

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO  
CÂMPUS SÃO PAULO PIRITUBA  
CURSO TECNÓLOGO EM GESTÃO PÚBLICA

Maria Emília Gonçalves Miranda de Barros

**PATRIMÔNIO DA UNIÃO: A GESTÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO  
E OS TERRENOS DE MARINHA**

São Paulo

2020



Maria Emília Gonçalves Miranda de Barros

**PATRIMÔNIO DA UNIÃO: A GESTÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO  
E OS TERRENOS DE MARINHA**

Trabalho Conclusão do Curso apresentado ao Instituto Federal de São Paulo, Câmpus São Pirituba, como requisito para a obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ms. Silene Jucelino de Lima

São Paulo

2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Preparada pelo Serviço de Biblioteca e Informação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo campus São Paulo Pirituba

Barros, Maria Emília Gonçalves Miranda de

B227p - Patrimônio da união: a gestão dos imóveis da união e os terrenos de marinha. /  
Maria Emília Gonçalves Miranda de Barros. -- São Paulo Pirituba, 2020.  
51 p. : il. color.; 29,8 cm.  
Bibliografia: p. 47-51.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia)–Curso Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - Campus São Paulo Pirituba, 2020.

Orientador: Profa. Ms. Silene Jacelino de Lima

1. Terrenos de Marinha. 2. Gestão de Patrimônio. 3. Propriedade Pública Federal. 4. Responsabilidade social e ambiental. 5. Receita pública I. Barros, Maria Emília Gonçalves Miranda de. II. Lima, Silene Jacelino de. III. Título.

CDD – 333.1

Elaborado por CRB 8/8946

Maria Emília Gonçalves Miranda de Barros

**PATRIMÔNIO DA UNIÃO: A GESTÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO  
E OS TERRENOS DE MARINHA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Tecnólogo” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Gestão Pública

São Paulo, 14 de outubro de 2020.

---

Prof. Dr. Igor Polezi Munhoz  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>ª</sup> Ms. Silene Jucelino de Lima  
Orientadora - Instituição IFSP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tatiana Aparecida Picosque  
Avaliadora – Instituição IFSP

A minha filha Lilian, minha vida renovada a cada dia.

Ao Jaime, meu esposo, pelo apoio e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, esteio e incentivo durante todo o curso, meus agradecimentos pelas muitas horas roubadas e finais de semana cedidos como doação incondicional à realização do Curso de Gestão Pública e deste trabalho.

Agradeço à minha orientadora professora Silene Jucelino de Lima mestre na arte de ensinar, obrigada pelos incentivos, compreensão e apoio.

## RESUMO

Este trabalho tem por escopo resgatar o tema dos imóveis da União, em especial os foreiros e os de marinha, considerados um problema quase insolúvel de gestão, na esfera federal.

Com relação aos imóveis foreiros, importante problema de isonomia se percebe desde logo: imóveis em localidades de maior impacto econômico e, portanto, arrecadação enorme, sem interesse imediato, não estão demarcadas.

No Brasil, há um desgoverno dos bens públicos, tendo sido negligenciados ao longo do tempo.

Se por um lado, é necessário uma melhor tomada de decisão sobre os controles dos imóveis da União, por outro lado, deve haver sempre que possível, o respeito à função social da propriedade pública e ao meio ambiente.

Palavras-chave: 1 Imóvel, 2 União, 3 Patrimônio Público ( Terrenos de Marinha, Função Social da Propriedade Pública, controle)



## ABSTRACT

The objective of this work is to rescue the theme of the Union's real estate, especially foreiros and navy, considered an almost insoluble problem of management, at the federal level.

With regard to foreign real estate, an important problem of equality is immediately apparent: real estate in locations with greater economic impact and, therefore, collection, are huge, without immediate interest, are not demarcated.

In Brazil, there is a mismanagement of public goods, having been neglected over time.

If, on the one hand, there is a need for better decision-making on the controls of the Union's properties, on the other hand, there must be, whenever possible, respect for the social function of public property.

**Keywords:** : 1 **Property.** 2 **Union.** 3 **Public Heritage,**

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ADCT Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

SPU Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>24</b>
<b>1.1</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>25</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>25</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>estrutura do trabalho</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Constituição Federal e Decreto-Lei nº 9.760, de 1946</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Os terrenos de marinha</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2</b>	<b>DA ENFITEUSE OU AFORAMENTO</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Do regime de ocupação</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3</b>	<b>OS CUSTOS E USOS DOS IMÓVEIS DA UNIÃO</b> .....	<b>34</b>
<b>3.</b>	<b>POSSÍVEIS SOLUÇÕES E DESAFIOS</b>	<b>37</b>
<b>3.1.</b>	<b>USO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO PELO POVO (função social)</b> .....	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b>A nova Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020</b> .....	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>MONITORAMENTO E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL</b> .....	<b>41</b>
<b>3.4</b>	<b>CADASTRAMENTO EFICIENTE E COM PARTICIPAÇÃO DOS ENVOLVIDOS</b> .....	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>Conclusões</b>	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho dispõe-se a buscar compreender o alcance do problema da gestão do patrimônio público da União, como um todo e em especial, com relação aos imóveis foreiros, sujeitos à enfiteuse, entre eles os terrenos de marinha.

Para tanto, iniciaremos o estudo com a delimitação dos bens da União em geral, conforme preceitos legais para depois adentrar nos temas mais próximos, a fim de compreender o alcance da situação dos imóveis foreiros.

São considerados foreiros os imóveis aqueles pertencentes a uma pessoa – pode ser um ente federativo – União, Estados, Municípios ou uma pessoa física ou jurídica.<sup>1</sup> Para fins de nosso estudo neste trabalho, no entanto, vamos tratar apenas dos imóveis foreiros à União.

Os terrenos foreiros à União, considerados de marinha, são genericamente identificados a partir da média das marés do ano de 1831, tomando como base o estado geofísico da costa brasileira naquele ano.

Importante aspecto que se coloca é a questão da valorização dos imóveis próximos à orla marítima e a questionada legalidade – principalmente pelo tratamento desigual à população, na demarcação dos imóveis de marinha.

A União exige um pagamento, uma taxa, mas a demarcação e definição de quais imóveis são da União é feita hoje de forma presumida, conforme o que não parece ser a solução mais justa e correta para a população.

Além disso, milhares e milhares de imóveis no Brasil inteiro, na faixa litorânea, não estão demarcados e, portanto, não pagam taxa alguma, haja vista o descaso de décadas com essa arrecadação. Não houve, portanto, interesse efetivo na configuração da cobrança, gerando tratamento desigual aos cidadãos, sendo que uns pagam e outros não.

---

<sup>1</sup> É feito, por exemplo, na venda de imóveis que originariamente pertencem à União, como todos os que se localizam na orla marítima. O **foro**, o **laudêmio** e a **taxa de ocupação** não são **tributos**, receitas derivadas, mas sim receitas originárias, às quais a União tem direito em razão do uso por terceiros de seus bens imóveis. Fonte Portal Tributário in <http://www.portaltributario.com.br/tributos/laudemio.htm>

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

A questão fundamental a ser pesquisada e compreendida é: como a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento poderia melhorar a gestão do patrimônio da União?

Como demarcar e considerar as terras sujeitas a aforamento de forma mais igualitária e correta? E não apenas onde há valorização e interesse econômico?

### 1.1.2 Objetivos Específicos

Levantar algumas possíveis soluções para o problema tais como:

- demarcar os terrenos de marinha e notificar os cidadãos envolvidos
- administrar o patrimônio corretamente, tanto imóveis foreiros como não foreiros
- cobrar de todos os imóveis que possam ser considerados foreiros à União

## 2 ESTRUTURA DO TRABALHO

A importância do assunto a ser debatido e das soluções propostas é enorme, pois a boa gestão desses recursos deveria ser uma fonte praticamente inesgotável para o Estado, na pessoa jurídica da União, sempre combatida em um *orçamento deficitário*. Este aspecto é, pois, fundamental.

Inicialmente trataremos da compreensão do conceito histórico da enfiteuse e da existência jurídica dos bens da União – de um modo geral e dos terrenos de marinha, em particular.

Num segundo momento, já esmiuçando um pouco a produção legislativa sobre os temas, analisaremos os aspectos de tentativa de solução desse tormentoso problema.

Mas, como compreender a enfiteuse hoje (também pode ser chamada de aforamento):

A enfiteuse é o mais abrangente de todos os direitos reais, uma vez que é a permissão dada ao proprietário de conferir a outra pessoa todos os direitos sobre a coisa de tal forma que o terceiro que recebeu (enfiteuta) passe a ter o domínio útil do imóvel, mediante pagamento de uma pensão ou foro anual. Dessa forma, pela enfiteuse o foreiro ou enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo e inclusive poderá alienar ou transmitir por herança, contudo com a eterna obrigação de pagar a pensão ao senhorio direto. (Fonte: Rede de Ensino Luís Flavio Gomes)

A solução mais favorável em resposta ao problema apresentado parece ser a correta demarcação do território nacional, quanto aos imóveis foreiros, para haver a igualdade de tributação a todos os contribuintes, cobrando efetivamente de todos que tenham imóveis enfiteuticos, ou seja, que devem pagar foros anuais e laudêmio quando da transferência. A cobrança hoje, dessa forma é injusta.

De outro lado, remir o foro<sup>2</sup>, conforme estabeleceu a Lei nº 13.240, de 2015, não contempla os imóveis de marinha, mas tão somente os sujeitos a ocupação. Portanto, essa lei não resolveu o problema quanto aos terrenos de marinha. Em um país do tamanho do Brasil, com seu litoral imenso, estima-se que menos de 20 por cento dos imóveis são considerados como imóveis da União, levando-se em conta um universo bem maior dos que poderiam ser taxados. Uma perda arrecadatária mais do que significativa, portanto. (Fonte: Ministério do Planejamento).

Além disso, há milhares de imóveis de propriedade da União – chamados bens **dominiais** – cerca de 600 mil imóveis – sem a adequada gestão, alguns abandonados, sem cobrança de tributos e outras situações de descaso. Trata-se de situação bastante complexa e intrincada e que mereceria um estudo mais aprofundado por parte dos órgãos gestores: Ministério do Planejamento e SPU.

A importância do estudo é fundamental, pois poucos tentam delinear, havendo escassos trabalhos mais abrangentes e muitas demandas no Judiciário para resolver questões pontuais.

---

<sup>2</sup> **O que é remição de foro ?** (Adquirir Imóvel Aforado da União por Remição)  
Remição de Aforamento – é a aquisição da parcela de 17% que pertence à União, conforme previsto em lei para a maioria dos imóveis foreiros.

A pesquisa foi qualitativa, utilizando-se o método de abordagem indutivo. Foram utilizadas a pesquisa bibliográfica em doutrina, legislação, artigos e publicações da internet.

## 2.1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A pesquisa compreende a delimitação bibliográfica e de dados dos conceitos de alguns institutos jurídicos como a enfiteuse, o histórico e a atual situação dos imóveis da União, mais detalhadamente os terrenos de marinha, objeto deste estudo. Para tanto, utilizamos material disponível em base de dados de artigos, teses, monografias e nos sítios do Ministério da Economia (antes Ministério do Planejamento), entre outros.

### 2.1.1 Constituição Federal e Decreto-Lei nº 9.760, de 1946

Segundo a Constituição Federal de 1988 são bens da União os assim definidos no Art. 20, e no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 (BRASIL. Ministério da Economia: 2020), podendo ser classificados em três tipos, em razão da destinação dada a esses bens:

**a) Bens de uso comum do povo**

São aqueles necessários à coletividade e, por isso, seu uso deve estar disponível a todos os cidadãos. Podemos citar como exemplos os rios, as praças, as vias públicas e as praias.

**b) Bens de uso especial** São os imóveis que se destinam à execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, tais como prédios de repartições públicas. Um prédio onde esteja instalado um hospital público ou uma escola pública também enquadram-se na categoria de bens de uso especial.

**c) Bens de uso especial**

Os bens dominiais não têm uma destinação específica, como os anteriores. Por isso, podem ser disponibilizados inclusive para o uso privado, conforme os instrumentos de destinação previstos na legislação. A utilização privada dos bens dominiais da União enseja, no entanto, o pagamento de uma retribuição pecuniária pela utilização privada de um bem que é público. Os recursos gerados dessa forma são conhecidos como receitas patrimoniais.

(Fonte: Disponível em <http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao>)

Dessa forma, há os bens comuns de uso de todos (praias, praças, parques, por exemplo), os bens utilizados pela própria administração no serviço público federal e há os

bens dominiais, ou seja, imóveis que não estão vinculados a um uso público específico e podem ser destinados a qualquer uso, tal como um bem particular.

É interessante elucidar mais detalhadamente o conceito de **enfiteuse** inerente à presente pesquisa, para que o problema possa ser melhor compreendido. Estudaremos também, ainda que rapidamente, a definição de quais são os imóveis da União, mas não são enfiteúticos; os que são enfiteúticos e o entendimento sobre quais são terrenos de marinha.

A compreensão da profundidade do sistema e conceito de aforamento ou enfiteuse é antiga, mas permanece atual. Conforme nos esclarece FONSECA:

Os conceitos-chave para desvelar a questão enfiteutica são basicamente três: o duplo domínio (**dominium divisum** ou **duplex dominium**) que quebra a unidade proprietária, o incremento produtivo (**emponemata**) da propriedade e a perpetuidade ou estabilidade. O primeiro, desenvolvido pelos juristas da Idade Média, permitiu a coexistência de titulares e deu suporte jurídico para o feudalismo. O segundo, mais central na criação dos antigos gregos e romanos, visava o desenvolvimento da civilização agrária e sua economia, retornando como ideia de fomento e função social e produtiva da terra. O terceiro aspecto, decorrente do **jus perpetuum romano**, aponta para a segurança e estabilidade sobre o fundo imobiliário rural ou urbano. (FONSECA: 2016, p. 14)

Ou, esclarecendo de outra forma (Freitas: 2003):

O sistema de aforamento caracterizava-se pela existência de dois senhorios sobre a terra: o foreiro ou enfiteuta, que recebia o domínio útil (direito de utilizar o bem); e o senhorio, que ao aforar sua terra passava a deter apenas o domínio direto. O domínio direto conferia ao senhorio o direito de receber o foro, quantia anual paga pelo foreiro para utilização da terra, e o laudêmio, porcentagem sobre o valor da transação do imóvel sempre que o domínio útil fosse alienado.<sup>3</sup>

Assim, observa-se que os imóveis foreiros à União estão sujeitos às normas legais da **enfiteuse (ou aforamento)**, no caso também denominada enfiteuse pública, que, embora cada vez mais em desuso, possui efeitos sobre milhares (senão milhões) de imóveis. É essa situação jurídica de muitos imóveis da União.

Pela enfiteuse, os imóveis foreiros possuem duplo domínio: são da União, que é o proprietário direto (senhorio direto), mas o domínio útil é do enfiteuta, que usa o imóvel. A legislação (Decreto-Lei nº 9.760/1946, art. 100 parágrafo segundo) menciona que é 17% a parte pertencente a União e o restante (domínio útil) pertence ao particular (enfiteuta).

---

3 FREITAS, Augusto Teixeira de., Consolidação das Leis Civis. ed. fac-sim. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. v. 1. Apud ACCIOLY “Aforar, Alinhar, Arrumar” Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S0101-4714201800010041900009&lng=>](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S0101-4714201800010041900009&lng=>)



Há a previsão no artigo 49 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que trata de um instituto de direito civil essencial para a compreensão do presente trabalho.

Além disso, as previsões legais mais importantes encontram-se no Código Civil de 2002 e no Decreto-lei nº 9.760, de 1946, ainda em vigor. A sobrevida normativa da enfiteuse e também da produção judicial sobre esse tema, indicam que o instituto está ainda muito distante de sua total extinção.

Com relação aos imóveis da União, aforamento e terrenos de marinha, extensa produção legislativa temos no Brasil, sem que tenha havido uma consolidação dessas leis em um único diploma legal. Há uma verdadeira colcha de retalhos sobre esses temas.

Segue um Quadro Resumo da Legislação vigente:

<b>Quadro Resumo da Legislação vigente – Imóveis da União</b>		
<b>Decreto-Lei nº 9.760</b>	<b>05/09/1946</b>	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
<b>Decreto-Lei nº 2.398</b>	<b>21/12/1987</b>	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.
<b>Lei nº 6.383</b>	<b>07/12/1976</b>	Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências
<b>Lei nº 9.636</b>	<b>14/05/1998</b>	[Aprimorada pela Lei 14 011 de 2020 ] Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de 1987 e regulamenta o § 2o do art. 49 do ADCT e dá outras providências.
<b>Lei nº 9.702</b>	<b>17/11/1998</b>	<b>Regulamento</b> <b>Decreto nº 7.236, de 19/07/2010</b> Dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dá outras providências
<b>Lei nº 9.784</b>	<b>29/01/1999</b>	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (impugnação para demarcação)
<b>Lei nº 11.314</b>	<b>31/05/2006</b>	( ... ) Altera entre outras, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, sobre os bens imóveis da União
<b>Lei nº 11.481</b>	<b>31/05/2007</b>	Regularização fundiária de interesse social dos imóveis da União
<b>Lei nº 13.139</b>	<b>26/06/2015</b>	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; dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União
<b>Lei nº 13.240</b>	<b>30/12/2015</b>	Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos
<b>Lei nº 13.874</b>	<b>20/09/2019</b>	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Art. 11. Alteração do artigo 11 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946)
<b>Lei nº 14.011</b>	<b>10/06/2020</b>	Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987

(elaborado pela Autora, dados da Internet. Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))

### 2.1.2 Os terrenos de marinha

O uso e a definição dos terrenos de marinha remontam o início da colonização e tem origem nas *lezírias*<sup>4</sup> (NUNES: 2014), consideradas bens reguengos – ou realengos –, pela Ordem Régia de 04/02/1557. Esta estabeleceu o regulamento para uso dessas áreas (lezírias) com a finalidade de assegurar às populações e à defesa nacional o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas.

Já os imóveis de marinha são os da faixa lindeira, isto é, os que se encontram à beira do mar ou estavam na ocasião do ano de 1831, conforme os mapas náuticos e não podem deixar de ser foreiros à União.

Conforme esclarece o próprio sítio do Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia):

De acordo com o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a referência para essa demarcação não é a configuração do mar como se encontra hoje, mas sim a Linha do Preamar Média (LPM), que considera as marés máximas do ano de 1831. Esse ano foi tomado como referência para dar garantia jurídica às demarcações, pois, caso contrário, o Terreno de Marinha poderia avançar cada vez mais para dentro do continente, ou das ilhas costeiras com sede de Município, tendo em vista o avanço das marés ao longo dos anos. Além das áreas ao longo da costa, também são demarcadas as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés.  
(Disponível em <http://editor.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha> )

Assim, os aforamentos dos terrenos de marinha no Brasil são regulados pelo Decreto-lei nº 9.760/46, com as alterações das Leis nº 9.636/98, nº 11.314/2006, nº 11.481/2007 e do Decreto-lei nº 2.398/87 e pela Lei nº 14.011/2020, entre outras. Vale ainda salientar, conforme nos informa SELL et BARUFFI (2014, p.), em interessante Artigo<sup>5</sup>, que:

o parágrafo 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mantém as enfiteuses em terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança a partir da orla marítima. E, faixa de segurança, de acordo com Salim (2011), é aquela prevista no Art. 100, “a”, do Decreto-Lei nº 9.760/ 1946, que compreende uma faixa de cem metros ao longo da costa marítima.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Lezíria*: Terra marginal ao longo de um rio que fica alagada quando há cheias. Qualquer terra baixa e alagadiça. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/leziria/>> acesso em: 25 set.2020

<sup>5</sup> SELL, Aline; BARUFFI, Ana Cristina. Terrenos de marinha: problemática envolvendo as taxas e sua demarcação. Revista Videre, [S.l.], v. 6, n. 11, p. 87-103, dez. 2015. ISSN 2177-7837.

<sup>6</sup> SALIM, Phelipe de Monclayr Polete Calazans. Direito de ocupação de terreno de marinha lançado no livro n. 2. 2011. Apud SELL, Aline; BARUFFI, Ana Cristina. (Artigo citado, p. 90)

Em que pese inicialmente o objetivo da manutenção das faixas de marinha realmente se destinarem à proteção da zona litorânea, em nossos dias a finalidade é antes de tudo econômica (ROMITI: 2014) do que salvaguarda, decorridos séculos: trata-se de importante fonte arrecadatória estatal. Desta forma, observa-se que:

Como não ha critérios seguros para determinação da linha de preamar de 1831, cede-se espaço ao sistema de presunções, tomando-se por público o que é alodial, e vice-versa, ao arrepio da lei. Transcorridos mais de 180 anos da primeira referência legal - e mais de 500 anos do descobrimento do Brasil - não há completa demarcação. Tal quadro permanece inalterado (ROMITI : 2014).

Segundo ROMITI (obra citada, p.15) são mais de 8.500 km de zona costeira neste país, onde se concentram  $\frac{1}{4}$  (um quarto) da população brasileira, ou seja, mais de 42 milhões de pessoas. Nesta vasta faixa litorânea, aproximadamente 700.000 (setecentos mil) imóveis são considerados como bens da União.

Há, portanto, milhares de cidadãos que possuem seus imóveis localizados nos designados terrenos de marinha, mas o grande problema é a demarcação dessas terras. Toma-se por terreno de marinha o que é alodial (acrescido de marinha), eis que não se respeita o marco do ano de 1831 e há muito houve acréscimos às antigas terras de marinha. Como os atos demarcatórios são falhos e sem a devida cautela:

(...) são eivados de graves vícios, posto que lastreados em critérios acientíficos que, para além de utilização de critérios ilegais – com desprezo à linha do preamar médio do ano de 1831 - estão a desconsiderar o crescente aumento do nível do mar. Em suma: toma-se por público o que é alodial – e vice-versa - em repulsa da lei.  
(ROMITI: obra citada)

Com a promulgação da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, já se estabelecia a possibilidade de autorização expressa para venda (alienação) dos imóveis da União (Art. 1º) Agora, já em junho de 2020 foi modificada essa lei pela Lei nº 14.011, mas no que se refere aos terrenos de marinha foi mantido o que já havia na citada Lei nº 13.240, de 2015

O parágrafo segundo do Artigo 1º da citada é claro ao indicar as situações às quais a Lei não se aplica Veja se o teor do Artigo 1º da Lei 14.011 que alterou a Lei nº 13.240:

*(in verbis):*

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se também aos imóveis das autarquias e das fundações públicas federais no caso de adesão expressa do dirigente máximo.

§ 2º Não se aplica o disposto nesta Lei aos imóveis da União:

I - administrados pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica;

II - situados na Faixa de Fronteira de que trata a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, ou na faixa de segurança de que trata o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3º 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. (BRASIL: 2020)

Dessa forma, a legislação autoriza expressamente a alienação dos imóveis da União, mas não inclui nessa possibilidade os imóveis situados na faixa de segurança, estabelecendo que a faixa de segurança é a extensão de 30 (trinta) metros a partir da praia e os terrenos de marinha estão na faixa de 33 (trinta e três) metros a partir da linha preamar média de 1831 (Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946).

Assim, é difícil encontrar imóvel na faixa à beira mar que seja possível alienar, como possibilita essa lei, por falta de enquadramento.

## **2.2 DA ENFITEUSE OU AFORAMENTO**

A enfiteuse (emprazamento) ou aforamento foi bastante favorável no período do Brasil colonial, com o uso para terras longínquas e inexploradas. Eram entregues ao enfiteuta – inicialmente sesmarias – que extraía da terra o que era necessário e pagava os foros ao dono, havendo ainda o direito de preferência do senhor da terra quando da alienação pelo enfiteuta. Podia ser senhor, dono da terra: a Igreja Católica, o Estado, ou mesmo outros particulares. Quando da venda pagava-se (e ainda se paga) um percentual de 2,5% pela venda ao senhorio (taxa essa chamada de laudêmio).

Agora, com a legislação Civil, em 2002 foram alteradas essas disposições legais e a enfiteuse foi extinta para criação de novas obrigações, nos seguintes termos:

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores. (BRASIL, 2002)

Apesar disso, contudo, o Código Civil não teve o alcance de extinguir as enfiteuses existentes, mas apenas impossibilitou a pactuação de novas contratações.

Por outro lado, não se aplica, nem nunca se aplicou, às terras públicas e terrenos de marinha as regras do Código Civil. Para estas, o próprio Artigo 2.038 acima citado, em seu parágrafo segundo, excetua que são regidas por lei especial. Portanto, sob as regras do Decreto Lei nº 9.760 de 1946, o Poder Público continua podendo instituir enfiteuses de terras públicas e neste caso a prestação anual (foro anual) será de 0,6% sobre o valor atual do bem.

### **2.2.1. Do regime de ocupação**

Além do aforamento ou regime enfiteutico, há o regime de ocupação das terras de marinha. Trata-se de outra forma de utilização dos bens públicos da União, em que é permitido apenas o uso do bem estatal. Está disciplinada nos artigos 127 a 132 do Decreto-lei nº 9.760/1946 (alterados pela Lei n. 9.760/1946 e artigos 7º a 10 da Lei n. 9.636/1998, introduzidos pela Lei nº 11.481/2007).

A ocupação, ao contrário do aforamento, consiste em ato administrativo precário, concedido pelo SPU, sendo resolúvel a qualquer tempo. Como ato administrativo resolúvel, a Administração analisa a conveniência e oportunidade da outorga da ocupação. Não é concedido o domínio (propriedade) mas apenas o direito de uso

O ocupante deve realmente usar o terreno, obrigando-se ao pagamento anual da taxa de ocupação. Há muitas controvérsias no Judiciário em decorrência do excesso de tributação aos terrenos em regime de ocupação.

Agora, com a recente Lei nº 14.011/ 2020, ainda que a ocupação seja caracterizada na nossa legislação como sendo um instrumento precário, a inscrição de ocupação confere ao particular uma preferência para aquisição definitiva do imóvel público.

## 2.3 OS CUSTOS E USOS DOS IMÓVEIS DA UNIÃO

Com relação aos imóveis foreiros, de marinha, há um levantamento importante, que vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Planejamento do Ministério do Planejamento. Já em 2014 relatou-se que dentre os imóveis da União estariam demarcados: 4.625 km (Imóveis cadastrados dentro de linhas demarcadas), que corresponderia a uma estimativa de apenas 20% do território nacional, restando por demarcar cerca de 15.261 Km.

Sobre o tema, veja-se a figura abaixo.

(Fig. 1. Fonte: Ministério do Planejamento)



Há ainda, um imenso patrimônio imobiliário, representado em grande parte, por inúmeros imóveis que não são objeto de enfiteuse, ou seja, não são foreiros à União. São chamados dominiais. Fazem parte do patrimônio comum da União, que também perfaz um estoque imenso.

Recentemente, no 21º Encontro Nacional de Gestão do Patrimônio da União, realizado em 18 de dezembro de 2018, observamos a proposta Orçamentaria da União relativamente ao SPU.

(Fig. 2. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2019 COMPARATIVO LOA 2018x PLOA 2019							
AÇÃO e PO	EXECUÇÃO 2017 (A)	LOA 2018 (B)	LIMITE LOA 2018 (C)	PLOA 2019 - LIMITE INICIAL (D)	EXPANSÃO CONCORDADA	PLOA 2019 - LIMITE FINAL (E)	% 2018/2019 (F/C)
AÇÃO 2014 - GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO	44.088.064,33	83.529.839	58.341.004	47.585.423	5.790.000	53.335.423	9,81%
AÇÃO 1610 - EXECUÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO DE INV. DA UNIÃO	2.262.739,34	3.539.248	3.539.248	3.735.500	250.000	3.985.500	44,15%
AÇÃO 1267 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DO PATR. IMOB. DA UNIÃO	8.626.822,87	10.252.688	10.252.688	10.888.847		10.888.847	2,71%
PO 2014 - GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO	54.977.626,54	97.341.775	72.132.940	62.149.770	6.040.000	68.189.770	9,46%
AÇÃO 1510 - CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS	0,00	3.000.000	3.000.000	2.220.000		2.220.000	-26,67%
AÇÃO 1516 - ADEQUAÇÃO E MODERNIZAÇÕES INFRAESTRUTURAIS DA ALMA MATER FEDERAL	0,00	14.025.364	5.588,04	5.643,92		5.643,92	0,83%
PO 16	1.25.818.203,19	114.673.169	87.363,08	68.083,93	6.000.000	74.083,93	9,41%

\*Limite de 2018 já inclui os 12 milhões liberados em outubro/2018

Fonte: SGP 10.17.2018; Inscricao Gerenciais 10.17.2018



Outra importante relação de custo deixa claro o problema. O gasto com imóveis é enorme.

(Fig. 3. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)

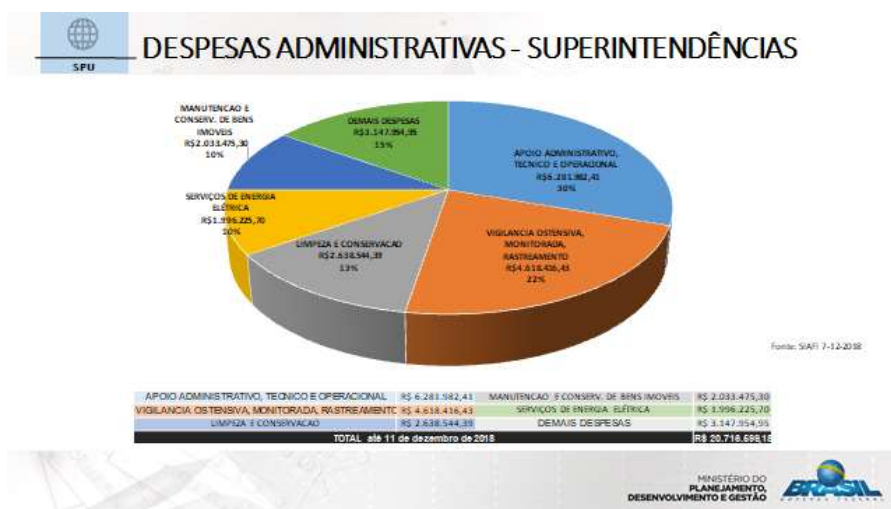
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 2018									
SPU		Valores até o dia 10 de dezembro de 2018							
Ação Governo	Plano Orçamentário	Grupo Despesa	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	LIMITE	PROGRAMADO	DESPESA % EXECUÇÃO	PROGLIMITE	PAGA %
2004 GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO	0001	3 CU STEIO	2.422.275,00	4.322.275,00	4.322.275,00	2.176.115,83	1.730.842,79	50,3%	412.203,99
		4 INVE STIMENTO S	270.000,00	53.000,00	53.000,00	47.800,00	31.430,00	90,2%	0,00
	0002	3 CU STEIO	2.892.276,00	4.376.276,00	4.376.276,00	2.223.916,83	1.792.272,78	50,8%	412.203,99
		4 INVE STIMENTO S	295.853,00	276.881,00	100.853,00	28.887,94	28.887,94	28,7%	14.082,54
	0006	3 CU STEIO	14.025.440,00	9.804.190,00	2.800.000,00	2.760.724,15	2.760.724,15	98,6%	2.122.044,61
		3 CU STEIO	0,00	2.700.000,00	2.300.000,00	165.993,04	165.993,04	7,2%	0,00
	0006	3 CU STEIO	14.025.440,00	12.504.190,00	5.100.000,00	2.926.717,19	2.926.717,19	57,4%	2.122.044,61
		3 CU STEIO	32.397.121,00	31.677.261,00	25.896.000,00	24.707.728,20	23.937.044,70	95,4%	18.875.616,71
	0006	3 CU STEIO	1.002.000,00	1.107.650,00	1.107.650,00	1.079.874,57	1.037.092,26	97,5%	78.646,83
		4 INVE STIMENTO S	33.398.121,00	32.784.911,00	27.005.850,00	26.787.802,77	24.874.138,98	96,5%	18.854.283,58
	0007	3 CU STEIO	2.608.263,00	3.518.339,00	2.547.302,00	966.763,17	965.130,23	38,0%	388.262,34
		3 CU STEIO	2.608.263,00	3.518.339,00	2.547.302,00	968.763,17	965.130,23	38,0%	388.262,34
	0008	3 CU STEIO	564.025,00	1.229.622,00	1.110.407,00	825.100,51	825.100,51	74,3%	56.785,48
		4 INVE STIMENTO S	684.026,00	1.228.822,00	1.110.407,00	825.100,51	825.100,51	74,3%	68.786,48
	0009	3 CU STEIO	2.703.946,00	2.636.793,00	2.113.708,00	1.810.282,38	1.718.711,40	85,6%	696.711,87
		4 INVE STIMENTO S	1.535.000,00	1.574.842,00	1.374.842,00	1.544.493,00	1.472.235,00	96,1%	22.275,00
	0009	3 CU STEIO	4.238.946,00	4.211.635,00	3.888.550,00	3.354.775,38	3.190.946,40	90,9%	718.988,27
		4 INVE STIMENTO S	6.656.145,00	6.656.145,00	6.656.145,00	6.345.895,35	6.345.895,35	95,3%	5.308.446,49
	0009	3 CU STEIO	6.868.145,00	6.868.145,00	6.868.145,00	6.345.895,35	6.345.895,35	96,3%	5.308.446,49
		4 INVE STIMENTO S	20.174.607,00	11.435.920,00	7.332.315,00	2.958.710,09	2.919.334,90	40,4%	1.269.244,06
0009	3 CU STEIO	20.174.607,00	11.435.920,00	7.332.315,00	2.958.710,09	2.919.334,90	40,4%	1.269.244,06	
	4 INVE STIMENTO S	288.574,00	388.574,00	388.574,00	308.809,62	308.809,62	79,3%	188.068,02	
0012	3 CU STEIO	3.443.774,00	3.189.807,00	833.963,00	78.810,03	78.810,03	9,5%	23.114,53	
	4 INVE STIMENTO S	3.800,00	3.800,00	3.800,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	
0012	3 CU STEIO	3.447.574,00	3.193.607,00	837.763,00	78.810,03	78.810,03	9,4%	23.114,53	
	4 INVE STIMENTO S	3.800,00	3.800,00	3.800,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	
Total 2004			57.491.825,00	50.676.838,00	58.142.034,00	45.806.927,71	44.328.021,82	77,4%	28.455.483,49

Fonte: SPLAN 10.17.2018; Inscricao Gerenciais 10.17.2018

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Em outra estatística do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia) demonstra-se bem os gastos com os imóveis da União.

(Fig. 4. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)



Perceba-se agora a diferença de receitas de imóveis foreiros, inclusive receitas de laudêmios, que poderiam ser substancialmente maiores, se houvesse uma gestão mais eficaz dos recursos existentes em todo o território nacional.

(Fig. 5. Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)



Fica claro, portanto, que os custos no Orçamento da União são altíssimos, no que se refere à manutenção e gastos de imóveis e outras despesas necessárias, quando comparados a outros setores da Administração Pública federal,



### 3. POSSÍVEIS SOLUÇÕES E DESAFIOS

Destacamos algumas ideias e aplicação de alguns conceitos que na prática, ajudariam ou poderiam solucionar o problema dos imóveis da União, em estado permanente de abandono e sem uso ou arrecadação adequados.

Sempre levando em conta o respeito ao meio ambiente, a função social da propriedade e a correta demarcação e cadastramento das terras, além da desestatização dos imóveis em que isso seja possível, acabará por resolver esse imenso passivo ou pelo menos amenizá-lo.

#### 3.1. USO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO PELO POVO (função social )

Sejam imóveis de classificação dominial, ou foreiros, de marinha ou interiores, de qualquer forma o bom uso pela população seria o ideal, privatizando (ou desestatizando) a propriedade da União.

A função social da propriedade, desde há muito tem sido enfatizada na legislação. Assim, de um modo geral a propriedade privada não é absoluta e deve atender aos objetivos de sua função social, como está na Constituição Federal, da mesma forma a propriedade pública, que pertence a todo o povo brasileiro, também deve atender à função social.

Conforme nos elucida MOREIRA (2018):

A partir de 2003, o órgão responsável pela gestão do patrimônio da União no Brasil adotou diversas mudanças administrativas e legais, ao rever o papel de propriedade da União como “patrimônio de todo brasileiro”, visando a função social da propriedade pública e a inversão da lógica histórica marcada pela centralização das decisões, perspectiva meramente arrecadatória e de gestão cartorial dos bens públicos. Em decorrência dessas mudanças, depois de dez anos, estima-se que 560 mil famílias poderiam ter sido beneficiadas por ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos em imóveis da União. não fossem os bloqueios enfrentados para a efetivação dessas ações (MOREIRA, 2018, p. 11)

Nesse sentido, também concorre a ideia de que como os “bens de uso comum do povo” (rios, praças, vias públicas e praias, por exemplo), os bens dominiais da União também deveriam ser destinados para o bem da coletividade, porque constituem patrimônio de todos os brasileiros. Como observa Celso Santos Carvalho, no Observatório Cidades:

(...) essa destinação está muito longe de acontecer. Primeiro, porque apenas uma pequena parcela dos imóveis dominiais encontra-se cadastrada, condição inicial para que se possa fazer a gestão do patrimônio imobiliário. E, não estando identificada pela SPU, encontra-se sujeita à mercê de apropriação por particulares e empresas privadas, principalmente por aqueles que detêm maior força e poder econômico.<sup>7</sup>

Um passo importante foi dado agora, com a recentíssima Lei nº 14.011, de 2020, já citada e que pelo menos deverá melhorar a administração patrimonial dos imóveis da União em geral, ainda que os de marinha tenham sido deixados de lado, como já mencionamos acima.

### 3.2 A NOVA LEI Nº 14.011, DE 10 DE JUNHO DE 2020

Trata-se de uma política pública para desenvolvimento da boa gestão dos imóveis da União está agora em execução pela SPU por força da recente Lei nº 14.011, sancionada em 10 de junho de 2020.

Ao pretender desestatizar os imóveis da União, tornando-os privados, um grande avanço está em potencial nessa nova Lei. Não é um marco regulatório geral, entretanto.

Por meio dela, a União **tomará** uma série de medidas para amenizar o problema do estoque e má administração dos seus bens patrimoniais. Ela se refere aos imóveis sem destinação específica, que não são usados para instalações de órgãos: os chamados **imóveis dominiais**.

---

<sup>7</sup> Artigo de Celso Santos Carvalho (Coordenação BrCidades), **Garantir a função social e ambiental das terras urbanas da União** - Observatório das Metrôpoles – Artigos Semanais. 01/02/2019. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/garantir-funcao-social-e-ambiental-das-terras-urbanas-da-uniao/>>

De acordo com a exposição de Motivos da mencionada Lei o objetivo dessa Lei foi:<sup>8</sup>

“aprimorar a gestão dos imóveis da União e instituir mecanismos para simplificação e racionalização dos procedimentos de alienação de imóveis, bem como promover alterações na legislação que rege a dação em pagamento de imóveis para a extinção de crédito tributário, com vistas a oferecer mecanismos que permitam a avaliação do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico de bens imóveis substancialmente atingidos por desastre natural ou tecnológico.” (Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 915)

Em outro trecho da citada Exposição de Motivos, salienta-se, de forma bem clara, o que vemos frequentemente mencionado como de extrema dificuldade pela SPU, responsável pela administração dos imóveis da União, ou seja, as dificuldades jurídicas e de gestão administrativa para alienar os imóveis:

(...) o processo de alienação de imóveis é uma das alternativas identificadas para minimizar a existência de inúmeros imóveis da União em situação de abandono, que demandam altos custos com manutenção, sem nenhuma contrapartida de geração de receitas. (Exposição de Motivos, já citada)

Vejamos, portanto, as mais relevantes novidades implementadas para alienação de imóveis da União (alterações às Leis nº 9.636/98 e nº 13.240/ 2015).

Dentre todas as leis alteradas pela norma em tela (Lei nº 14.011), a Lei **9.636/98** foi a mais atingida, como não poderia deixar de ser, eis que versa de forma mais direta justamente sobre a alienação, administração e aforamento de bens imóveis de domínio da União. Segue um Resumo das principais alterações de Bernardo Schiller:

**a) Limitação à atualização de valores do domínio útil;**

A atualização de débitos relacionados ao foro e à taxa de ocupação – cobranças anuais pela utilização da propriedade – além de outras receitas extraordinárias, não poderá exceder a cinco vezes a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior.

---

<sup>8</sup> De acordo com a Exposição de Motivos que fundamentou a Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, a qual posteriormente se converteu na Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf)>

**b) Avaliação com dispensa de licitação (em certos casos);**

A alteração do caput do art. 11-C possibilita a contratação, com dispensa de licitação, a fim de realizar a avaliação para alienação onerosa de imóveis da União, além da Caixa Econômica Federal – já permitida anteriormente – de empresas públicas, órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, do Distrito Federal, dos Estados ou dos Municípios cuja atividade fim seja o desenvolvimento urbano ou imobiliário.

**c) Planta de valores para avaliação;**

Pelo art. 11-C, §4º, recém acrescentado, a alienação de imóveis urbanos de até 250m2 e imóveis rurais de até o limite do módulo fiscal, definido pelo Incra, poderá ser realizada pelo valor conferido pela planta de valores fornecida pela SPU.

**d) Remição de foro;**

Nos termos do art. 16-I, outra **quantia** que poderá ser mensurada pela planta de valores supracitada é a de remição de foro. O procedimento em questão dispensará, ainda, a edição de portaria da SPU autorizando a remição. Para tudo isso, faz-se necessário que o imóvel tenha valor de remição dentro do limite a ser estabelecido por ato do Ministro de Estado da Economia.

**e) Alienação das águas públicas da União;**

Pelo que estabelece o art. 18, § 6º, III, passa a ser permitida a venda de partes de rios e lagos de domínio da União para quem tiver projeto de aquicultura e piscicultura aprovado perante a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e outros órgãos competentes.

**f) Proposta de aquisição de imóveis**

Qualquer interessado poderá apresentar propostas de aquisição de imóveis da União que não estejam inscritos no regime de enfiteuse ou em ocupação. É o que dispõe o art. 23-A, que estabelece, ainda, em seu § 2º, que a SPU analisará a proposta de acordo com conveniência e a oportunidade.

De acordo com o art. 23-A, § 3º, em caso de manifestação favorável da SPU acerca da conveniência e a oportunidade de alienar o imóvel e, não havendo avaliação do imóvel dentro do prazo de validade, o interessado deverá providenciá-la, às suas custas, por avaliador habilitado ou empresa especializada.

**g) Direito de preferência de quem arcou com os custos da avaliação:**

Pelo § 6º do art. 24, o particular que houver custeado a avaliação tem preferência no direito de adquirir o imóvel em igualdade de condições com o vencedor da licitação, desde que eventuais cessionários de direito real ou pessoal, locatário, arrendatário em dia com obrigações junto à SPU e ocupantes regulares não exerçam, antes, o aludido direito.

Essa previsão tem sido criticada do ponto de vista constitucional e por contrariar diretrizes da Lei nº. 8.666/93, na medida em que, de acordo com este entendimento, violaria o princípio da isonomia ao conceder tratamento diferenciado a um particular, justificável tão somente para a consecução do interesse público e de outros valores igualmente constitucionais, o que não se vislumbraria no caso concreto, pelo simples fato de ter pago a avaliação do imóvel.

**h) Possibilidade de concorrência e leilão eletrônicos:**

O art. 24, § 8º permitirá que a alienação e procedimentos licitatórios dos imóveis da União possam ocorrer por meio de recursos da tecnologia da informação, com a utilização de sistemas próprios ou disponibilizados por terceiros, mediante acordo ou contrato. Isso viabilizará, portanto, a realização de concorrência e leilão eletrônicos.

**i) Desconto de 25% em caso de leilão fracassado:**

Em caso de concorrência ou leilão deserto ou fracassado, nos termos do novo § 1º do art. 24-A, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá realizar a segunda concorrência ou leilão público com desconto de 25% incidente sobre o valor da avaliação vigente.

Na hipótese, por outro lado, da concorrência ou leilão público deserto ou fracassado por duas vezes consecutivas, os imóveis serão automaticamente disponibilizados para venda direta, necessariamente com o desconto de 25% sobre o valor de avaliação.

O caráter imperativo dado pelo legislador acerca do desconto, bem como o valor certo de 25% (e não de até 25%), foi objeto de críticas, eis que obsta que a União alcance o melhor resultado na alienação, o que é do interesse público.

***j) Possibilidade de alienação por lote;***

Com a inclusão do art. 24-B, será possível a venda de imóveis públicos por lotes. Para isso, de acordo com o novo texto, um parecer técnico deverá ser redigido indicando que haverá uma maior valorização, liquidez, outras situações decorrentes de práticas normais de mercado ou em que se observem condições mais vantajosas para a administração pública, devidamente fundamentadas.

***k) Possibilidade de alienação por terceiros contratados;***

A inserção do art. 24-C, por sua vez, introduziu a faculdade da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União de contratar terceiros para (i) a elaboração de propostas de alienação para bens individuais ou lotes de ativos imobiliários da União; (ii) a execução de ações de cadastramento, de regularização de avaliação e de alienação dos bens imóveis; e (iii) a execução das atividades de alienação dos ativos indicados, incluídas a realização do procedimento licitatório e a representação da União na assinatura dos instrumentos jurídicos indicados.

A remuneração dos contratados poderá ser fixada, por percentual da operação concluída, ou por combinação de ambas modalidades, sendo que eventuais gastos efetuados com terceiros subcontratados necessários para a operação serão ressarcidos.

***l) Possibilidade de contratação do BNDES sem licitação:***

De acordo com o art. 24-D, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá contratar o BNDES, prescindindo de licitação, com a finalidade de realizar estudos e executar o plano de desestatização de ativos imobiliários da União.

O banco terá, nos termos do § 4º do art. 24-D, remuneração fixa, variável, ou uma combinação de ambas modalidades, de até 3% da receita decorrente de cada plano de desestatização. Ademais, eventuais gastos efetuados com terceiros subcontratados necessários para a execução dos planos serão ressarcidos.

(Fonte: <https://cma.com/publicacoes/informativo-imobiliario-foi-sancionada-e-publicada-a-lei-no-14-011-20/>)

As principais críticas a essa nova Lei dizem respeito à ausência de licitação, em alguns casos, entre outras irregularidades, conforme mencionado. O aprimoramento se dará, com certeza, na aplicação da Lei e no entendimento que os Tribunais darão a respeito de sua constitucionalidade.

### **3.3 MONITORAMENTO E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

Outro aspecto que uma gestão mais responsável deveria considerar é o correto monitoramento ambiental em muitas áreas, especialmente naquelas de potencial turístico e de exploração comercial relevante.

Como apropriadamente sintetiza o ex-Ministro do STF Humberto Martins:

(...) o meio ambiente é considerado bem de uso comum do povo, sendo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, CF). Sua violação pode acarretar sanções administrativas, cíveis e criminais, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “A Lei ambiental, regulamentando preceito constitucional, passou a prever, de forma inequívoca, a possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio ambiente. A responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de delitos ambientais advém de uma escolha política, como forma não apenas de punição das condutas lesivas ao meio-ambiente, mas como forma mesmo de prevenção geral e especial.

Enfim, com a importância cada vez maior dada à preservação do meio ambiente, para preservá-lo para as futuras gerações, cabe ao Estado como guardião da natureza não permitir que o destruam.

Ao Poder Público compete definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; bem assim exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (art. 225, § 1o, CF). atingindo

Uma crítica importante que se faz a essa nova Lei nº 14.011/2020, diz respeito à forma como as coisas acontecem na realidade, o que já acontecia e continuará a perturbar a boa ordem jurídica e não permitir que se consiga os objetivos da Lei.

Assim, pelo regime de ocupação, observa-se que, apesar da legislação garantir para todos a possibilidade da inscrição de ocupação, apenas as pessoas que possuem recursos financeiros para elaborar um levantamento topográfico relativamente sofisticado e que contam com assessoria técnica e jurídica especializada conseguem efetivar sua inscrição. Assim, grande parte dos imóveis inscritos é ocupada por empreendimentos imobiliários, como loteamentos e edifícios, terminais portuários e empresas de logística. A inscrição de ocupação de imóveis populares é uma parcela insignificante do conjunto de imóveis inscritos.

Conforme cita Celso Santos de Carvalho:

É comum, inclusive, a prática de empresas de grande poder econômico expulsar famílias que há décadas ocupam informalmente terrenos estratégicos, realizar a inscrição de ocupação em seu nome, para, em seguida, requerer o aforamento. Um caso que revela o funcionamento desse mecanismo é discutido por MOREIRA (2018), que estudou uma tentativa de apropriação privada de uma extensa área no estuário de Santos, para implantação de um terminal portuário privado.

A Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense, Zona Costeira situam-se no complexo conceito de patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (art. 225, § 4º, CF). Difícil, entretanto, é na prática, conseguir realizar essa proteção ambiental, num país gigante como o nosso.

### **3.4 CADASTRAMENTO EFICIENTE E COM PARTICIPAÇÃO DOS ENVOLVIDOS**

Há muitas demandas no Judiciário com relação ao cadastro. Os cidadãos se sentem lesados por serem enquadrados em um cadastro para perderem uma parte de sua propriedade e principalmente serem onerados por mais esse encargo, além de toda a tributação já existente.

Por isso, é preciso que se faça como o previsto na legislação: ampla ciência e participação dos envolvidos, em especial o proprietário que até esse momento não tinha em relação a seu imóvel a conotação de um imóvel público, da União. Essa legislação já existe, mas não é seguida à risca e acaba por ser palco de inúmeros atritos. Pela Lei nº 13.139, de 2015 esse cadastramento, ouvindo-se os interessados, já é obrigatório, mas ainda se encontra em início a sua implantação.

Para que esse cadastro fosse eficiente, englobando todas as necessidades dos particulares e do Poder Público, deveria ser mais abrangente.

Conforme esclarece (CARNEIRO, 2005), citado por LÁZARO, FURTADO et CHUERUBIM:

O Cadastro territorial é considerado, atualmente, uma poderosa ferramenta de gestão de um país. Por meio das informações cadastrais, pode-se adotar polícias públicas mais eficientes tanto à gestão municipal (sob forma de tributação territorial, planejamento rural e urbano e ações de regularização fundiária e urbana relacionadas a questões ambientais)

Assim, o Cadastro territorial consegue promover o desenvolvimento econômico sustentável dos municípios e de suas populações (CARNEIRO, 2005).

(INOVAE - ISSN: 2357-7797, São Paulo, Vol.4, N.1, JAN-JUN, 2016 - pág. 73-85)

Dessa forma, somente seria mais completo o cadastro quando fizesse uso das seguintes categorias:

**1. Cadastro Fiscal:** é a forma de cadastro na qual se leva em consideração a identificação do proprietário, da propriedade e do valor do bem imóvel em questão. É importante salientar que para o cálculo do valor do bem são incluídas informações como localização do imóvel, configurações geométricas de edifício, benfeitorias e histórico de preço mercantil; **2. Cadastro Jurídico:** é o tipo de cadastro que corresponde ao registro em cartório (ou ofício semelhante) da propriedade ou bem imóvel; **3. Multifinalitário** (Territorial ou Urbano): é a classificação de cadastros que tem como objetivo o planejamento urbano, comportando-se assim como um documento de auxílio no processo de tomada de decisões para os municípios. Esta é a categoria de cadastro mais completa e leva em consideração uma série de dados que correlacionam tanto os já citados nos itens anteriores como características geográficas, sociais, ambientais e de utilização dos bens imóveis avaliados.

(Antunes apud Bruno O. Lázaro; Daiana B. Furtado; Maria L. Chuerubim, já citados)

Antigamente o cadastro servia apenas para a arrecadação tributária (Cadastro Fiscal) e fiscalização de contas (Cadastro Jurídico). Porém, com a tomada de consciência ambiental e toda a legislação pertinente, inclusive devido ao aspecto da sustentabilidade das cidades, os cadastros passaram a ser mais multifinalitários.

Uma forma interessante de se cadastrar os imóveis com finalidade múltipla é o georreferenciamento<sup>9</sup>. Ele já está sendo feito para os imóveis rurais. Esse desafio seria enorme, porque esse mapeamento envolve custos altos. Assim, o georeferenciamento, ou seja, no mapeamento das áreas de marinha e outras áreas foreiras, ainda não incorporadas ao patrimônio da União seria um processo lento e caro, mas, com o tempo os custos se pagam. Por outro lado, isso traria uma isonomia maior entre as diversas regiões e cidadãos. Hoje, uns são cobrados e outros não.

O gigantismo do Brasil permite aos gestores do SPU e do próprio Ministério do Planejamento acomodar-se a um imenso estoque de imóveis.

Conforme mencionado por PAIVA. Claudio et al <sup>10</sup> em interessante artigo que analisa a situação dos imóveis da extinta RFFSA<sup>11</sup>, que agora pertencem à União, por terem

---

<sup>9</sup> **Georreferenciamento** é o mapeamento de um imóvel referenciando os vértices de seu perímetro ao Sistema Geodésico Brasileiro, definindo sua área e sua posição geográfica. Serve para a regularização registral dos imóveis rurais, segundo a nova legislação (Lei 10.267/01 e Decretos 4.449/02 e 5.570/05).

<sup>10</sup> Cláudio Cesar de Paiva Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara) Sérgio Azevedo Fonseca Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara) Suzana Cristina Fernandes de Paiva Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara) artigo *A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA* Rev. Serv. Público Brasília 68 (3) 657-680 - jul/set 2017



sido vertidos ao patrimônio público, defende que esses bens deveriam ser distribuídos às famílias e não ficarem muito tempo em poder do Estado.

Por fim, entende-se que é necessário um novo marco regulatório para tudo isso, sem acabar com a enfiteuse, mas acabando com o estoque desnecessário de imóveis. Nesse sentido foi editada recentemente a Lei n.º 14.011, em 10 de junho de 2020 que, embora possa merecer algumas críticas, será de grande valia para diminuir sobremaneira os estoques de bens patrimoniais da União, se for implantada com sucesso.

O Art. 24-D da referida lei deixa claro a intenção de desestatizar os imóveis da União (ou privatizar como denominam alguns).

Art. 24-D. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá contratar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com dispensa de licitação, para a realização de estudos e a execução de plano de desestatização de ativos imobiliários da União.

§ 1º A desestatização referida no caput deste artigo poderá ocorrer por meio de:

I - remição de foro, alienação mediante venda ou permuta, cessão ou concessão de direito real de uso;

II - constituição de fundos de investimento imobiliário e contratação de seus gestores e administradores, conforme legislação vigente; ou

III - qualquer outro meio admitido em lei.

Caso venha a ser executada com sucesso e conduzida adequadamente, essa solução poderá melhorar bastante, o aspecto de atender à função social da propriedade dos imóveis da União, conforme já tinha como princípio de trabalho o antigo Ministério das Cidades.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> RFFSA – Rede Ferroviária Federal, incorporada ao Patrimônio da União, após sua extinção.

<sup>12</sup> Ministério das Cidades – hoje a cargo do Ministério do Desenvolvimento Nacional – mas a noção de incorporar, como objetivo ministerial a obrigação da União de cumprir com a função social da propriedade vem do antigo Ministério das Cidades (2008). Conforme comentado por José Mauro de Lima O' de Almeida (Advogado da União. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Pará)

## 4 CONCLUSÕES

Todos os aspectos abordados são importantes. É importante delimitar e demarcar os imóveis ainda não cadastrados e que forem terrenos de marinha, pois do contrário estaríamos penalizando mais uns do que outros. Essa delimitação e cadastramento, porém, deveria ser democrático e baseado em cadastro multifinalitário – englobando os aspectos físicos, de meio ambiente, de benfeitorias públicas realizadas, tanto municipais como das demais esferas – para atender à tributação federal, estadual e municipal. Além disso, deve-se dar oportunidade ao interessado quanto a se manifestar sobre esse novo enquadramento.

Essa nova Lei (Lei 14.011/2020) não atingiu os imóveis de marinha. Somente foreiros à União não litorâneos. É interessante, sob alguns aspectos, pois poderá permitir a alienação de imóveis ociosos e que não se destinem ao serviço público.

Outro aspecto importante é o enfoque do meio ambiente. Sempre deve ser levado em consideração, pois o país e as futuras gerações dependem dele.

Da mesma forma que os bens não especificados que são “bens de uso comum do povo”, como parque, ruas e praias, por exemplo, os bens dominiais da União – que possuem um cadastro e identificação e se sabe quais são – deveriam ser, na sua maioria, destinados à sua função social, ou seja à coletividade, à população necessitada, levando-se em conta, contudo, apenas o impacto ambiental em cada situação. A razão dessa escolha se prende à própria origem e destino desses bens: os bens dominiais da União são integrantes do patrimônio de todos os brasileiros.

Contudo, caberia aos próprios municípios delimitar as faixas que poderiam ser utilizadas e os bens da União elegíveis para tal mister. A maior parte dos imóveis, entretanto, não estando identificada e cadastrada não permite que se faça uma boa gestão desse patrimônio. Terminam por serem apropriadas essas terras por quem detém o poder econômico, justamente nas áreas mais apreciáveis e de potencial turístico e ambiental mais expressivo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Paula V Luz de; LIMA, Jose J. Ferreira; FISCHER, Luly R. Cunha. **Aforar, Arrumar e Alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano fundiária da cidade durante o século XIX**, Anais do Museu Paulista São Paulo, Nova Série, vol. 26, 2018, p. 1-55. São Paulo: 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1982-02672018v26e29>> Acesso em 16 de set de 2020

ALMEIDA, José Mauro de O’Lima. **Terrenos de marinha: por que a tentativa de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente ?** Debates de direito Publico. 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: 16 set. 2020

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria do Patrimônio da União Orientações para a Destinação do patrimônio da União. Cartilha disponível em Brasília. 2010. <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf/view>> Acesso em 12 de set. 2019

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Secretaria do Patrimônio da União. Glossário Patrimônio da União. <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>> Acesso em 20 de jul de 2019

CARVALHO, Celso Santos (Coordenação BrCidades), Artigo **Garantir a função social e ambiental das terras urbanas da União** - Observatório das Metrópoles – Artigos Semanais. 01/02/2019. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/garantir-funcao-social-e-ambiental-das-terras-urbanas-da-uniao/>> Acesso em 20 de set. de 2020

FARTO, Diogo Üebele Levy. **Da aquisição Imóveis da União**. de 21 de agosto de 2018. Portal Migalhas. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI286060,51045-Da+aquisicao+de+imoveis+da+uniao>> Acesso em 23 de set. 2019.

FONSECA, Paulo Henrique da. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites**. 2016. 263 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18086>> Acesso: 23 de set. 2019.

GAZOLA, Patrícia Marques. **A classificação dos terrenos de marinha para viabilização de sua função social no Estado democrático de direito brasileiro**. 2004. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2004. Disponível em <<http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/149>> Acesso: 12 de set. de 2019.

LÁZARO Bruno O. Furtado, Daiana B. Chuerubim, Maria L. **Cadastro Territorial no Brasil: Contextualização, Panorama Atual e Política Cadastral no País**. Revista INOVAE - ISSN: 2357-7797, São Paulo, Vol.4, N.1, JAN-JUN, 2016 - pág. 73-85.

LIMA, O. P de; PEREIRA de LIMA, R. F. **Localização geodésica da linha preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos.** In: *XXI Congresso Brasileiro de Cartografia*. [En Línea]. Macaé, Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto, 2003. Disponível em <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83028> Acesso em: 09 de set. 2019.

MARQUES, Célio. **Princípios da Legalidade e Transparência Administrativa nos Processos Demarcatórios de Terrenos de Marinha:** uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da democracia brasileira. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco – BR – PE. Orientador: Jorge Zaverucha. Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. Recife: Julho 2009. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7261> Acesso em 09 de setembro de 2020.

MARTINS, Humberto. **O regime jurídico-constitucional dos bens públicos da união: Perspectiva histórica e positiva**, publicado em 28 de fevereiro de 2009. Disponível em <https://www.editorajc.com.br/o-regime-juridico-constitucional-dos-bens-publicos-da-uniao-perspectiva-historica-e-positiva/> Acesso em 10 de set. 2020

MENDONÇA DINIZ, Marco Túlio. **A importância histórica das zonas costeiras e dos terrenos de marinha no Brasil Colonial e Imperial.** *Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea. Acceso libre]. Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 106, 1 de marzo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-106.htm>. Acesso em 10 de set. de 2020.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **Terras de exclusão, portos de resistência:** um estudo sobre a função social das terras da União. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. <doi:10.11606/T.16.2018.tde-24092018-095352>. Acesso em 19 de set. de 2019.

NUNES, André Luis Pereira. **A Secretaria de Patrimônio da União e a Regulamentação da Faixa de segurança da Costa Brasileira.** Trabalho de Conclusão de Curso. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília (DF), 2014. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1953/1/Andre\\_Nunes\\_TCC\\_EGP9.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1953/1/Andre_Nunes_TCC_EGP9.pdf) Acesso em 13 de set. 2020

PAIVA, Cláudio Cesar de. Fonseca, Sergio Azevedo; Paiva, Suzana Cristina Fernandes de. artigo **A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA.** Pag. 657 Rev. Serv. Público Brasília 68 (3) 657-680 jul/set 2017. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3071/1/> Acesso em 23 de set. 2019

PAIXÃO, Silvane K. S. NICHOLS, Sue. CARNEIRO, Andrea F.T. **Cadastro Territorial Multifinalitário: Dados e Problemas de Implementação do Convencional ao 3D e 4D** Bol. Ciênc. Geod., sec. Artigos, Curitiba, v. 18, no 1, p.3-21, jan-mar, 2012 <https://www.scielo.br/pdf/bcg/v18n1/a01v18n1.pdf>. Acesso em 10 de set. 2020

REDE DE ENSINO LFG, Conceito de Enfitese. Disponível em <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1061040/o-que-se-entende-por-enfitese>

ROMITI Ângela Patrício Müller **Terrenos de Marinha Costeiros.** Orientador: Eduardo Alvim. – 2012. 125 f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. 2012. São Paulo, BR-SP Área de Concentração: Direito Civil. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5933> Acesso em 13 de set. 2020

SELL, Aline; BARUFFI, Ana Cristina. **Terrenos de marinha: problemática envolvendo as taxas e sua demarcação**. Revista Videre, [S.l.], v. 6, n. 11, p. 87-103, dez. 2015. ISSN 2177-7837. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/4075/2390>>. Acesso em: 25 set. 2019

SILVA JR., João José. Mini curso de Direito Imobiliário Entidade Promotora: TV Justiça–STF PROGRAMA SABER DIREITO. Fevereiro de 2012. Disponível em <[https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Joao\\_Jose\\_da\\_Silva\\_Junior.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Joao_Jose_da_Silva_Junior.pdf)> Acesso em 10 de set. 2020

SCHILLER, Bernardo. Artigo “Sancionada e Publicada a Lei nº 14.011/20”. 05/06/2020. Disponível em <<https://cma.com/publicacoes/informativo-imobiliario-foi-sancionada-e-publicada-a-lei-no-14-011-20/>>. Acesso em 10 de out. 2020

VALENÇA, Daniel Araújo. **Terrenos de Marinha: Terras Públicas com Função Social?** (Um estudo da Orla Marítima de Natal). Orientador: Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha. 181 f. 2010. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação de arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN) Disponível em <<http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/149>> Acesso em 10 de set. 2020

## LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

BRASIL. Lei nº 601/1850, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. CLBR, Rio de Janeiro, RJ, 18 set 1850. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850)> Acesso em 07 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Presidência da República. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Presidência da República. 1946. Disponível em <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm)> Acesso em 23 de set. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Presidência da República. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm)> Acesso em 06 de out. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 1 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16383.htm)> Acesso em 2 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9636compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636compilado.htm)> Acesso em 20 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, Dispõe sobre critérios especiais para alienação

de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9702.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9702.htm)> Acesso em 20 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo, no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)> Acesso em 11 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006. Altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm)> Acesso em 11 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005 (...) e prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm)> Acesso em 11 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.236, de 19 de julho de 2010. Presidência da República. Regulamenta o uso e a alienação de imóveis residenciais de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7236.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7236.htm)> Acesso em 15 de set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm)> Acesso em 23 de set. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos (...) Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm)> Acesso em 20 de jul 2020

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)> Acesso em 20 de jul 2020

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Exposição de Motivos que fundamentou a Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, a qual posteriormente se converteu na Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020): Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-915-19.pdf)>

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.011 de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e outras leis e dá outras Providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm)> Acesso em 23 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 2, de 27 de julho de 2018. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Secretaria do Patrimônio da União. Dispõe sobre os conceitos e os critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU, relacionadas nos incisos III, IV, VI e VII do art. 20 da Constituição Federal. Diário Oficial de 20/07/2018, edição 145 / Seção 1/ página 145 Disponível em <[https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34554817/do1-2018-07-30-instrucao-normativa-n-2-de-27-de-julho-de-2018-34554799](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34554817/do1-2018-07-30-instrucao-normativa-n-2-de-27-de-julho-de-2018-34554799)> Acesso em 15 julho 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm#](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm#)> Acesso em 13 out. 2019.