



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**A LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EM
CONDOMÍNIO EDILÍCIO INCORPORADO EM TERRENO DE MARINHA**

ORIENTANDO (A): MARCO AURÉLIO RODRIGUES DA CUNHA

ORIENTADOR (A): PROF. (A): ESP. MÉRCIA MNDONÇA LISITA

GOIÂNIA-GO
2024

MARCO AURÉLIO RODRIGUES DA CUNHA

**A LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EM
CONDOMÍNIO EDILÍCIO INCORPORADO EM TERRENO DE MARINHA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. (a) Orientador (a): Esp. Mércia Mendonça Lisita

GOIÂNIA-GO
2024

MARCO AURÉLIO RODRIGUES DA CUNHA

**A LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EM
CONDOMÍNIO EDILÍCIO INCORPORADO EM TERRENO DE MARINHA**

Data da Defesa: 17 de maio de 2024 às 16 horas

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a): Esp. Mércia Mendonça Lisita

Nota_

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Ma Pamora Mariz Silva de F. Cordeiro Nota

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
INTRODUÇÃO	6
1 DOS TERRENOS DE MARINHA	7
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	7
1.2 DEFINIÇÃO.....	8
1.3 NATUREZA JURÍDICA.....	10
2 DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA	10
2.1 CONCEITOS	10
2.2 REQUISITOS	11
3 DA LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO	13
3.1 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE E NATUREZA DA ALIENAÇÃO.....	13
3.2 SOLUÇÕES	15
CONCLUSÃO	16
REFERÊNCIAS.....	17

A LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS EM CONDOMÍNIO EDILÍCIO INCORPORADO EM TERRENO DE MARINHA

Marco Aurélio Rodrigues da Cunha¹

RESUMO

O artigo aborda a legalidade da alienação de unidades habitacionais em condomínios edilícios incorporados em terrenos de marinha, bens de propriedade da União regidos pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946. Utilizando o método dedutivo e pesquisa bibliográfica, examina-se a evolução histórica e jurídica dos institutos, suas definições, naturezas jurídicas e regulamentações, com base em legislação vigente e doutrinas. Apesar da relevância econômica e ambiental, a legislação obsoleta impõe desafios àqueles que desejam empreender em áreas com estas características. A incorporação imobiliária em Terrenos de Marinha suscita questões jurídicas complexas, dada a natureza pública desses terrenos. Analisa-se ainda a regulação e procedimentos adotados pela Superintendência do Patrimônio da União. A partir das normas aplicáveis, constata-se que a alienação possui respaldo jurídico, desde que observadas as condições estabelecidas pela legislação, especialmente no que se refere aos imóveis em regime de ocupação.

Palavras-chave: Terrenos de Marinha. Incorporação Imobiliária. Condomínio Edilício. Alienabilidade.

¹ Acadêmico do Curso de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

INTRODUÇÃO

A legalidade da alienação de unidades habitacionais em condomínios edifícios incorporados em Terrenos de Marinha é um tema de ampla complexidade no contexto jurídico e imobiliário brasileiro. Este artigo visa analisar a viabilidade jurídica desse tipo de transação, considerando as particularidades desses imóveis, bens dominicais de propriedade da União, regidos pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946.

Em um cenário onde a legislação referente aos Terrenos de Marinha é obsoleta e há escassez de material bibliográfico específico, torna-se salutar analisar a evolução histórica e jurídica desses institutos, suas definições, naturezas jurídicas e regulamentações. A falta de legislação atualizada e a ausência de produção doutrinária sobre o tema geram desafios para aqueles que desejam empreender e atuar nesse ramo.

Desde a sua origem, com a promulgação da Lei das Sesmarias, até os dias atuais, com a vigência do Decreto-Lei nº 9.760/1946, diversas normativas e decisões jurisprudenciais têm influenciado a forma como esses terrenos são utilizados e regulamentados. A definição legal dos Terrenos de Marinha, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946, delimita áreas específicas ao longo do litoral brasileiro, compreendendo tanto o continente quanto as ilhas sujeitas à influência das marés. A natureza jurídica desses terrenos é bem público dominical, pertencendo ao patrimônio da União. Tal característica implica que, em princípio, essas áreas não podem ser objeto de propriedade privada, sendo utilizadas por particulares mediante concessões ou autorizações.

A incorporação imobiliária, por sua vez, é um processo complexo que envolve a promoção e realização da construção de edifícios divididos em unidades autônomas para venda. No entanto, quando se trata de Terrenos de Marinha, surgem desafios devido à natureza dos terrenos e às restrições legais impostas pela legislação vigente. A análise da viabilidade jurídica da alienação de unidades habitacionais em condomínios edifícios incorporados em terrenos de marinha demanda uma compreensão aprofundada das normativas aplicáveis e dos procedimentos estabelecidos pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

Nesse contexto, este artigo se propõe a examinar a legalidade e as possíveis soluções para a alienação de unidades habitacionais em condomínios edifícios incorporados em terrenos de marinha, considerando os aspectos históricos, jurídicos e práticos envolvidos, com intento de verificar a atuação de empreendedores, advogados e demais interessados no tema.

1 DOS TERRENOS DE MARINHA

1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Os Terrenos de Marinha, como melhor abordado no item subsequente, constituem porções de terras específicas localizadas ao longo de toda a costa brasileira. O exame dessa temática adquire importância, sobretudo no âmbito imobiliário, dada a elevada valorização econômica dos Terrenos de Marinha, que constituem fonte significativa de arrecadação de recursos para a União e são objetos de medidas de preservação ambiental, visão compartilhada por Themístocles Brandão Cavalcanti (1964) desde os tempos remotos.

No contexto atual, o tema tem sido pouco explorado em obras doutrinárias e material bibliográfico, restringindo-se, em grande parte, a casos litigiosos em Tribunais Federais e a artigos publicados em periódicos nacionais. A ausência de uma legislação específica e atualizada, haja vista a obsolescência da Lei nº 9.760/1946, e a escassez de bibliografia adequada acabam por desfavorecer o exercício adequado do direito de propriedade de muitas pessoas em áreas costeiras.

A ocupação dos Terrenos de Marinha teve origem com a promulgação da Lei das Sesmarias, que visava conceder terras que não eram utilizadas pela Coroa portuguesa. Tudo indica que os Terrenos de Marinha, como instituto jurídico, tiveram origem no Rio de Janeiro, conforme leciona Gasparini (2012).

Analisando a evolução jurídica do conceito, a definição mais reconhecida foi apresentada na Decisão n. 348, de 14 de novembro do ano de 1832 (Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-039-11-extingue-o-terreno-de-marinha/documentos/audiencias-e-eventos/paraguassu-eleres>, acesso em out. 2023), que conceituou os Terrenos de Marinha como: "todos os que, banhados pela água do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braçadas craveiras para a parte da terra,

contadas estas desde os pontos a que chega a preamar médio."

A mencionada decisão não apenas definiu os terrenos de marinha, mas também abordou questões de mediação e demarcação, estabelecendo o percentual do foro a ser cobrado dos enfiteutas e a forma de avaliação desses terrenos.

O primeiro decreto a definir, com caráter de lei, o conceito de terras de marinha foi o Decreto nº 4.105 de 22 de fevereiro de 1868 (Disponível em https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/decreto/1851-1899/D4105-1868.htm, acesso em out. 2023). Nele, reconhece-se a importância dessa concessão, que conferia direitos de propriedade aos concessionários, tornando essas terras produtivas e favorecendo o aumento das povoações e das rendas públicas.

Em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição definiu, em seu art. 64 (Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso em out. 2023), que a União possuiria apenas a porção de território indispensável para promover a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro. Entretanto, ao longo dos anos, a República enfrentou diversos desafios e problemas relacionados aos Terrenos de Marinha.

Somente com o advento do Código Civil de 1916, as Terras de Marinha foram oficialmente incluídas entre os bens da União. Não obstante, várias outras medidas foram adotadas pelo Poder Executivo e Legislativo ao longo do tempo, mas o Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, ainda em vigor, é responsável por definir legalmente o conceito de Terrenos de Marinha. A esse respeito:

Em que pese a fixação da preamar média gozar reviravoltas ao longo da história, cumpre neste momento tão somente esclarecer que demarcação da Linha do Preamar Média (LPM) é um processo administrativo, declaratório de propriedade e realizado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de estudos técnicos usando informações como plantas, mapas, documentos históricos e dados de ondas e marés, assim definido pelo Ministério da Economia (Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>, acesso em out. 2023).

1.2 DEFINIÇÃO

Apesar das ocorrências históricas mencionadas, atualmente o conceito legal dos Terrenos de Marinha é disciplinado pelo Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, mais especificamente em seus arts. 2º e 3º (Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm, acesso em out. 2023),

in verbis:

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.

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

Assim, verifica-se que os Terrenos de Marinha podem ser conceituados como áreas localizadas a uma distância de 33 metros, medidas horizontalmente a partir da posição da linha do preamar-médio de 1831, englobando tanto os terrenos situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faz sentir a influência das marés, quanto os terrenos que contornam as ilhas localizadas em zonas sujeitas à influência das marés, sendo que estas são pela oscilação periódica de pelo menos 5 centímetros no nível das águas, em qualquer época do ano. Adicionalmente, os terrenos acrescidos de marinha são aqueles que se formaram, seja de forma natural ou artificial, em direção ao mar ou aos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

A verificação acima é pautada na própria análise da legislação em comento, corroborado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023: p. 1898) nos seguintes termos:

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei nº 9.760/46, 'são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 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.

Superada a definição, passa-se, portanto, à análise da natureza jurídica dos Terrenos de Marinha.

1.3 NATUREZA JURÍDICA

Conforme denota-se do texto do art. 1º, “a”, do Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, que versa: “Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União: a) os terrenos de marinha e seus acrescidos”, a natureza jurídica dos terrenos de marinha é predominantemente pública. Isso significa que essas áreas são de domínio da União, ou seja, pertencem ao patrimônio público federal. Isso implica que, em princípio, essas áreas não podem ser objeto de propriedade privada, sendo utilizadas por particulares mediante concessões ou autorizações, geralmente com finalidades específicas, sob a instituição de regimes que permitem a utilização desses bens por particulares.

Noutra senda, o Código Civil estabeleceu três categorias de bens públicos em seu art. 99, III: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais. Os Terrenos de Marinha foram classificados na última categoria.

Em suma, os Terrenos de Marinha são considerados bens dominicais, ou seja, sob a ótica do Direito Administrativo, pertencem ao Estado na sua qualidade de proprietário, não são afetados, são impenhoráveis e imprescritíveis, submetendo-se, nos casos de omissão legislativa, ao regime jurídico de direito privado. (Nohara, Irene Patrícia. 2019).

Neste ponto, adverte Celso Antônio Bandeira de Mello (2008: p. 906.) que não se deve confundir terrenos de marinha com praias, 42 que são bens públicos federais de uso comum (art. 20, IV, CF), nos seguintes termos:

Praia é ‘a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos ou pedregulhos, até o limite onde inicie a vegetação natural, ou, sem sua ausência, onde comece um outro ecossistema’ (art. 10 da Lei nº 7.661/88).

Sendo, portanto, imóveis de propriedade da União Federal, verifica-se que estão regidos pelas diretrizes do direito público, aplicáveis todas as normas inerentes a este, notadamente o princípio da supremacia do interesse público, que possui grande influência no tema do presente artigo.

2 DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA

2.1 CONCEITOS

Em que pese não ser o tema central deste artigo, a elucidação de aspectos gerais acerca da incorporação imobiliária permitirá a condução do raciocínio à melhor conclusão ao final do presente. Conforme leciona Arnaldo Rizzardo (2021: p. 424) renomado jurista brasileiro, pela ideia de incorporação, tem-se que:

obriga-se uma pessoa a promover a construção de um edifício dividido em unidades autônomas para distintos adquirentes da respectiva fração ideal do terreno, sob regime de condomínio especial, com a sua transferência no curso de sua construção. Trata-se de um negócio jurídico que tem o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, da edificação composta de unidades autônomas. Desenvolve-se a atividade visando promover e efetuar a construção de prédios, os quais se dividem em unidades que serão colocadas à venda.

Tem-se, portanto, um imóvel para a destinação de edificação coletiva, que se subdividirá em várias unidades, as quais se destinam à comercialização, sendo que a destinação empresarial constitui a nota característica da incorporação.

No Brasil, a regulamentação da incorporação imobiliária passou por etapas de evolução legislativa significativas, tendo como marco a Lei nº 4.591/1964, fruto de um anteprojeto desenvolvido sob o governo militar, posteriormente alterado pela Lei nº 4.864/1965 e, entre outras, pelas Leis nº 10.931/2004 e 14.382/2022.

Não obstante a definição proposta pelo autor comentado, o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 4.591/1964 se destina também a definir incorporação imobiliária como sendo “a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”.

No processo de incorporação, identificam-se três elementos distintos. O primeiro é o objetivo, evidenciado pela divisão do terreno em frações ideais, cada uma correspondendo a uma parte específica (unidade) da edificação, como apartamento, loja, sala ou vaga de estacionamento. O segundo elemento é o subjetivo, manifestado na concepção, no planejamento e na atividade que dá origem à incorporação. O terceiro componente é o formal, visível no registro da incorporação e na subsequente abertura de matrículas para cada unidade.

2.2 REQUISITOS

Conforme estipula o art. 32 da Lei de Incorporação Imobiliária, o incorporador somente poderá alienar ou onerar as frações ideais de terrenos e acessões que

corresponderão às futuras unidades autônomas após o registro, no registro de imóveis competente, do memorial de incorporação composto de uma vasta relação de documentos, entre eles o título de propriedade do terreno. (Rizzardo, Arnaldo, 2021).

Logo, surge a questão problemática no contexto dos Terrenos de Marinha sob os seus diversos regimes. Segundo disciplina o artigo 64 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, os bens imóveis da União, quando não utilizados em serviço público, poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

Tem-se que o regime de ocupação constitui um direito pessoal que a União concede aos particulares, por meio de mera tolerância, para a utilização de seus imóveis mediante o pagamento da taxa de ocupação. Essa relação precária está sujeita à revisão pela União a qualquer momento e sem qualquer direito de indenização ao particular, conforme determina o Decreto-Lei nº 9.760/1946 (Niebuhr, Joel de Menezes. Terrenos de marinha: aspectos destacados. Revista de Doutrina 4º Região, ano 6, n. 3851, 24 out. 2004. Disponível em https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm, acesso em out. 2023).

Isso porque o instituto da ocupação é uma estrutura legal fundamentada na tolerância da União em relação aos terrenos federais, tanto que não é possível ocorrer usucapião de bens pertencentes à União sob o regime de mera ocupação, uma vez que não se sujeitam à prescrição aquisitiva, conforme determina a Constituição Federal de 1988, nos termos da Constituição Federal, art. 183, § 3º.

Desta feita, a ocupação difere do aforamento, no sentido em que neste último ocorre uma separação entre o domínio útil exercido pelo foreiro e o domínio direto exercido pela União. No regime de ocupação, essa separação não ocorre, pois a União mantém o domínio pleno, e os ocupantes não têm direitos sobre a propriedade, segundo o supracitado Joel de Menezes Niebuhr.

Por domínio direto entende-se a nua propriedade, ou seja, domínio sobre o imóvel, despida de usufruto, enquanto o domínio útil engloba as faculdades relacionadas à posse, uso e desfrute do imóvel, bem como o direito de transferir tais faculdades. Ocorre que, como dito acima, nenhum desses direitos é atribuído ao ocupante. Esse regime envolve a concessão, por parte da União, de um direito pessoal aos particulares para a utilização de seus imóveis, no entanto, tal relação

precária está sujeita à revisão unilateral pela União, sem gerar qualquer direito sobre a propriedade (Tartuce, Flávio, 2023).

Esta análise cinge na eventual ausência de um requisito fundamental para a incorporação: o título de domínio. Por esta razão, é importante avaliar as responsabilidades do incorporador ao instituir um empreendimento sob o regime de incorporação imobiliária em Terrenos de Marinha. O descumprimento dessas obrigações pode resultar na responsabilidade civil do incorporador, que pode surgir devido a não realização parcial ou total da incorporação, atraso na entrega da obra, entrega de uma coisa diferente da prevista no registro da incorporação, ou ainda, o não cumprimento absoluto da obrigação de entregar as unidades compromissadas, nos termos da Lei nº 4.591/1964. (Rizzardo, Arnaldo, 2021).

3 DA LEGALIDADE DA ALIENAÇÃO

3.1 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE E NATUREZA DA ALIENAÇÃO

De plano, verifica-se que Terrenos de Marinha, com escólio no artigo 64 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, podem ser “alugados, ocupados, aforados ou cedidos”, possibilitando a conclusão de que, a princípio, não há óbice legal para a alienação de unidades habitacionais em condomínio edilício incorporado em terreno de marinha.

Ocorre que, qualquer conclusão definitiva quanto à possibilidade de incorporação imobiliária com alienação individual de unidades habitacionais não decorre da simples análise da natureza do terreno (‘Terreno de Marinha’), mas sim da relação entre o imóvel e o incorporador: se o de aforamento ou se de ocupação.

Isso porque, como melhor detalhado no item “2.2”, no regime de ocupação não existe qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno, ele sequer detém parcela do domínio, ou seja, diante da ausência do domínio útil e do domínio direto em favor do ocupante, não é possível se falar em alienação total ou parcial da propriedade, notadamente quando essa propriedade pertence à União, segundo redação do art. 131 do Decreto-Lei nº 9.760/1946.

Por outro lado, a enfiteuse, enquanto instituto de direito real, é perfeitamente compatível com a alienação, mediante contrato de compra e venda, permuta, doação ou dação em pagamento, por meio de instrumento público, devendo, porém, atender

às exigências do Decreto-Lei nº 2.398/1987, a saber: recolhimento do laudêmio devido, adimplemento das obrigações junto à SPU, estar autorizada a transferência do imóvel, em virtude de não se encontrar em área de interesse do serviço público, todas estas atestadas por Certidão Autorizativa de Transferência (CAT). (Da Costa, Valestan, 2014).

Considerando, então, que eventual direito real sobre a área da União somente pode ser adquirido através de aforamento ou alienação, a última abordada no próximo tópico, tem-se por lógico que a relação jurídica entre o incorporador que aliena seu direito sobre Terreno de Marinha aforado a terceiro é de natureza real.

Assim, havendo transação entre ocupante de imóvel da União Federal e um terceiro será de natureza obrigacional, por meio de transferência ou cessão de direitos, regida pelas suas regras próprias, sem falar-se em propriedade imobiliária, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a saber:

ADMINISTRATIVO – LAUDÊMIO – MERA TOLERÂNCIA – OCUPAÇÃO DE TERRENO DE MARINHA – INEXISTÊNCIA DE DESDOBRAMENTO DA POSSE, DE CONTRATO OU DE TRANSFERÊNCIA DO DOMÍNIO ÚTIL A TÍTULO ONEROSO – NÃO-CONFIGURAÇÃO DO LAUDÊMIO – IMPOSSIBILIDADE DE COBRÁ-LO. 1. O laudêmio era instituto do Direito Civil consistente em uma compensação financeira que a lei permite, caso contratado, para o possuidor direto exigir, sempre que optar por não exercer o direito potestativo de opção e preferência em caso de alienação pelo proprietário-enfiteuta, do domínio útil do imóvel aforado. 2. No caso dos autos, incabível a cobrança de laudêmio, por estar diante de situação jurídica diversa das hipóteses legais, uma vez que impossível falar-se em laudêmio quando existe ocupação de terrenos de marinha, por mera tolerância da União. Ainda assim, o laudêmio não pode ser cobrado quando não existe transferência a título oneroso. 3. Assim, não se há falar sequer em posse direta, mas em mera tolerância para o uso do bem público. Se não existe prévia alienação do domínio útil, ou seja, prévio desdobramento da posse, impossível pretender ver aí a instituição de laudêmio. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp n. 926.956/RS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 3/12/2009, DJe de 17/12/2009.)

Frise-se, nesse ponto, que por anos a jurisprudência divergiu no sentido de incidência do laudêmio (taxa sobre transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil) na transferência da inscrição de ocupação de terreno da União ou de cessão de direito relativos, conflito que foi sanado com a promulgação da Lei nº 13.465, de 2017, passando o art. 3º do Decreto-lei nº 2.398/1987 a determinar que a transferência dependerá do prévio recolhimento do laudêmio pelo vendedor em quantia correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias. (Di Pietro, Maria. 2023).

3.2 SOLUÇÕES

Demonstrado não ser possível incorporar em Terreno de Marinha cedido a ocupante, a natureza obrigacional das relações negociais firmadas entre o ocupante e terceiros e a incidência de laudêmio, na quantia de 5% sobre o valor atualizado do domínio pleno dos terrenos, em caso de ocupação ou enfiteuse, a legislação cuida de uma solução que pode viabilizar o negócio a ser empreendido pelo incorporador, como destacado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Isto porque existe a possibilidade de alienação direta do imóvel pelo ocupante, possibilidade prevista no artigo 8º-A, da Lei nº 13.240/2015, cuja redação foi incluída pela Lei nº 13.465/2017, nos seguintes termos:

Art. 8º-A. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a receber Proposta de Manifestação de Aquisição por ocupante de imóvel da União que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações com aquela Secretaria.

§ 4º A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) fica autorizada a regulamentar a Proposta de Manifestação de Aquisição de que trata este artigo, mediante edição de portaria específica.

Logo, verifica-se que é permitida a alienação de bens públicos da União aos ocupantes regulares por meio de portarias específicas que listam os imóveis disponíveis, procedimento denominado alienação direta, procedimento que viabiliza a incorporação imobiliária do terreno de marinha, uma vez que sua propriedade será adquirida e, portanto, deixará de ser da União.

Conforme estipula os parágrafos do mencionado artigo, o ocupante interessado em adquirir um imóvel da União deve enviar formalmente à SPU uma carta expressando o interesse, incluindo informações sobre o imóvel e o ocupante, comprovação do período de ocupação, quitação das taxas, avaliação do imóvel e benfeitorias, proposta de pagamento e, no caso de imóveis rurais, georreferenciamento e CAR individualizado.

Cumprido salientar que a análise da proposta de aquisição deve seguir os requisitos e condições da legislação que regula a alienação de imóveis da União, por meio da portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão conforme artigo 8º da lei em comento, além dos critérios de avaliação estabelecidos no artigo 11-C da Lei nº 9.636/1998.

Por fim, o protocolo da Proposta de Manifestação de Aquisição de imóvel da União pela SPU não constituirá nenhum direito ao ocupante perante a União, nos termos do artigo 8º-A, § 3º, da Lei nº 13.240/2015, situação que deve ser avaliada pelo empreendedor antes de realizar investimentos vultuosos em imóveis do qual não detém a propriedade.

Registre-se, a respeito do tema, a Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2011, que visa extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e dispor sobre a propriedade desses imóveis. Em suma, o texto aprovado em dois turnos pela Câmara dos Deputados em 22 de fevereiro de 2022 e encaminhado para o Senado Federal prevê a transferência gratuita a estados e municípios dos terrenos de marinha ocupados pelo serviço público desses governos e, mediante pagamento, aos ocupantes particulares, o que sugere possíveis alterações legislativas a respeito do tema, com acompanhamento disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>).

CONCLUSÃO

Diante da análise extensiva realizada sobre a legalidade da alienação de unidades habitacionais em condomínios edifícios incorporados em Terrenos de Marinha, é possível concluir que, embora a legislação apresente desafios significativos, existem soluções viáveis para empreendimentos nessa área, especialmente a depender da relação jurídica entre o particular e o imóvel da União.

Isto porque a legislação prevê diversas formas de utilização desses terrenos, incluindo a alienação, desde que observadas as condições estabelecidas pela lei. No caso da incorporação imobiliária em terrenos de marinha, a análise deve levar em consideração o regime jurídico do terreno, seja de aforamento ou de ocupação.

Se a incorporação imobiliária for registrada em Terreno de Marinha cedido ao Incorporador na qualidade de ocupante, considerando que este não detém nenhum dos direitos relacionados ao domínio do imóvel e que em razão disso ele não pode alienar no todo ou em parte a propriedade do imóvel, conclui-se que, no cenário atual, não é recomendável a alienação de unidades habitacionais em condomínio edifício incorporado em terreno de marinha, sob o regime de ocupação, em que pese a

existência de alternativas viáveis à operação, sobretudo considerando as implicações cabíveis ao incorporador.

Enquanto sob o regime de aforamento a alienação é possível e segue as regras do direito privado, no regime de ocupação, em que qualquer transação seria de natureza obrigacional, não envolvendo a transferência da propriedade, a solução que se destaca é a possibilidade de alienação direta do imóvel pelo ocupante, conforme autorizado pela legislação, mediante procedimentos específicos regulamentados pela Secretaria do Patrimônio da União.

Dessa forma, o ocupante interessado em adquirir um imóvel da União pode enviar formalmente uma proposta de manifestação de aquisição à SPU, seguindo os trâmites estabelecidos. Portanto, embora a legalidade da alienação de unidades habitacionais em condomínios edifícios incorporados em terrenos de marinha apresente desafios e exigências específicas, é possível encontrar caminhos dentro do arcabouço legal existente para viabilizar empreendimentos em áreas desta natureza, respeitando as normas e regulamentos estabelecidos pela União, enquanto a função legiferante é desenvolvida e aprimorada, hoje sob a égide da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2011.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: set. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm. Acesso em: ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 20 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13240.htm>. Acesso em: nov. 2023.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: ago. 2023.

DA COSTA, Valestan Milhomem. **Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento**. 2. ed. São Paulo: IRIB, 2014. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/Enfiteusegs/pdf.PDF>>. Acesso em: set. 2023.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de direito administrativo. 5 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. 5 v. [37585] AGU CAM MJU TEM PGR SEN STJ TCD STF 341.3 C376 TDA 5.ED.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2008.

MELO, Lia dos Reis; PUGLIESE, Roberto J. **Dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Terrenos de marinha: aspectos destacados. Revista de Doutrina 4º Região, ano 6, n. 3851, 24 out. 2004. Disponível em <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm>. Acesso em out. 2023

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020. E-book.

PIOVESAN, Eduardo. **Câmara aprova em dois turnos PEC que retira propriedade exclusiva da União sobre terrenos de marinha**: Proposta seguirá para o Senado

Fonte: Agência Câmara de Notícias. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/853129-camara-aprova-em-dois-turnos-pec-que-retira-propriedade-exclusiva-da-uniao-sobre-terrenos-de-marinha/>>. Acesso em nov. 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

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

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 13. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2023.

TOBIAS, Lopes Emmanuel. **A verdadeira história dos terrenos de marinha e questões jurídicas controversas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5054, 3 maio 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57458>. Acesso em: set. 2023.