento.

Aluno: João Rodrigues Pinto Filho

Orientador: Prof. Dr. Carlos Leonardo Klein
Barcelos

BRASÍLIA - DF

Julho/2020



Escola Nacional de Administração Pública

A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E A ALIENAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

Autor: João Rodrigues Pinto Filho

Ministério da Economia

Secretaria de Coordenação e Governança do
Patrimônio da União

SPU, Terrenos de Marinha, Alienação.

A União possui 746.481 imóveis sob gestão da SPU. Destes, 524.660 são imóveis dominiais cadastrados em regime de aforamento ou de ocupação e classificados como terrenos de marinha e acrescidos. A manutenção desses bens na carteira imobiliária da União somada à dificuldade em concluir a demarcação da Linha Preamar Média de 1831 – LPM-1831 sobrecarrega os trabalhos efetuados pela SPU, ocasionando insegurança fundiária e perdas patrimoniais decorrentes de falhas na gestão dos demais imóveis zelados pela SPU. A regulamentação do Art. 23 da Lei 9.636/1998 e a adoção das plantas de valores vigentes para avaliação a fim de alienação dos terrenos de marinha e acrescidos poderá permitir a transferência em massa desses bens aos atuais responsáveis, mediante contraprestação financeira, de modo que a União busque adequar o volume da carteira imobiliária aos meios que garantam o interesse público e a segurança jurídica, desobrigando a SPU de gerir milhares de ativos considerados inservíveis ao serviço público.

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, que é o órgão responsável por zelar pelos imóveis da União, possui um histórico de ineficiência e de falhas na gestão do patrimônio imobiliário nacional. Parte desses problemas está associada à grande quantidade de imóveis sob sua competência e, por outro lado, pela carência de recursos materiais e humanos.

Em março de 2020, existiam 746.481 imóveis sob responsabilidade desse órgão¹. Destes, 647.728 são classificados como imóveis dominiais (ou dominicais), 52.757 são imóveis de uso especial e 45.996 são oriundos do patrimônio da extinta Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA. Destaca-se que 81% dos 647.728 imóveis dominiais são terrenos de marinha e acrescidos de marinha cadastrados em regime de aforamento ou de ocupação.

Dessa carteira imobiliária, apenas uma parcela - concentrada nos imóveis de uso especial - é utilizada em serviços públicos pelos diversos órgãos Municipais, Estaduais e Federais. Ou seja: a União mantém um patrimônio imobiliário majoritariamente não utilizado em serviços públicos. Além disso, as limitações de recursos materiais e humanos dificultam a gestão de tão extensa carteira, de modo que se verifica na prática elevado número de imóveis abandonados e com graves pendências cadastrais. Ademais, parte destes bens demandam recursos orçamentários para sua manutenção ou regularização e, em alguns casos, são alvos de esbulhos e depredações.

A partir do exposto, percebe-se que é razoável que a União busque adequar o volume da carteira destes imóveis aos meios que garantam o interesse público e a segurança jurídica.

A atual diretriz para gestão patrimonial é manter sob o domínio da União apenas os imóveis em que houver interesse público, econômico, social ou que tenha como objetivo a preservação ambiental ou a defesa nacional². No entanto, esta diretriz prevista em Lei carece de regulamentação para delimitar seu alcance, tornando-se precária em eficiência.

¹ Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU de março de 2020.

² Cf. §1º do Art. 23 da Lei 9.636/98.

Igualmente ineficiente, o arcabouço administrativo também precisa ser reestruturado para viabilizar a execução da desestatização do patrimônio que não se enquadrar nessa diretriz.

Nesse contexto, os terrenos de marinha e seus acrescidos cadastrados sob regime de aforamento ou de ocupação poderiam ser transmitidos aos atuais responsáveis mediante contraprestação financeira. Ao longo dos últimos anos, diversas alterações legais e infralegais foram introduzidas com o objetivo de facilitar a alienação de imóveis. Dentre elas a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que regulamentou a faixa de segurança de que trata o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e, com isso, permitiu a alienação de terrenos de marinha situados fora da faixa de segurança em áreas urbanas consolidadas³.

Este trabalho busca, portanto, refletir sobre os problemas de gestão enfrentados pela SPU para zelar pelo grande número de imóveis sobre sua responsabilidade, sobre a necessidade de regulamentação do Art. 23, §1º da Lei 9.636/1998 e da alienação como uma das possibilidades de destinação dos imóveis situados nos terrenos de marinha e acrescidos, especialmente os localizados nos centros urbanos consolidados. Não se busca, contudo, esgotar as possibilidades legais e administrativas de alienação ou de manutenção do patrimônio imobiliário sob domínio da União.

Destaca-se, ainda, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 39/2011, atualmente com status “Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)”, que extingue o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e dispõe sobre a propriedade desses imóveis.

DESENVOLVIMENTO

1. Conceito de terrenos de marinha

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União⁴ e sua condição independe de registro formal de propriedade em Cartório de Registro de Imóveis – CRI em nome do ente estatal.

³ A Lei 13.240/2015 foi posteriormente atualizada pela Lei 13.465/2017.

⁴ Cf. Art. 20º da Constituição Federal de 1988.

Santos (1985, p. XIV e XV) destaca que o conceito terreno de marinha é algo genuinamente brasileiro e não possui par no direito de outros países, nem mesmo em Portugal. Este instituto tomou forma ao longo dos anos por meios de atos administrativos, leis e jurisprudências, sendo por fim positivado na Constituição Federal de 1988. Os terrenos de marinha e acrescidos correspondem às áreas demarcadas a partir da linha média das preamares de sizígia (marés altas) do ano de 1831 – LPM-1831, tomando como referência o estado da costa brasileira naquele ano.

O Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946, os conceitua:

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.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Existem ainda os terrenos marginais dos rios navegáveis, que possuem natureza semelhante aos terrenos de marinha e utilizam como referência a linha média das enchentes ordinárias - LMEO⁵.

Seja esclarecido que este trabalho se debruçará apenas sobre os terrenos de marinha dominiais e seus acrescidos, para os quais, segundo a cartilha Orientações para a Destinação do Patrimônio da União de 2010, existem três afetações possíveis, senão vejamos:

Terrenos de marinha de uso comum do povo: áreas que não podem ter seu domínio útil apropriadas individualmente, tais como as que se encontram em área de preservação ambiental, e faixas destinadas ao acesso público às praias, assim como ruas, praças e áreas verdes;

Terrenos de marinha de uso especial: são aqueles que estão afetados a um determinado uso público, como os prédios públicos e áreas destinadas às Forças armadas; e

Terrenos de marinha dominicais: são aqueles não afetados a uma destinação pública, passíveis de serem objeto de cessão de uso ou aforamento.

⁵ Cf. Art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Segundo Pietro (2014), os bens dominiais constam do patrimônio privado da administração e são regidos por regime jurídico de direito privado. A afetação ou não destes bens depende da destinação que a eles é dada, pela natureza do bem ou por lei específica. Tais bens destacam-se, ainda, por serem passíveis de destinação a particulares mediante contraprestação financeira.

Versando também sobre o tratamento a ser dado aos terrenos de marinha, a Instrução Normativa nº 003, de 9 de novembro de 2016, por sua vez, prevê a aplicação do regime enfiteutico (aforamento) para os imóveis caracterizados como nacional interior, os terrenos de marinha, marginais e os seus acrescidos, excepcionando aqueles necessários aos logradouros e aos serviços públicos ou sobre os quais haja disposição legal em sentido diverso. Outros instrumentos de apoio a destinação podem ser utilizados para os terrenos de marinha, como, por exemplo, a inscrição de ocupação⁶.

Segundo Amorim (2002), a enfiteuse é o instituto jurídico que embasa o aforamento, permitindo a divisão do direito de propriedade, segregando-o em domínio útil e direto. O domínio útil pertence ao enfiteuta ou foreiro, cabendo ao senhorio (no caso, a União) o domínio direto. Anualmente, o foreiro deve pagar uma taxa ao senhorio, denominada foro, que corresponde, atualmente, a 0,6% do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.

A enfiteuse, prevista no antigo Código Civil de 1916, foi extinta no novo Código Civil, mantida, contudo, para os terrenos de marinha no §2º do Art. 2.038: *A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.*

2. Terrenos de Marinha, preservação ambiental e praias marítimas.

Para melhor compreender a destinação que deve ser dada aos terrenos de marinha, cumpre-se esclarecer a sua inserção na questão ambiental.

Em primeiro lugar, deve-se desvincular a relação entre terrenos de marinha, as áreas de preservação ambiental e as áreas de praia. Trata-se de institutos diversos que podem ou não se sobrepor. Os terrenos de marinha e seus acrescidos possuem variação ao longo de seu traçado, estando vinculada a uma referência de maré do ano 1831. Já as áreas de proteção ambiental possuem legislação específica consolidada, assim como as praias marítimas, cuja definição está

⁶ Cf. Instrução Normativa 04, de 14 de agosto de 2018.

prevista na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC. Este plano prevê ainda em seu Art. 5º que os estados e municípios poderão instituir seus respectivos planos, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritivas:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

[...]

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema. (Grifou-se).

A Constituição Federal dispõe como bens da União, separadamente, as praias marítimas e os terrenos de marinha e seus acréscidos:

Art. 20. São bens da União:

[...]

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; **as praias marítimas**; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

[...]

VII - os terrenos de marinha e seus acréscidos; (Grifou-se).

Portanto, quando o tema é proteção ambiental ou proteção das faixas de praia, os terrenos de marinha contribuem de forma limitada e insuficiente. Além disso, não há necessariamente coincidência das áreas de praia com os terrenos de marinha em razão da longínqua referência de Preamar média de 1831 e pelas alterações naturais ou antrópicas das faixas de praia.

Há que se falar ainda da faixa de segurança prevista na Constituição Federal e regulamentada pela Lei 13.240/2015, delimitada em 30 (trinta) metros após o fim da faixa de praia: *Para os fins desta Lei, considera-se faixa de segurança a extensão de trinta metros a partir do final da praia, nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.*

Por outro lado, Machiavelli (2008) defende em seu trabalho a manutenção do instituto terreno de marinha como instrumento de proteção ambiental. Contudo, propõe a exclusão da definição de terrenos de marinha nas áreas ao longo de rios e lagoas que sofram influência das marés⁷. Alega que não faz sentido converter um bem para União quando estes estiverem contidos em rios e lagos estaduais. Justifica ainda que não haveria prejuízo à causa ambiental por estarem protegidas pelo Código Florestal:

Tal supressão não traria maiores prejuízos à causa ambiental que se pretende para os Terrenos de Marinha e seus acrescidos, **vez que as margens dos rios continuariam a contar com a proteção que lhes empresta o Código Florestal**. Por outro lado, tiraria da SPU a inglória tarefa de tentar delimitar tais terrenos [...] (Grifou-se).

Arzabe (2011) em linha semelhante discorre sobre faixa de segurança e alerta que as discussões em trâmite no Congresso Nacional sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos não consideram as questões ambientais, regras de natureza urbanística ou que discutam a questão do ordenamento territorial. Almeida (2008a) defende que os terrenos de marinha mereceriam ser considerados como áreas de proteção ambiental permanente.

Almeida (2008b, p. 71), em enfoque na região Norte do Brasil, local de rios caudalosos e que possuem influência de maré a quilômetros de distância do litoral, também aborda a manutenção dos terrenos de marinha com foco ambiental:

Assim, em vista de disposições que os terrenos de marinha devem ser tratados sob um novo paradigma: o ambiental. A sua proteção ambiental se justifica porque os terrenos de marinha podem proteger, implícita ou explicitamente, as águas – usadas e captadas dos rios, ou no subsolo -, a biodiversidade, o fluxo gênico, a paisagem e o bem-estar das populações humanas, além de manter a estabilidade geológica e do solo. Todas elas funções ambientais.

O fato de os terrenos de marinha serem adjacentes a cursos d'água, mesmo que estejam em terras “urbanizadas” – o que não quer dizer organizada de forma saudável -, também é motivo suficiente para se estudar o impacto ambiental e a viabilidade sócio-econômica para se saber da possibilidade da continuação de sua ocupação em face da degradação ambiental, principalmente no que toca à contaminação das águas que servem ao abastecimento das cidades, e do custo para se sanear tais áreas, com a transferências dos ocupantes para áreas que não prejudiquem a coletividade.

⁷ Cf. Art. 2 do Decreto-Lei 9.760/1946.

A situação apontada por Almeida difere de outras regiões do Brasil, como no Estado do Ceará, onde as ocupações em terrenos de marinha nas áreas urbanas consolidadas possuem níveis de impacto ambiental diverso, sendo, portanto, o instituto de terreno de marinha inadequado para garantir a proteção ambiental ou ordenamento urbano, ainda que de maneira subsidiária. Por outro lado, as Leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo, planos diretores, combinadas com as áreas de proteção ambiental e os Planos de Gerenciamento Costeiro possuem maior capacidade de focalizar as políticas públicas de proteção ambiental e urbanismo.

Na Figura abaixo é possível verificar o cruzamento da LPM-1831 com áreas de proteção ambiental e de praia na região do Porto do Pecém, no litoral oeste cearense. Verifica-se que há sobreposição entre as áreas de praia, as linhas de LPM-1831 e áreas de conservação ambiental⁸. Destaca-se que os institutos que garantem a proteção das praias e das áreas de conservação ambiental são diversos do instituto de terreno de marinha.

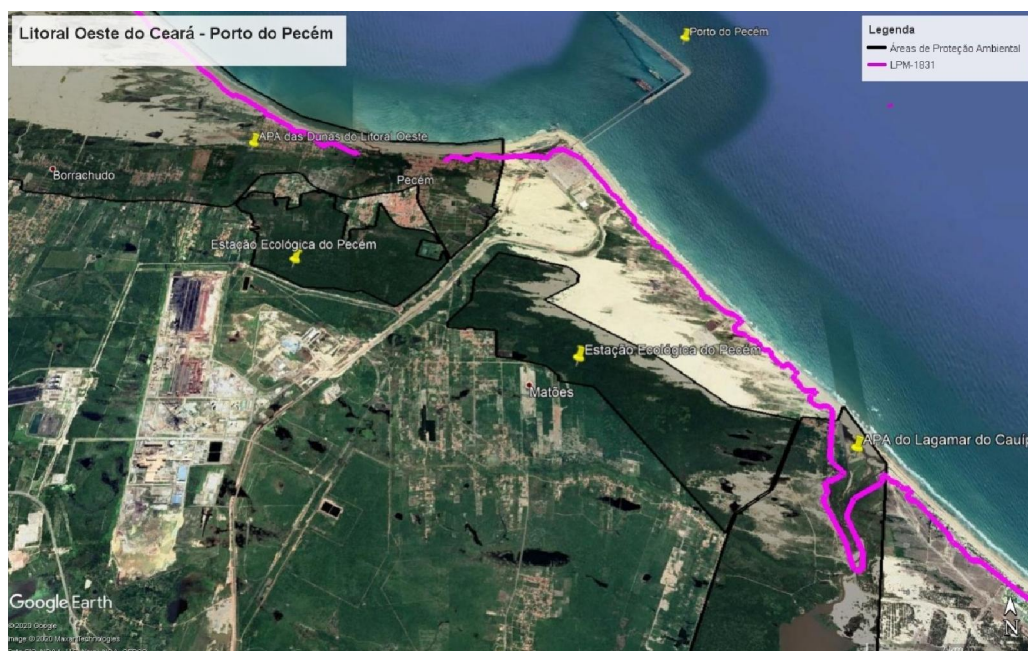


Figura 1 - Litoral Oeste do Ceará - Região do Porto do Pecém. Elaboração própria. Fonte: Google Earth.

Além disso, os servidores da Secretaria do Patrimônio da União - SPU não possuem competência para emitir autorização de obra nos terrenos inscritos em regime de ocupação ou

⁸ Poligonais das áreas de conservação ambiental disponíveis em <https://www.sema.ce.gov.br/cadastro-estadual-de-unidade-de-conservacao-ceuc/painel-cadastro-estadual-de-unidades-de-conservacao/downloads-de-decretos-e-poligonais-ceuc/unidades-de-conservacao-estaduais/>. Acesso em 14/07/2020.

aforamento⁹, tampouco possuem competência para delimitar as faixas de praia, que é de responsabilidade dos órgãos ambientais.

3. Breve histórico sobre a alienação de terrenos de marinha

Os terrenos de marinha possuem um histórico de inalienabilidade desde os tempos de colônia, sendo permitido apenas o uso da enfiteuse, legado do Direito Romano (SANTOS 1985, p. X e XI, 91 e 92):

No direito brasileiro, terra de marinha é uma faixa de 33 metros de largura, contados a partir da linha do preamar médio registrado em 1831. Essa faixa é constituída de terra firme, sobre a qual se pode edificar e desenvolver atividade produtiva.

De acordo com os entendimentos políticos de governo – colônia, reino, império e república – jamais foi alienado o domínio pleno de tais terras, e para sua utilização foi, desde tempos imemoriais, usado o instituto da enfiteuse, tal como nos foi legado pelo Direito Romano.

[...]

A terra de marinha nunca foi alienada com o sentido de uma compra e venda. Ela foi, e é, isto sim, objeto de alienação do direito de domínio útil, o que quer dizer, sobre ela o proprietário, ontem a Coroa, hoje a União, exerceu e exerce o seu direito de decidir pela aplicação do instituto da enfiteuse, e através desta enfiteuse, obter renda patrimonial, possibilitar a instalação de serviços que visam a benefícios públicos e particulares, e por fim, fixar população que vai desenvolver comunidades produtivas.

Almeida (2008, p. 112 e 113) afirma que a Coroa Portuguesa, apesar de nunca o ter utilizado em Portugal, criou o conceito de terras de marinhas no Brasil por considerá-las estratégicas do ponto de vista militar, econômico e político. Nesse sentido, os terrenos de marinha estavam automaticamente excluídos das concessões de sesmarias. Contudo, apesar das proibições administrativas, partes dessas áreas foram repassadas a particulares ao longo do tempo.

Nos primeiros anos da República houve grande indefinição sobre a propriedade dos terrenos de marinha, se estas terras pertenceriam aos Estados, à União ou mesmo aos Municípios. Santos (1985, p. 22, 23, 32 e 57) registra diversos atritos entre entes da Federação até o tema ser definido por decisão do Supremo Tribunal Federal, em 1905, que determinou que as terras de marinha tratavam-se de bens nacionais e não se confundiam com as terras devolutas:

Em 15 de novembro de 1831, afinal, é decretada pela Assembléia Geral, e sancionada pela Regência, a primeira lei que menciona a marinha, sem, contudo, defini-la. Essa

⁹ Cf. Art. 38 da Instrução Normativa 04, de 14 de agosto de 2018.

definição seria objeto, no ano seguinte, do ato administrativo, exarado pelo Tribunal do Tesouro Público Nacional, consubstanciando a Instrução, de 14 de novembro de 1832, quando foi determinado que seriam considerados terrenos de marinha todos aqueles que, banhados pela água do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio.

O tempo que se iria passar somaria a esta primeira definição uma legislação que foi aclarando outros elementos, tais como, os acrescidos naturais e artificiais, os mangais, a noção de que a marinha é constituída de terra firme, e ainda, converteria as 15 braças craveiras em 33 metros.

[...] histórica sentença do Supremo Tribunal Federal, de 31 de janeiro de 1905 – Terra de marinha não é próprio nacional, e não se inclui entre as terras devolutas. Terra de marinha é bem nacional.

O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, compilou os normativos editados até então, conservando o aforamento, via enfiteuse, como um dos meios de destinação dos terrenos de marinha, mantendo o vínculo da propriedade pública:

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.

Nota-se que o Decreto-Lei 9.760/1946 inovou e ampliou as possibilidades de destinação e alienação dos imóveis da União em um claro objetivo de arrecadar recursos financeiros após o fim da segunda guerra mundial. Apesar de prever em seu texto a possibilidade de remição dos aforamentos e até a alienação dos terrenos ocupados, o Decreto-Lei os condicionou no Art. 103, § 2º, a discricionariedade do poder público em remir os foros: *a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico*. Esta restrição inviabilizou a remição de aforamentos em massa ao longo dos anos. Os dispositivos que permitiam a alienação desses imóveis foram revogados pelo Decreto-Lei nº 2.398/1987¹⁰.

A Constituição Federal de 1988, em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, previu a regulamentação da enfiteuse e perpetuou o instituto para os terrenos e acrescidos situados na faixa de segurança:

¹⁰ Cf. Artigos 139, 159, 161 e 163 do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Art. 49. 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.

§ 1º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.

§ 2º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.

§ 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

Já a lei 9.636, de 15 de maio de 1998, resgatou a possibilidade de alienação desses imóveis e manteve a necessidade de autorização do Presidente da República para alienação de imóveis da União quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

Diversas alterações legais foram efetuadas ao longo dos anos, sendo a mais relevante para alienação de terrenos de marinha a regulamentação da faixa de segurança prevista no Art. 49 §3º do ADCT da Constituição Federal de 1988, com a Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Segundo Nunes (2014), 81.210 imóveis dominiais submetidos a regime de aforamento ou ocupação estariam aptos à alienação após a regulamentação da faixa de segurança e apontou para a possibilidade de destinação em massa desses imóveis.

O legislador continuou a pavimentar o caminho para viabilizar a alienação de imóveis cadastrados em regime de ocupação e do domínio direto dos imóveis cadastrados em regime de aforamento. Posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 fez alterações na Lei 13.240/2015:

Art. 4º Os imóveis inscritos em ocupação poderão ser alienados pelo valor de mercado do imóvel, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, excluídas as benfeitorias realizadas pelo ocupante. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

A Lei 9.636/1998 também foi atualizada pela Lei nº 13.465/2017, no que toca às regras para remição de foro:

Art. 16-A. Para os terrenos submetidos ao regime enfiteutico, ficam autorizadas a remição do foro e a consolidação do domínio pleno com o foreiro mediante o pagamento do valor correspondente ao domínio direto do terreno, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C desta Lei, cujo prazo de validade da avaliação será de, no máximo, doze meses, e das obrigações pendentes na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), inclusive aquelas objeto de parcelamento, excluídas as benfeitorias realizadas pelo foreiro. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Por fim, a Lei 14.011, de 10 de junho de 2020, trouxe diversas inovações com o objetivo de facilitar a alienação de imóveis da União, dentre elas a possibilidade de alienação simplificada do domínio direto aos atuais foreiros e a possibilidade de avaliação com base na planta de valores da SPU, ou seja, sem a necessidade de avaliação formal de valor de mercado. Destaca-se o Art. 16-I incluído na Lei 9.636/98:

Art. 16-I. Os imóveis submetidos ao regime enfiteútico com valor de remição do domínio direto do terreno até o limite estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia terão, mediante procedimento simplificado, a remição do foro autorizada, e o domínio pleno será consolidado em nome dos atuais foreiros que estejam regularmente cadastrados na Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União e que estejam em dia com suas obrigações. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 1º O valor para remição do foro dos imóveis enquadrados no caput deste artigo será definido de acordo com a planta de valores da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, observado, no que couber, o disposto no art. 11-C desta Lei. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 2º Os imóveis sujeitos à alienação nos termos deste artigo serão remidos mediante venda direta ao atual foreiro, dispensada a edição de portaria específica. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 3º Os imóveis com valor do domínio direto do terreno superior ao estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia poderão ser alienados nos termos do art. 16-A desta Lei. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 4º A hipótese de que trata este artigo está condicionada à edição de ato do Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União que discipline os procedimentos e o cronograma dos imóveis abrangidos. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

4. Gestão do patrimônio imobiliário da União

A Secretaria do Patrimônio da União - SPU possui um histórico de ineficiência e de falhas na gestão do patrimônio imobiliário nacional sob sua competência. Além dos demais imóveis classificados como próprios nacionais, dos oriundos dos órgãos extintos e dos terrenos marginais¹¹, a gestão dos imóveis situados nos terrenos de marinha e acrescidos é uma missão institucional a qual a SPU tem falhado em executar.

O Tribunal de Contas da União – TCU se pronunciou em Acórdão sobre as deficiências administrativas na Gestão do Patrimônio Imobiliário da União¹².

¹¹ Cf. Art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

¹² Acórdão 209/2010 – Plenário.

4. De fato, inúmeras determinações e recomendações já foram expedidas nos citados processos, todas visando à correção de falhas administrativas e ao aperfeiçoamento operacional das unidades da Secretaria do Patrimônio da União – SPU.
5. Mais uma vez se constata um quadro demonstrativo do grave comprometimento dos recursos humanos e materiais que permitam ao órgão auditado realizar com um mínimo de eficiência a sua missão institucional.
6. Os problemas identificados na fiscalização referem-se basicamente à carência de pessoal e à gestão deficiente dos recursos humanos, bem como à precariedade dos sistemas de informática, que não garantem a contento a obtenção e o tratamento dos dados necessários para o bom desenvolvimento dos procedimentos de administração do patrimônio da União.
7. Essa situação acarreta perda de receitas, decorrente de inadimplência com o pagamento de foros, laudêmos e taxas, além da falta de demarcação dos terrenos de marinha, situação que já perdura há muito tempo, conforme apurado no TC-006.533/2006-5, por mim relatado em Sessão do Plenário de 30/08/2006.

Nesse sentido, uma das falhas de gestão da SPU que pode ser apontada é a não finalização da demarcação e homologação da LPM-1831 em toda a extensão da faixa de marinha, o que se faz necessário por determinação legal. Segundo a legislação aplicável, a SPU possui prazo até 31/12/2025 para concluir a identificação e demarcação dos terrenos marginais de rio federal navegável e dos terrenos de marinha e seus acrescidos¹³. Nunes (2014, p. 12) apontou que até 2014 o país possuía apenas 25% da LPM demarcada, de acordo com o Plano Nacional de Caracterização - PNC. Em 2017 foi publicada nova versão do PNC e o percentual da LPM demarcada caiu para 23,3%¹⁴, após atualização das extensões demarcadas e da faixa litorânea (considerando as reentrâncias). Já a demarcação das margens de rios federais navegáveis (Linhas Médias de Enchentes Ordinárias - LMEO) alcançou 1,0%.

Enquanto determinado trecho não é formalmente demarcado, o mesmo pode ser considerado presumidamente de marinha¹⁵ pela SPU. No entanto, partes dessas áreas acabam sendo ocupadas e comercializadas como se alodiais fossem¹⁶, principalmente nos centros urbanos consolidados. Esse conflito gerado após a demarcação, que tem natureza declaratória, é frequentemente judicializado, já que o particular possuía um imóvel hígido, registrado em cartório de registro de imóveis, e, após a demarcação, o mesmo passa a ser da União¹⁷. O antigo

¹³ Cf. Art. 12-C do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946.

¹⁴ Cf. Plano Nacional de Caracterização de 2017, disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao/patrimonio-da-uniao/171214_pnc_edicao.pdf. Acessado em 22/07/2020.

¹⁵ Cf. Art. 16 da Instrução Normativa 04, de 14 de agosto de 2018.

¹⁶ O terreno alodial diz respeito à área contígua ao Terreno de Marinha, de propriedade privada e, portanto, livre de foro, vínculo e ônus típicos do instituto da enfiteuse.

¹⁷ Apenas o terreno passa a ser da União. Eventuais benfeitorias construídas de boa fé pertencem ao ocupante. Cf. Art. 132 do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946. No entanto, a indenização de benfeitorias

proprietário passa, portanto, à condição de simples ocupante, ou, na melhor das hipóteses, de foreiro, sujeito ao pagamento de taxa de ocupação/foro anual e laudêmio nas transferências onerosas.

Para além da demarcação da LPM-1831 em toda a extensão dos terrenos de marinha, que por si só é algo que a SPU não conseguiu executar ao longo da sua existência, essa etapa é apenas o início da gestão desse patrimônio. Os terrenos contidos em trechos demarcados passam a ser formalmente da União e precisam ser cadastrados, incorporados e geridos. Observa-se que, por falha de gestão, podem existir casos de imóveis contidos em áreas demarcadas e que não possuem cadastro na SPU, permanecendo sem recolher taxas de ocupação ou foro e que continuam a ser comercializados como se fossem alodiais, sem o recolhimento de laudêmio¹⁸.

Destaca-se que a continuação da demarcação da LPM-1831, conforme prevista no Plano Nacional de Caracterização - PNC, não foi incluída nas metas de governança da SPU para o ano de 2020¹⁹, paralisando ou desviando o foco das ações de demarcação nas Superintendências. Entende-se que tal ação foi acertada na medida em que as metas foram direcionadas à gestão do atual patrimônio conhecido²⁰, já que não faz sentido direcionar esforços para demarcação de novos trechos de LPM-1831 se existem milhares de imóveis sob competência da SPU com pendências cadastrais graves, nomeadamente pendências de incorporação, destinação, fiscalização, revisão de contratos, inadimplência, etc. São metas específicas das Superintendências do Patrimônio da União para 2020²¹:

Meta	Descrição	Quantidade anual
Meta 1	Aumentar o número de imóveis indicados para alienação	1.952
Meta 2	Aumentar a conformidade cadastral de imóveis de uso especial indicados para alienação	4.021
Meta 3	Aumentar o número de imóveis avaliados.	1.417
Meta 4	Aumentar o número de imóveis destinados ao uso da administração pública mediante cessão de uso gratuita	80
Meta 5	Aumentar o número de imóveis destinados mediante cessão de uso onerosa.	54
Meta 6	Aumentar o número de famílias beneficiadas em ações de regularização	13.600

construídas de boa fé não é tema pacificado, vide súmula nº 619 do STJ e o PARECER nº 00037/2020/DECOR/CGU/AGU.

¹⁸ Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, realizada em 2020. Disponível no Processo SEI/ME 10154.119421/2019-21.

¹⁹ Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU de março de 2020.

²⁰ Nunes (2014, p.11) aponta os terrenos de marinha que ainda não se conhece.

²¹ Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU de maio de 2020.

	fundiária e provisão habitacional.	
Meta 7	Aumentar o número de imóveis incorporados ao patrimônio da União.	2.047
Meta 8	Aumentar o número de imóveis fiscalizados.	5.209
Meta 9	Aumentar o número de contratos onerosos e não onerosos revisados.	3.969
Meta 10	Diminuir o número de contratos inadimplentes da carteira imobiliária da extinta RFFSA.	1.627
Meta 11	Diminuir em 50% o estoque de requerimentos registrados em 21/12/2019 na situação “em análise técnica”.	12.610
Meta 12	Aumentar o número de processos de requerimentos de Termo de Adesão a Gestão de Praias finalizados.	32

Tabela 1: Metas de Governança SPU 2020. Elaboração própria. Fonte: Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União - SPU - Maio/2020.

Os problemas na gestão patrimonial são antigos. Em trecho do Relatório do Serviço do Patrimônio da União de 1958 (1962, p. 10, 38 e 39), abaixo transcrito, verifica-se que a falta de recursos materiais e humanos, além de limitações técnicas, restringiram a demarcação dos terrenos de marinha e a correta gestão patrimonial:

A Direção Geral da Fazenda Nacional certamente velará, entretanto, para que possam prosseguir em 1959, os trabalhos de demarcação das linhas de marinha e da faixa de fronteiras, que tanta influência tem na apropriação de diversos recursos arrecadados sob a rubrica - “Renda Patrimonial” - a qual, como se vê dos quadros que instruem este Relatório, apresentou em 1958 animador crescimento no Distrito Federal e nos Estados, apesar de tudo.

[...]

A Divisão de Cadastro, à semelhança dos anos anteriores, foi levada a restringir atividades que programara, a fim de harmonizá-las às precaríssimas disponibilidade de pessoal, material e meios de transporte das Delegacias nos Estados, órgãos executores dos quais, necessariamente, dependem a promoção de pesquisas e a realização de trabalhos técnicos de cadastro e complementação dos registros dos bens imóveis de propriedade federal.

[...]

Não obstante, cabe aqui reconhecer que é ainda diminuta a parcela de terras do Patrimônio da União corretamente discriminada das de propriedades dos Estados, Municípios e particulares; que o S.P.U., continua, lamentavelmente, ressentindo-se de deficiências de meios com que são dotados seus órgãos regionais; que as extensas áreas de jurisdição das Delegacias, a inteira falta de meios de transporte próprio, a qualidade do instrumental em uso e o conseqüente obsolescência dos métodos de trabalho e de aquisição e recuperação de tais materiais, muito tem prejudicado a execução de planos de cadastro elaborados pela administração. [...]

Verifica-se, portanto, que urge à União executar uma política de redução da carteira imobiliária sob gestão da SPU, de modo que este patrimônio seja zelado de forma eficiente e conduzido para permanecer sob domínio da União apenas os imóveis em que realmente houver interesse público, econômico, social em mantê-los ou que tenha como objetivo a preservação ambiental ou a defesa nacional. Dentre os imóveis dominiais, prioritariamente, os terrenos de

marinha localizados nos centros urbanos consolidados deveriam ser alienados aos atuais ocupantes/foreiros.

5. A ocupação irregular como meio de regularização

Um dos requisitos para ser efetuada uma inscrição de ocupação de área localizada em terreno de marinha é a comprovação do efetivo aproveitamento da área a ser inscrita na SPU. A ocupação e edificação do terreno, ainda que de forma irregular, são meios aceitos para comprovar o efetivo aproveitamento²². Se por um lado esta exigência impede a especulação imobiliária e loteamento de grandes áreas de marinha, por outro premia a invasão e a ocupação irregular dessas áreas.

A inscrição de ocupação é o instrumento de apoio à destinação mais aplicado para regularizar a utilização de terrenos de marinha²³. Apesar de ser precária, tem instrução processual mais simples do que o aforamento, e o ocupante não precisa de contraprestação financeira na regularização da inscrição de ocupação²⁴. Dele será cobrado apenas as taxa anuais de ocupação posteriores à inscrição e o laudêmio nas eventuais transferências onerosas que venham a ocorrer a partir do momento do cadastro na SPU. Atualmente a inscrição de ocupação é regulada pela Instrução Normativa SPU nº 04, de 14 de agosto de 2018:

Dos Requisitos

Art. 6º - A inscrição de ocupação somente ocorrerá quando forem preenchidos os seguintes requisitos legais e normativos:

I - comprovação do efetivo aproveitamento;

II - interessado comprovar que a ocupação do imóvel ocorreu até a data prevista no inc. I do art. 9º da Lei nº 9.636, de 1998; e

III - que o imóvel não esteja inserido nas vedações do art. 9º da Lei nº 9.636, de 1998, e do art. 12 desta IN.

A Lei 9.636/1998 prevê o prazo limite para regularizar uma ocupação de área da União o dia 10 de junho de 2014:

Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

~~I — ocorrerem após 15 de fevereiro de 1997; — (Vide Medida Provisória nº 292, de 2006) (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006)~~

²² Cf. Art. 7º da Instrução Normativa 04, de 14 de agosto de 2018.

²³ Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU de março de 2020.

²⁴ Cf. Art. 128 do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946.

~~I - ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)~~

I - ocorreram após 10 de junho de 2014; (Redação dada pela Lei nº 13.139, de 2015)

Observam-se na prática administrativa sucessivas oportunidades de regularização de invasões às áreas da União. Por exemplo, o Decreto-Lei 3.438, de 17 de julho de 1941, Art. 20. *Aos atuais posseiros e ocupantes é permitido regularizar sua situação, requerendo o aforamento do terreno até 16 de outubro do corrente ano*, tendo sido prorrogado em diversos atos e leis. Verifica-se ainda que aproximadamente a cada dez anos o prazo para regularizar uma inscrição de ocupação tem sido atualizado, permitindo a regularização de ocupações outrora irregulares.

Almeida (2008, p. 65) denuncia a ocupação legal e ilegal ocorrida nos terrenos de marinha ao longo dos anos sem que houvesse o cuidado ambiental e o planejamento urbano necessário.

Curiosamente, caso um particular requeira o cadastro de determinada terra nua via inscrição de ocupação junto à SPU com o objetivo de construir algo e que esta esteja situada total ou parcialmente em terreno de marinha, o requerente não encontrará guarida na legislação para regularizar tal empreitada, ainda que detenha a posse pacífica da área. Qualquer requerimento endereçado à SPU nesse sentido será indeferido, restando o caminho da ocupação irregular dos terrenos de marinha. Em tempo, a SPU deveria possuir capacidade de gestão para fiscalizar e coibir situações como essa. No entanto, nem mesmo a LPM-1831 foi completamente demarcada, tampouco a SPU dispõe de recursos materiais e humanos para efetuar tal fiscalização de modo efetivo.

6. Terrenos de marinha: mantê-los ou não sob domínio da união

A inclusão dos terrenos de marinha e acrescidos como bens da União e sua inalienabilidade teve origem exclusiva na burocracia e jurisprudência brasileiras²⁵. Em documento encaminhado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados²⁶, em 16 de setembro de 1916, o Governo expressa claramente os objetivos em mantê-los sob o domínio da União, visão esta que se perpetuou ao longo da história brasileira e da qual não é tão simples desvencilhar-se:

A VENDA DE TERRENOS DE MARINHA

Sr. 1º Secretario da Camara dos Deputados:

²⁵ Cf. Santos (1985, p. XIV e XV)

²⁶ Cf. Santos (1985, p. 151)

Em resposta ao vosso Officio n.º 175, de 9 de agosto ultimo, em que pedis a opinião deste ministério relativamente ao Projecto n.º 89, do corrente anno, apresentado pelo deputado Netto Campello, **e pelo qual fica o Poder Executivo autorizado a vender terrenos de marinhas, cabe-me declarar-vos que não me parece haver grande conveniência em sua conversão em lei.**

Os terrenos de marinha têm uma função muito importante na defesa das costas, construção de portos e outras obras, não convindo, pois, que o patrimônio nacional delles se prive definitivamente.

É exactamente devido á sua situação especial que elles sempre tiveram uma legislação á parte.

Desde que a cobrança do foro seja bem fiscalizada e se providencie para que os posseiros illegaes legalisem sua posse ou sejam expulsos, caso não o façam dentro de certo prazo, como pretende providenciar este ministério, auferirá o Thesouro delles renda apreciável, sem que precise alienal-os. Accresce que o projecto parece desnecessário porque o art. 3.º, letra b, da Lei n.º 741, de 26 de dezembro de 1900 já autoriza o Governo a conceder remissão de foros de taes terrenos, pagando o foreiro o valor dado ao terreno pela avaliação que tiver servido de base á determinação de foro, e mais 1/40 do valor do terreno e bemfeitorias nelle existente, na data do período da remissão.

O dispositivo existente parece mais vantajoso do que o projecto. Mas, cumpre lembrar que, mesmo com aquella lei, **que também é de autorização, já resolveu este ministério não conceder a remissão, que praticamente, equivale a uma alienação.**

[...]

O simples aforamento trará a probabilidade de maior cobrança de laudêmio nas successivas transferências, e que afinal importará em maior somma que a da alienação, ao passo que esta última fará por completo desaparecer semelhante renda. (Grifou-se).

O documento acima colacionado é retrato fiel da origem questionável dos terrenos de marinha como bens da União. A origem com foco meramente em auferir receitas patrimoniais ou de proteção da costa atravessou séculos, despertou defesa inflamada da manutenção desses bens sob domínio da União na condição de patrimônio de todos e hoje sua conservação sob domínio da União é frequentemente confundida com preservação ambiental.

Assim como nos idos de 1916, a receita patrimonial arrecadada pela SPU atualmente não é desprezível, totalizando em 2019 R\$ 728,3 milhões²⁷. No entanto, esse montante representa uma fração de 0,05% em relação à arrecadação de receitas federais em 2019, que totalizou R\$ 1,537 trilhão²⁸. Por outro lado, a título de comparação, a Administração Pública Federal gastou em

²⁷ Relatório Mensal de Gestão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU de dezembro de 2019.

²⁸ De acordo com relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais de 2019, disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2019/dezembro2019/analise-mensal-dez-2019.pdf>

2016 mais de R\$ 1,4 bilhão com locação de imóveis²⁹. Nesse sentido, apesar do argumento superficial de que os terrenos de marinha estão localizados em áreas nobres e que isso justificaria a manutenção dessa fonte de arrecadação à União, ressalte-se que a administração patrimonial não deve ter sua essência em auferir receita, mas sim em buscar atender os interesses públicos previstos no Art. 23 da Lei 9.636/98. Ademais, a busca pela equidade na arrecadação de receitas da União deve ser objeto da área fiscal nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, que possuem as corretas ferramentas para buscar a progressividade tributária.

O fato é que o instituto dos terrenos de marinha traz confusão fundiária à Administração e aos administrados, seja pela ausência de demarcação da LPM-1831 (ou demarcação tardia) ou pelo emaranhado de regulamentos e jurisprudências sobre o tema, seja pela singular situação em que o administrado possui bem imóvel construído sobre terreno da União. Ambos os exemplos – não exaustivos – trazem insegurança jurídica aos cidadãos.

Entende-se pacificado que a atual política para os terrenos de marinha e acrescidos é de não mantê-los sob domínio da União, principalmente nas áreas situadas em centros urbanos consolidados. No entanto, apesar das diversas alterações legais ocorridas ao longo dos últimos 5 (cinco) anos com o objetivo de viabilizar a alienação de terrenos de marinha inscritos em regime de ocupação ou aforamento (este via remição), os resultados alcançados foram pífios. Em 2019 foram executadas pouco mais de 100 alienações em um universo de 647.728 imóveis³⁰.

As causas da ineficácia da política de desestatização dos imóveis dominiais de marinha nas áreas urbanas consolidadas devem ser objeto de estudos específicos. Por outro lado, a adoção da simples extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos como resolução para esta celeuma, nos moldes da PEC nº 39/2011, ainda que realizada apenas nos centros urbanos consolidados, traria grande confusão administrativa para promover a regularização e destinação dos imóveis contemplados. Este trabalho analisará, a seguir, algumas das possíveis soluções para o tema, ainda que superficialmente.

²⁹ Cf. Acórdão 1479/2019 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU.

³⁰ Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA: Consulta Dados Consolidados de Arrecadação para o ano de 2019

7. Possíveis soluções para alienação dos terrenos de marinha e acrescidos

As alienações dos terrenos de marinha seguem, atualmente, a mesma lógica de alienação dos demais bens imóveis da União. São necessários atos de autorização³¹ que nem todos os Estados e centros urbanos possuem – o Estado do Ceará, por exemplo, ainda não os possui –, dificultando a execução das alienações via remição de foro ou de imóveis inscritos em regime de ocupação. No entanto, essas áreas possuem características específicas – já abordadas neste trabalho – que não justificam tal equivalência com os demais bens imóveis da União.

A Portaria nº 55, de 2 de julho de 2019, buscou reduzir a barreira das autorizações necessárias e promoveu a subdelegação da competência para as Superintendências estaduais, no entanto, limitou essa possibilidade a imóveis com valor de avaliação até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Em análise superficial pode-se supor que esta subdelegação poderá ter alcance limitado, uma vez que os imóveis localizados em terrenos de marinha nos centros urbanos consolidados possuem elevado valor de mercado, frequentemente ultrapassando o limite estabelecido no Anexo I da Portaria 55/2019:

DA SUBDELEGAÇÃO AOS SUPERINTENDENTES DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Art. 11. Fica subdelegada competência aos Superintendentes do Patrimônio da União nos Estados e no Distrito Federal, observadas as disposições legais e regulamentares, para promover a remição do foro nas zonas onde não subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico, observando as condições constantes do Anexo I.

Nesse contexto, propõe-se a regulamentação do Art. 23 da Lei 9.636/1998, de modo a deixar expressa a decisão da União em alienar os terrenos de marinha localizados nos centros urbanos consolidados, independente de novas autorizações ou de limites de valor, mantendo sob domínio da União apenas os bens localizados na faixa de segurança prevista no § 3º do art. 49 ADCT da Constituição Federal de 1988.

Além das autorizações necessárias à remição de foro ou à alienação de terrenos de marinha inscritos em regime de ocupação, os interessados em adquirir o domínio pleno de seus bens esbarram no valor exigido como contraprestação financeira referenciado em preço de mercado. A priori, alienações de bens da União a preços de mercado e precedida de avaliação é um

³¹ Cf. § 2º do Art. 16-H e §4º do Art. 16-I da Lei nº 9.636/1998

requisito básico, já que se trata de desfazimento do patrimônio público. No entanto, a característica *sui generis* dos terrenos de marinha requer maior reflexão sobre o tema.

A Lei prevê basicamente duas modalidades de avaliação para os terrenos de marinha: via planta de valores e via preço de mercado.

A avaliação via planta de valores se baseia no valor de domínio pleno dos terrenos que, por sua vez, tem como base o valor venal enviado pelos municípios³². É utilizada para fins de lançamento das taxas de ocupação, foros e laudêmios. A Lei 14.011/2020 incluiu ainda limite de reajuste dos valores de referência a no máximo, 5 (cinco) vezes a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do exercício anterior, ressalvada a correção de inconsistências cadastrais ou a existência de avaliação válida do imóvel³³.

Já a avaliação de preço de mercado é utilizada para fins de alienação dos imóveis³⁴.

Os direitos assistidos ao foreiro – ou até mesmo aos ocupantes – são distintos aos direitos presentes outras modalidades utilizadas para permitir o uso de bens da União, por exemplo, aos locatários ou arrendatários. Seria razoável, portanto, diante do domínio útil do terreno, o foreiro adquirir o domínio direto³⁵ via avaliação de mercado?

Santos (1985, p. 79) aponta que o aforamento dá ao foreiro o direito do domínio útil sobre uma terra para o exercício de atividade ou para edificação de um imóvel, transmitindo-lhe dois atributos da propriedade: o uso e o gozo, mas não o abuso, isto é, a disponibilidade sem restrições dessa mesma propriedade, tal como aconteceria se sobre ela tivesse o domínio pleno, ou seja, livre de compromissos ou de quaisquer ônus. Explica ainda que o abuso não se refere à terra que o foreiro usa e goza, mas está restrito à liberdade que possui de transferir, ceder ou alienar o seu direito de domínio útil, ou o seu direito de ser foreiro.

Além disso, o domínio útil é considerado direito real³⁶. Desse modo, não é proporcional propor a um foreiro, proprietário de imóvel localizado em terreno de marinha, que o mesmo

³² Cf. Art. 11-B da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.

³³ Cf. Art. 11-B, § 8º, inciso II da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.

³⁴ Cf. Art. 16-C da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.

³⁵ Domínio direto diz respeito à fração de 17% pertencente à União na constituição de Enfiteseuse.

³⁶ A Enfiteseuse tem natureza jurídica de direito real sobre bem imóvel: é alienável e transmissível a herdeiros. (Da Costa, 2012 p. 9)

adquirir a preço de mercado a parcela de 17% do terreno sob o qual está edificado seu bem imóvel. Aqui se toma a liberdade de utilizar o termo adquirir novamente pois o bem geralmente já foi adquirido de terceiro via valor de mercado em compra e venda entre particulares e mediante pagamento de laudêmio à União.

As plantas de valores adotadas pela SPU geralmente refletem preços menores do que aqueles aferidos em avaliações de mercado. Por exemplo, um terreno localizado na cidade de Fortaleza/CE foi avaliado para fins de constituição de aforamento por determinação judicial e estimado preço de mercado de R\$ 2.356,00 (dois mil trezentos e cinquenta e seis reais)³⁷ por metro quadrado, ao passo que no SIAPA o mesmo bem utilizava como referência para cálculo do foro o valor de R\$ 418,64 (quatrocentos e dezoito reais e sessenta e quatro centavos) por metro quadrado, valor aproximadamente seis vezes menor.

Para ilustrar a desproporcionalidade da atual legislação para alienação de terrenos de marinha utilizaremos os valores supracitados para adaptação em exemplo hipotético: Supondo que determinado cidadão adquiriu em 2014 terreno de 250,00 metros quadrados em área alodial por R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); o terreno possuía registro em Cartório de Registro de Imóveis – CRI sem ônus desde 1980; o proprietário construiu sua residência em 2015; a SPU realizou demarcação tardia de trecho da LPM-1831 na área do imóvel em 2017 e constatou que o mesmo encontrava-se integralmente situado em terreno acrescido de marinha; o terreno passou a ser da União e o registro no CRI foi tornado nulo; o proprietário passou à condição de ocupante de terreno da União e requereu aquisição do domínio pleno com o objetivo de obter novo registro em CRI. Nesse caso, considerando a avaliação de mercado de 2017, o interessado precisaria pagar o valor de R\$ 589.000,00 (quinhentos e oitenta e nove mil reais) para voltar a ser o proprietário do terreno de sua residência.

Por outro lado, a inovação trazida pela Lei 14.011/2020 abriu margem para a remição de aforamentos com base na planta de valores da SPU³⁸. No entanto, a Lei prevê edição de regulamento com a definição de valor teto para autorização da remição simplificada, o poderá

³⁷ Disponível no Processo SEI/MP 10380.000405/99-41.

³⁸ Cf. Art. 16-I, § 2º da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.

manter a trava da avaliação via valor de mercado a elevada parcela dos imóveis aforados. Ademais, a inovação não abrange os imóveis inscritos em regime de ocupação³⁹.

Nesse sentido, propõe-se que o valor de avaliação para fins de alienação dos imóveis classificados como terrenos de marinha e acrescidos deve ser referenciado pela planta de valores da SPU e não pelo valor de mercado, independente de limite de valor do bem, e abranger os imóveis inscritos em regime de aforamento e ocupação. Ou seja, a avaliação para fins de alienação passaria a utilizar a mesma referência atualmente utilizada para lançamento das taxas de ocupação, foros e laudêmos. Sugere-se ainda que as alterações legais com vistas à venda desses terrenos seja restrita aos centros urbanos consolidados.

Ademais, sugere-se ainda a transferência gratuita desses bens aos atuais ocupantes e foreiros considerados carentes ou de baixa renda⁴⁰. Destaca-se que esta possibilidade já existe para terrenos aforados⁴¹. No entanto, as demais regulamentações e autorizações necessárias às remições não foram executadas até a presente data.

CONCLUSÃO

Este Artigo traz uma reflexão sobre a natureza e origem dos terrenos de marinha e sua diferença em relação aos demais bens da União, abordando a dificuldade da SPU em concluir a demarcação da LPM-1831 e de gerir o universo de imóveis sob sua competência. Aponta-se para a necessidade de regulamentação do Art. 23 da Lei 9.636/1998, de modo a deixar expressa a decisão da União em alienar os terrenos de marinha localizados nos centros urbanos consolidados, independente de novas autorizações ou de limites de valor, mantendo sob domínio da União apenas os bens localizados na faixa de segurança prevista no § 3º do art. 49 ADCT da Constituição Federal de 1988, devendo ser adotada a avaliação via planta de valores vigente para transferência desses bens aos atuais ocupantes e foreiros, já que se entende que o atual modelo alienação ou remição via avaliação por valor de mercado é inviável, além de não ser razoável pela natureza distinta dos terrenos de marinha em relação aos demais bens imóveis.

³⁹ O §4º do Art. 11-C da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, também permite a utilização da planta de valores para venda de terrenos de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) em área urbana. No entanto, condiciona a adequação da planta de valores a métodos estatísticos lastreados em pesquisa metodológica e em níveis de precisão compatíveis os riscos aceitos.

⁴⁰ Cf. Art. 1º do Decreto-Lei 1.876, de 15 de julho de 1981

⁴¹ Cf. §1º do Art. 16-A da Lei 9.636/98, incluído pela Lei nº 13.465/2017.

É sabido que a União mantém um patrimônio imobiliário majoritariamente não utilizado em serviços públicos, em flagrante desvio de foco na gestão desses bens. Adicionalmente, as limitações de recursos materiais e humanos dificultam a gestão de tão extensa carteira, de modo que se verifica na prática elevado número de imóveis abandonados e com graves pendências cadastrais. Ademais, parte desses bens demandam recursos orçamentários para sua manutenção ou regularização e, em alguns casos, são alvos de esbulhos e depredações.

Verifica-se, portanto, que urge à União executar uma política de redução da carteira imobiliária sob gestão da SPU, de modo que este patrimônio seja zelado de forma eficiente e conduzido para atender aos interesses públicos. Entende-se pacificado que a atual política para os terrenos de marinha e acrescidos é de não mantê-los sob domínio da União. No entanto, apesar das diversas alterações legais ocorridas ao longo dos últimos 5 (cinco) anos com o objetivo de viabilizar a alienação de terrenos de marinha inscritos em regime de ocupação ou aforamento (este via remição), os resultados alcançados foram pífios. Em 2019 foram executadas pouco mais de 100 alienações em um universo de 647.728 imóveis⁴². As causas da ineficácia da política de desestatização dos imóveis dominiais de marinha nas áreas urbanas consolidadas devem ser objeto de estudos específicos.

De igual maneira, a União deve promover, em paralelo, consulta junto ao Tribunal de Contas da União – TCU para validar a alienação dos mesmos aos atuais foreiros e ocupantes através de avaliação via planta de valores vigentes, haja vista sua natureza distinta em relação aos demais bens da União.

Em apertada síntese, a União deveria concentrar sua atuação na proativa racionalização do uso dos prédios públicos, a serem possivelmente compartilhados entre órgãos distintos, gerando, a seu turno, uma redução na quantidade de imóveis alugados para uso de órgãos públicos, devendo ser revisados os contratos de cessão onerosos e não onerosos e promovidas atividades de fiscalização e gestão dos demais bens da União, a exemplo dos terrenos de marinha ao longo da costa, coibindo invasões, ocupações irregulares e degradação ambiental. Em suma, é notável que a diminuição dos imóveis na carteira da União possibilitaria uma gestão otimizada dos recursos públicos, dando melhor guarida à eficiência preconizada pelo pacto federativo nacional.

⁴² Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA: Consulta Dados Consolidados de Arrecadação para o ano de 2019

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Edgar Carlos de. **A enfiteuse à luz do novo Código Civil**. São Paulo: ABC, 2002.

ARZABE, Jorge – **Gestão da Zona Costeira e os Terrenos de Marinha** - Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização. Programa FGV Management – Núcleo Brasília, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.438, de 17 de julho de 1941**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del3438.htm. Acessado em 17/07/2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm. Acessado em 10/03/2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2398.htm. Acessado em 16/07/2020.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm. Acessado em 16/07/2020.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 01/07/2020.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm. Acessado em 15/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acessado em 12/03/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm. Acessado em 15/05/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acessado em 15/05/2020.

BRASIL. **Lei 14.011, de 10 de junho de 2020.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm. Acessado em 16/07/2020.

BRASIL. **Relatório do Serviço do Patrimônio da União de 1958.** Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1962.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Orientações para a Destinação do Patrimônio da União.** Brasília, 2010. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf/view>. Acessado em 09/03/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Instrução Normativa nº 003, de 9 de novembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/instrucoes-normativas>. Acessado em 10/03/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Instrução Normativa nº 04, de 14 de agosto de 2018.** Disponível em <http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/instrucoes-normativas>. Acessado em 10/04/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Instrução Normativa nº 205, de 18 de outubro de 2019.** Disponível em:

<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-205-de-18-de-outubro-de-2019-223055877>. Acessado em 14/04/2020.

DA COSTA, Valestan Milhomen. **Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento**. São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, 2012.

MACHIAVELLI, Adilson. **Terrenos de Marinha e seus acréscidos: dificuldades práticas e jurídicas**. Orientador: Prof. MSc. Alexandre Botelho. 2008. 85p. Universidade do Vale do Itajaí.

NUNES, André Luis Pereira. **A Secretaria do Patrimônio da União e a regulamentação da faixa de segurança na costa brasileira**. Orientador: Dr. José Mauro de Lima O' de Almeida. 2014. 26p. Escola Nacional de Administração Pública.

O' DE ALMEIDA, José Mouro de Lima - **Terrenos de marinha: por que a tentativa de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente?**. Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 7, n. 7, p. 201- 211, out. 2008. Disponível em: < <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63479>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

O' DE ALMEIDA, José Mauro de Lima - **Terrenos de Marinha - Proteção Ambiental e as Cidades**. Belém: Paka-Tatu, 2008.

PEC nº 39/2011. Autores Arnaldo Jordy, José Chaves e Zoinho. **Revoga o inciso VII, do art. 20 da CF e o § 3º do art. 49, do ADCT**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acessado em 17/07/2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de Marinha**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.