

**A (IN)ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS
CONCEITUADOS COMO
PRESUMIDOS PRÓPRIOS E
PRESUMIDOS DE MARINHA NO
ESTADO DE ALAGOAS**

**THE (NON)ALIENATION OF REAL
ESTATE ASSUMED AS PERSONAL
OR ASSUMED AS THE MARINES' IN
THE STATE OF ALAGOAS**

Manoela Ferreira de Omena

RESUMO

Este estudo tem por escopo evidenciar a insegurança jurídica criada pela União quando da não complementação dos trabalhos de demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831 – (LPM-1831) no Estado de Alagoas. São definidos terrenos de marinha e seus acrescidos, os imóveis situados a uma distância de 33 metros em direção ao continente contados a partir da LPM-1831, sendo esses bens da União, conforme previsão no inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal e no Decreto-Lei 9.760/1946. A Secretaria do Patrimônio da União - (SPU) é o órgão responsável por esse trabalho de demarcação. No entanto, devido a sua ineficiência, tem adotado critério técnico subjetivo para este fim, o que ocasiona uma definição imprecisa baseada em mera presunção, embora a doutrina e a jurisprudência considerem ilegal, o que não aconteceria caso fossem observados os critérios objetivos previstos na legislação em vigor, qual seja, a Instrução Normativa n.º 28/2022. Tais atos têm causado conflitos entre normas constitucionais, em específico o princípio da supremacia do interesse público e os direitos à moradia e à propriedade, bem como consequências de ordem social, econômica, moral e patrimonial, impossibilitando o crescimento das áreas não demarcadas pela LPM-1831. A metodologia utilizada para esse estudo é a qualitativa, no sentido de averiguar documentos e buscar analisar as teorias que versam sobre o tema.

Palavras-chave: Insegurança Jurídica. União. Terreno de marinha. Linha do Preamar Médio. Demarcação. Presunção.

ABSTRACT

This study aims to highlight the legal uncertainty created by the Union regarding the demarcation work of the Medium High-water Line (LPM-1831 in Portuguese) of the year 1831 which has not been completed in the State of Alagoas. The real estate located at a distance of 33 meters from the continent, measured from the LPM of 1831, are defined as Marine lands and additions, which is property belonging to the Union, as provided for in Article 20, subparagraph VII of the Federal Constitution, as well as in Decree-law 9,760/1946. The Union Patrimony Secretariat (SPU in Portuguese) is the body responsible for this demarcation work. However, due to its inefficiency, it has adopted subjective technical criteria for this purpose, which causes an imprecise definition based on mere presumption. Although doctrine and jurisprudence consider it illegal, this would not happen if the objective criteria foreseen in the current legislation, namely Normative Instruction no. 28/2022, were observed. Such acts have caused conflicts among constitutional norms, in particular the principle of supremacy of the public interest and the rights to housing and property, as well as social, economic, moral and patrimonial consequences, making it impossible to grow in areas not demarcated by LPM-1831. The methodology used in this study is qualitative, in the sense that it investigates documents and seeks to analyze theories that deal with the topic.

Keywords: Legal uncertainty. Union. Marine lands. The Medium High-water Line. Demarcation. Presumption.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade o estudo da inalienação dos

terrenos que têm o seu domínio definido com base em presunção, o que tem gerado grande entrave nas relações jurídicas público e privada. Vale mencionar que os bens da União estão previstos no artigo 20 da Constituição Federal de 1988 – (CRFB/88), e, em seu inciso VII, encontram-se os terrenos de marinha e seus acrescidos. A definição desses terrenos encontra respaldo no Decreto-lei 9.760/1946 e se dá a partir da demarcação da LPM-1831.

A execução desse procedimento demarcatório é de responsabilidade da SPU, órgão esse vinculado ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, que deveria se basear em critérios objetivos previstos na legislação em vigor, especificamente na Instrução Normativa n.º 28/2022 para esse fim.

Devido à ineficiência por parte da SPU, grande parte das áreas do litoral alagoano não estão demarcadas, o que causa conflito entre particulares e Estado no momento da regularização e/ou transferência dos imóveis localizados nessas áreas.

A falta de demarcação não permite que haja clareza de quem é o verdadeiro proprietário do bem, criando diversas lacunas na aplicação do direito. Nesse sentido, este estudo busca evidenciar as questões pertinentes à falta de demarcação de tais áreas do Estado, salientando os interesses dos particulares e da União, e o choque entre normas constitucionais e os atos praticados pelos técnicos da SPU.

O termo definição, no decorrer deste trabalho, será tratado como “conceituação”, que é o termo técnico utilizado pela Secretaria supracitada. Logo, os imóveis localizados nas áreas em que não houve o devido procedimento demarcatório são conceituados como terrenos presumidos alodiais/próprios ou terrenos presumidos de marinha ou presumido acrescido de marinha.

Tem-se, por justificativa, expor que as relações jurídicas pertinentes a esses imóveis não encontram proibições por parte da legislação, mas sim um impedimento

criado por uma insegurança jurídica, quando a União contraria a legalidade, e não observa os princípios da administração pública.

Busca evidenciar a possibilidade da alienação dos imóveis nessa condição, bem como assistir aos particulares, em especial aos de baixa renda, por não terem condições de comprar um imóvel à vista, tendo o financiamento como alternativa justa. Levando em conta ser um tema atual e discutido nesta e nas últimas décadas, inclusive há projetos de lei abordando parte da temática aqui exposta, sem, contudo, exaurir a pesquisa.

O problema central do presente trabalho é o questionamento a respeito do porquê que as instituições financeiras públicas e as particulares não querem trabalhar com imóveis localizados nessas regiões não demarcadas, já que não há impedimento na legislação. E o objetivo geral a ser buscado é identificar a razão dos obstáculos que envolvem as relações jurídicas relacionadas à problemática.

À vista disso, há, também, a nobre pretensão de contribuir com soluções que visem à proteção do direito à moradia e propriedade, protegidos pela CRFB/88, direitos fundamentais que tem a finalidade de que a pessoa humana viva com dignidade.

A metodologia adotada para a pesquisa é a qualitativa, que busca não só averiguar documentos e analisar as teorias sobre o tema, mas também tem por intuito conhecer a legislação em vigor que identifica e distingue esses bens, a fim de levantar os empecilhos referentes à problemática mediante a investigação literária. Por fim, esclarecer os princípios balizadores, a fim de trazer soluções ao problema, explicando a dinâmica prática e teórica da proposta.

O presente trabalho divide-se em seis seções. Na primeira seção serão apresentados os conceitos dos bens públicos e seus regimes; na segunda seção serão expostas as definições de direito à moradia, à propriedade e supremacia do interesse público; a terceira seção tratará sobre o

conflito entre normas fundamentais, destacando técnicas de resolução; na quarta seção será exibido o procedimento legal obrigatório para a demarcação dos terrenos de marinha; na quinta seção será evidenciado o problema causado pela não demarcação no estado de Alagoas; e, por último, a sexta seção tratará da resolução do conflito entre normas fundamentais a partir da aplicação da técnica da ponderação.

2 DOS BENS PÚBLICOS

O Código Civil, em seu artigo 98, aduz que “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.¹¹⁸

Conforme as lições de Di Pietro (2017), esses bens são “o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer seja ao seu próprio uso, quer seja ao uso direto ou indireto da coletividade, submetido ao regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum”.¹¹⁹ Eles são propriedades dos diversos entes públicos, sejam eles: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Com relação as suas classificações, Meirelles (2016) os divide quanto a sua natureza, entre bens móveis e imóveis, e quanto a sua destinação, em bens de uso comum do povo, de uso especial e bens dominicais/dominiais.¹²⁰ Tendo em vista que o presente trabalho se atem aos terrenos de marinha e seus acrescidos, bens imóveis da União, apenas a terceira classificação é importante para o seu desenvolvimento.

¹¹⁸ BRASIL. **Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil.

¹¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo.** 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Os bens de uso comum do povo, conforme esclarece Di Pietro (2017), são aqueles destinados à utilização por toda coletividade, seja por natureza, seja por lei. Eles estão à disposição de todos sem restrições, apesar de poder haver uma regulamentação pelo Estado para o seu uso. O artigo 99, inciso I do Código Civil, introduz um rol exemplificativo onde se inclui os rios, mares, estradas, ruas e praças.

Já os bens de uso especial, consoante o entendimento de Di Pietro (2017), são aqueles utilizados pela administração pública para execução de suas atividades, sendo destinados ao funcionamento do Estado, pela administração direta ou suas autarquias, na realização dos serviços públicos. Eles estão normatizados no artigo 99, inciso II do Código Civil.

Por fim, os bens dominicais/dominiais são aqueles que não possuem uma destinação pública determinada, apesar de serem direito pessoal ou real das pessoas jurídicas de direito público, nos termos do artigo 99, inciso III do Código Civil.

2.1 Regime jurídico dos bens públicos

O regime jurídico dos bens públicos trata-se de um conjunto de regras e princípios específicos a eles aplicáveis. Diante disso, Di Pietro (2019) expõe que os bens integrantes do poder público têm por características a inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração, não sendo sujeitos ao regramento do direito privado.¹²¹

É importante destacar que a característica da inalienabilidade não é

¹²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹²¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo.** 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

absoluta. Conforme explana Di Pietro (2017), uma vez que não haja afetação pelo Estado para execução de suas atividades e nem afetação ao uso pela coletividade, tal situação permite ao poder público auferir renda com esses bens.¹²² Dentre eles estão incluídos as terras devolutas, os terrenos de marinha, os imóveis não utilizados pela Administração e os bens móveis que se tornem inservíveis.

Reforça o entendimento, Di Pietro (2019) quando esclarece que os bens que são inalienáveis decorrentes de destinação legal e os que são suscetíveis de valoração patrimonial podem perder essa característica quando não houver destinação pública.

O artigo 101 do Código Civil prescreve que os bens classificados como dominicais têm a possibilidade de serem alienados, desde que as exigências da lei sejam observadas.¹²³ Reforça o entendimento Gasparini (2009), quando salienta que é admissível a destinação desses bens ao uso de particulares, conforme a lei dispuser.¹²⁴

Logo é possível afirmar que os bens dominicais podem, ainda, ter destinação diversa, não sendo exclusivamente patrimonial, visando o interesse público ainda que busque objetivos de interesse geral.

O tópico seguinte tem por objetivo expor a legislação específica que trata dos bens de competência exclusiva da União.

2.2. Dos bens imóveis da União

¹²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹²³ BRASIL. **Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

¹²⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹²⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Os bens da União encontram-se elencados no artigo 20 da CRFB/88.¹²⁵ Esse rol não é taxativo, pois a União possui outros bens além dos prescritos no artigo supracitado.

Dentre os bens da União encontram-se os terrenos de marinha e seus acrescidos, prescritos no inciso VII do artigo 20, atualmente o Decreto-Lei n.º 9.760/1946 é a legislação específica que trata de tais bens e dos que não estão descritos no rol exemplificativo existente na CRFB/1988.¹²⁶

Eles são um subconjunto daqueles bens citados na CFRB/88, tratando-se de uma importante plataforma de desenvolvimento de políticas públicas, tais quais arrecadação, ordenamento territorial e regularização fundiária.

Conforme Meirelles (2016), a União possui vários tipos de bens dominicais, sendo os mais importantes os bens passíveis de utilização por particulares, em específicos aqueles com finalidade de moradia,¹²⁷ razão pela qual trataremos somente de um de seus principais tipos, quais sejam, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

2.2.1. Dos terrenos de marinha e seus acrescidos

A criação do instituto terreno de marinha tem origem desde o período colonial no Brasil, e se deu pela preocupação que a Coroa tinha com a segurança de toda a sua

Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 99, de 15 de dezembro de 20147 Brasília: Congresso Nacional, 2017.

¹²⁶ BRASIL. **Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

costa, proteção das marinas e o acesso das pessoas à praia e ao mar.¹²⁸

Para se falar em terreno de marinha, faz-se necessário visualizar seu contexto histórico, precisamente 18 de novembro de 1818, quando foi apresentado o primeiro aviso que definia a distância dos terrenos de marinha com relação ao mar, ficando estabelecido “15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda são reservadas para servidão pública; e que tudo que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação”.¹²⁹

Já em 1831, no período imperial, a Lei de 15 de novembro de 1831, em seu artigo 51, alteração 14^a, disponibilizou às Câmaras Municipais os terrenos de marinha e seus acrescidos para abertura de logradouros públicos. Ela também autorizou aos presidentes das Províncias aforarem a particulares os terrenos de marinha que julgarem convenientes, estipulando, segundo for justo, o valor do foro onde já se tenha edificado sem concessão e para os concedidos condicionalmente.¹³⁰

Com relação à definição dos terrenos de marinha e seus acrescidos, a Lei de 15 de novembro de 1831 não esclareceu quais seriam esses terrenos. No entanto buscou definir a sua forma de concessão a particulares e a obrigação do pagamento pelo uso desses que era propriedade do Império, a fim de arrecadar para manter o instituto.

O primeiro dispositivo normativo que determinou o que seriam os terrenos de marinha foi o Decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, em seu artigo 1º, § 1º, conforme exposto:

¹²⁸ BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Um pouco da história das terras no Brasil. I Curso de Direito Imobiliário Registral.**

¹²⁹ PORTUGAL. **Aviso de 18 de novembro de 1818.** Barcelona: Revista Electrônica de Recursos En Internet Sobre Geografia y Ciências Sociales, 2008.

“São terrenos de marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio” (Brasil, 1868, art. 1º, § 1º).¹³¹

É importante destacar que, mesmo não tendo indicado quais seriam os terrenos de marinha, a Lei de 15 de novembro de 1831 tornou-se referência temporal para a demarcação da LPM-1831, que serve de parâmetro até os dias atuais. A LPM é a média dos níveis máximos mensais da maré do ano de 1831, que teve sua referência ligada à condição da costa brasileira naquela época.

No atual contexto, é imprescindível trazer a definição dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946 que conceitua os terrenos de marinha, bem como seus acrescidos, conforme a seguir exposto:

“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

¹³⁰ BRASIL. **Lei (s/n) de 15 de novembro de 1831.** Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1832-1833.

¹³¹ BRASIL. **Decreto 4.105, de 22 de fevereiro de 1868.** Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente.

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” (Brasil, 1946, Cap. I, arts. 2º, a e b e art. 3º).¹³²

Di Pietro (2017) destaca que apesar de o artigo supracitado fazer referência às margens dos rios, elas apenas se incluem no conceito de terrenos de marinha caso forem atingidas pela influência da maré, visto que pela regra, as margens dos rios navegáveis entram no conceito de terrenos reservados “terreno marginal”, que tem por instrução para sua definição a Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO.¹³³

Os terrenos acrescidos, ainda conforme Di Pietro (2017), têm suas formações para o lado do mar ou do rio com influência de maré, crescendo os chamados terrenos de marinha, podendo ser de forma natural ou artificial. Vale salientar que tais formações não implicam alteração dos terrenos de marinha, que se mantêm em sua extensão de 33m contados a partir da linha

em que se formou o acrescido, de acordo com Rodrigues (2012).¹³⁴

Vale a pena mencionar que as áreas que rodeiam os terrenos de marinha e seus acrescidos, e que não são afetados pela LPM-1831, são definidas por alodiais/próprios, não configurando, em nenhuma hipótese, propriedade da União.

Para sumarizar as definições acima trazidas, a figura abaixo demonstra, de forma simplificada, a segregação das áreas, quais sejam, terrenos de marinha, terrenos acrescidos de marinha, terrenos alodiais/próprios e praia.

Figura 01 – localização dos terrenos de marinha e seus acrescidos.



Fonte: Site oficial da SPU – Acesso em: 05 abr. 2022.¹³⁵

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são de propriedade originária da União. Por outro lado, a demarcação possui natureza jurídica declaratória. Já os títulos

¹³² BRASIL. **Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹³⁴ RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. **Curso de terrenos de marinha e seus**

acrescidos: laudêmio, taxa de ocupação e foro. São Paulo: Nelpa, 2012.

¹³⁵ BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Terrenos de marinha/PEC n.º 39-A. 2016.**

aquisitivos de propriedade gerados antes ou depois do devido procedimento demarcatório não são passíveis de oposição em face da União, porquanto têm apenas o caráter de comprovação de posse.

Dessa forma, os terrenos de marinha podem ser utilizados em diversas políticas públicas, a citar a proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, podendo, também, ser utilizado pelo Poder Público para fins de arrecadação, por meio de taxas patrimoniais pelo seu uso, conforme entendimento de Di Pietro (2017).¹³⁶

2.2.2 Da regularização dos terrenos de marinha utilizados por particulares

Visto que grande parte dos bens dominicais da União é inalienável, há meios específicos para a regularização da utilização desses imóveis que não influenciam na perda do domínio da União sobre eles.

A SPU é o órgão competente para gerir os imóveis declarados da União, sendo os critérios para sua regularização disciplinados no Decreto-Lei 9.760/1946 e Lei 9.636/1998.¹³⁷ Contudo, existem mais atos normativos que disciplinam essa regularização. A depender da forma proposta pela utilização, ela pode ser gratuita ou onerosa, levando-se em consideração as características do bem, do ocupante, bem como do meio de regularização a ser utilizado.

São instrumentos para a regularização de uso privativo de bens da União: Aforamento; Inscrição de ocupação; Concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM; Autorização de uso; Concessão de direito real e uso – CDRU; Alienação e a Cessão de Uso.¹³⁸

Todavia, atem-se, nesta pesquisa, aos principais meios de regularização utilizados por particulares no estado de Alagoas, que são os institutos do Aforamento e da Inscrição de ocupação, sendo esse segundo o instrumento mais utilizado atualmente, pois tem rito mais simples ante ao primeiro.

Abaixo, seguem tópicos que diferenciam e demonstram os meios mais aplicados, conforme explicado acima.

2.2.3 Do aforamento/Enfiteuse

O Aforamento é um dos instrumentos para regularizar a utilização dos terrenos de marinha e seus acrescidos, tendo autorização para esse fim disciplinado no § 3º do art. 49 das Disposições Transitórias da CRFB/88, ratificada pelo § 2º do art. 2.038 do Código Civil, estando sua constituição disciplinada no Decreto-Lei 9.760/1946, na Lei 9.636/1998 e na Instrução Normativa – (IN) n.º 03, de 09 de novembro de 2016.

Atualmente, esse instituto aparece somente na legislação que trata do direito público, foi regulamentado no Código Civil de 1916 e extinto para terras privadas no Código Civil de 2002, não estando mais previsto no artigo 1.225 dentre os direitos reais, o que demonstra que tal instituto está em extinção no direito brasileiro.

Esse instrumento de regularização é o ato pelo qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, ficando obrigado o foreiro ao pagamento do foro anual em percentual de 0,6% do valor do domínio pleno do terreno de marinha,

¹³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹³⁷ BRASIL. **Lei 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração,

aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências.

¹³⁸ BRASIL. **Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

podendo essa concessão ser gratuita ou onerosa, conforme IN n.º 03/2016.¹³⁹

O domínio útil é constituído pelo percentual de 83% do imóvel; já o domínio direto que permanece com a União é constituído de 17% remanescentes, segundo o que prescreve os incisos I e IV do artigo 2º da IN n.º 03, de 09 de novembro de 2016 e § 2º do artigo 103 do Decreto-Lei 9.760/1946. Já o domínio pleno do imóvel é a soma dos domínios direto e útil, agregando todos os elementos necessários da propriedade, consoante inciso X, do artigo 2º da IN n.º 03/2016.

O Aforamento é considerado um dos institutos mais seguros para o particular regularizar a utilização de imóvel dominial da União, visto que gera um direito real, passando para o foreiro (particular) 83% do domínio pleno do imóvel, o que traz grandes facilidades na contratação com instituições financeiras.

Atualmente, existe a possibilidade de resgate dos 17% referentes ao domínio direto da União, por meio da remição, mediante pagamento do valor estipulado pela SPU através de avaliação técnica do imóvel, garantindo, assim, a aquisição da propriedade total do imóvel pelo seu ocupante, de acordo com a previsão do inciso XIV do artigo 2º da IN 03/2016, abaixo exposto:

“Art. 2º para efeitos dessa Instrução Normativa – IN, são adotados os seguintes conceitos:
[...] XIV – remição de aforamento:
consolidação do domínio pleno do imóvel pelo foreiro, mediante o pagamento da

importância correspondente a 17% (dezesete por cento) do valor do domínio pleno do terreno” (Brasil, 2016, cap. II, art. 2º, inc. XIV).

Conforme o artigo 103 e incisos do Decreto-lei 9.760/1946, a extinção do aforamento se dará mediante:

“Art. 103. O aforamento extinguir-se-á:
I - por inadimplemento de cláusula contratual;
II - por acordo entre as partes;
III - pela remissão do foro, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico;
IV - pelo abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União; ou
V - por interesse público, mediante prévia indenização” (Brasil, 1946, cap. IV, art. 103, inc. I, II, III, IV e V).¹⁴⁰

Em caso de transferência onerosa do domínio útil do imóvel aforado entre particulares, fica obrigado o foreiro ao recolhimento do laudêmio no percentual de 5% do valor atualizado do domínio pleno, conforme artigo 27 da Lei 13.240 de 30 de dezembro de 2015.¹⁴¹

2.2.4 Da inscrição de Ocupação

¹⁴¹ BRASIL. Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos.

¹³⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 03, de 09 de novembro de 2016.

¹⁴⁰ BRASIL. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

Este é o instrumento mais utilizado para regularização dos imóveis declarados terrenos de marinha, sendo um regime precário e que gera menor garantia ao particular, conforme disciplina os artigos 7º a 10 da Lei 9.636/1998 e a Instrução Normativa – (IN) n.º 04, de 14 de agosto de 2018.¹⁴²

Cabe a União, por conveniência e oportunidade, permitir ao particular a utilização do bem. Nesse caso, cumpre apenas o reconhecimento de uma situação de fato por meio da regularização, pois não se trata de um direito subjetivo, e sim ato discricionário da administração em outorgá-lo, conforme entendimento de Saule Júnior (2006).¹⁴³

Um dos principais requisitos para a efetivação da inscrição de ocupação é a comprovação do efetivo aproveitamento da área e o preenchimento dos requisitos legais, porém a comprovação não gera nenhum direito inerente a propriedade, conforme expostos no artigo 6º da IN n.º 04/2018, abaixo:

“Art. 6º - A inscrição de ocupação somente ocorrerá quando forem preenchidos os seguintes requisitos legais e normativos:
I - comprovação do efetivo aproveitamento;
II - interessado comprovar que a ocupação do imóvel ocorreu até a data prevista no inc. I do

artigo 9º da Lei n.º 9.636, de 1998;

III – que o imóvel não esteja inserido nas vedações do art. 9º da Lei 9.636, de 1998, e do art. 12 desta IN” (Brasil, 2018, cap. III, art. 6º, inc. I, II e III).¹⁴⁴

A edificação de forma irregular no terreno é aceita para fins de comprovação de efetivo aproveitamento, desde que comprovada sua existência até a data limite de 10 de junho de 2014, conforme previsão na IN supracitada e Lei. 9.636/1998. Tal instituto encontra vedações no artigo 9º da Lei 9.636, conforme segue:

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

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou

¹⁴² BRASIL. **Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.**

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências.

¹⁴³ SAULE JÚNIOR, Nelson et al. **Manual de regularização fundiária em terras da União.** São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

¹⁴⁴ BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do**

Patrimônio da União. Instrução Normativa n.

º 04, de 14 de agosto de 2018. Estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento.

congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei” (Brasil, 1998, cap. I, art. 9º, inc. II).¹⁴⁵

Em caso de outorga da inscrição, o ocupante fica obrigado ao pagamento da taxa anual de ocupação referente ao valor de 2% do valor do domínio pleno do imóvel, excluídas as benfeitorias, prevista expressamente no artigo 1º do Decreto-lei n.º 2.398/1987.¹⁴⁶

Como ocorre no aforamento, nos casos de transferência onerosa entre particulares, fica obrigado o responsável pelo imóvel ao recolhimento do laudêmio no valor de 5% do valor atualizado do domínio pleno, também excluídas as benfeitorias, conforme artigo 3º do mesmo Decreto.

3 DO DIREITO À MORADIA, À PROPRIEDADE E A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.

Os direitos fundamentais estão elencados no texto da Carta Magna de 1988, especificadamente nos títulos I e II. Esses direitos foram criados com a intenção de assegurar garantias aos homens, em consonância com os direitos prescritos na Declaração Universal de Direitos Humanos - DUDH.

Este trabalho busca, portanto, refletir acerca dos direitos à moradia, à propriedade privada e ao princípio da supremacia do interesse público, expondo possíveis consequências encontradas no caso concreto, quando essas normas constitucionais se

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências.

¹⁴⁶ BRASIL. **Decreto-Lei 2.398, de 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.

chocam. Seguem abaixo conceitos balizadores para o entendimento da temática.

3.1 Moradia

O direito à moradia é, sem dúvida, inerente ao ser humano e a sua dignidade. Com esse propósito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, prescreve que o direito à moradia é imprescindível à dignidade humana, impondo que toda pessoa deve ter a faculdade de assegurar a si e a sua família o direito à habitação.¹⁴⁷

Dentre os direitos sociais, elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, está o direito à moradia, conforme transcrição abaixo:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988, cap. II, art. 6º).¹⁴⁸

Devido a sua importância, o direito à moradia foi consagrado direito fundamental através da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. Ainda mais, Sarlet (2010) salienta que o direito fundamental à moradia é também inserido no bojo das cláusulas pétreas, conforme prescreve o

¹⁴⁷ Assembleia Geral da ONU. (1948). **"Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A).** Paris.

¹⁴⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 99, de 15 de dezembro de 20147 Brasília: Congresso Nacional, 2017.

artigo 60, §4º da Constituição Federal de 1988, e, portanto, não pode ser abolido, havendo a obrigatoriedade de sua observação e garantia, tendo aplicações imediatas e vinculando diretamente os entes estatais e particulares.¹⁴⁹

O direito à moradia encontra-se no centro do escopo do presente trabalho, uma vez que a presunção de domínio da União em uma área impacta diretamente em seu pleno gozo.

3.2 Propriedade

A Declaração dos Direitos dos Humanos, em seu artigo 17, dispõe que a propriedade é um direito indispensável ao indivíduo, e que não pode ser suprimido de forma arbitrária ou indeterminada, pois se trata de um direito inviolável e fundamental.¹⁵⁰

Confirmando esse entendimento, o artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988, que versa sobre os direitos e garantias individuais, prescreve que é garantido o direito de propriedade e essa deve atender a sua função social.

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988, cap. II, art. 5º, inc. XXII e XXIII).¹⁵¹

O Código Civil indica que o proprietário tem o poder de usar, gozar e dispor do bem, bem como tem o direito de reivindicar daqueles que injustamente o possuam ou detenham, conforme artigo 1.228, e § 1º e §2º do Código Civil, conforme exposto:

“Artigo 1.228 [...] § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem” (Brasil, 2002, cap. I, art. 1.228, § 1º e 2º).¹⁵²

Logo, apesar do conceito ser amplo e genérico, é o poder jurídico concedido por lei que dá a garantia e a segurança jurídica

¹⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010.

¹⁵⁰ Assembleia Geral da ONU. (1948). **"Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A)**. Paris.

¹⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 99, de 15 de dezembro de 20147 Brasília: Congresso Nacional, 2017.

¹⁵² BRASIL. **Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

necessária para que as relações inerentes à propriedade sejam efetuadas de forma segura. Nesse contexto, Costa (2003) ensina que a propriedade é um direito real, pois abrange a “coisa” em todos os seus sentidos, sujeitando-se ao seu titular e que por tanto o direito sobre a coisa deve ser pleno.¹⁵³

A função social mencionada na CRFB/88 é uma condição para o exercício do direito pleno da propriedade. Segundo dispõem Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2015), o proprietário deve usá-lo de forma adequada, como por exemplo, os imóveis de natureza urbana devem ter edificação ou serem subutilizados, já os rurais devem ser produtivos.¹⁵⁴

Os mesmos autores destacam que o não cumprimento dessa condição ocasionará graves penalidades administrativas, dentre elas a desapropriação por intervenção do Estado, uma vez que o direito de propriedade não é absoluto.

3.3 Supremacia do interesse público

Inicialmente, cabe destacar que o princípio da supremacia do interesse público é extraído da Constituição Federal com auxílio das normas infralegais, sempre visando à satisfação das necessidades coletivas e à finalidade pública decorrentes de uma vontade geral. Nessa perspectiva, os interesses privados ficam em segundo plano, prevalecendo o direito coletivo tutelado pelo Estado, conforme Di Pietro (2020) explica.¹⁵⁵

Essa supremacia serve como fundamento jurídico legitimando as ações de órgãos públicos em face dos particulares,

pelas motivações de perdas e restrições no âmbito privado, enaltecendo, assim, aquilo que é dado como interesse coletivo, considerado mais importante e que necessita de priorização, isto é, são verdadeiras prerrogativas dadas ao Estado, de acordo com Mello (2014).¹⁵⁶

Nesse sentido também segue Meirelles (2016), que ensina que deve ser perseguido o interesse geral, e sua observância deve ser obrigatória, conforme exposto seguir:

“[...] coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública (cf. art. 2º, caput), correspondendo ao "atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei" (art. 22, parágrafo único, II).⁸² O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto; daí a

¹⁵³ COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do Direito de Propriedade Privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

¹⁵⁴ PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

¹⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹⁵⁶ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

dificuldade que os autores enfrentam para a sua definição. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares” (Meirelles, 2016, p. 112).¹⁵⁷

Essa atuação favorece o plano geral, entretanto, não é absoluta. Mesmo que esse princípio tenha prerrogativas do poder público para que continue a consecução dos interesses que norteiam a sociedade, justificando-se a sua posição privilegiada diante dos interesses privados, ele pode encontrar obstáculos frente aos direitos dos particulares ou individuais, conforme destaca Di Pietro (2020).¹⁵⁸ Corroborando com o entendimento, Rafael Oliveira (2019) ratifica que essa supremacia pode ser relativizada quando em conflito com direitos individuais fundamentais, garantidos pela Constituição Federal.¹⁵⁹

4 DO CONFLITO ENTRE NORMAS CONSTITUCIONAIS

Com intuito de sanar tal conflito, Alexy (2011) esclarece que o direito é fruto da relação de três elementos, quais sejam, legalidade, eficácia social e correção material, o que faz as normas de direitos fundamentais serem divididas em dois grupos: as normas diretamente criadas pela constituição, e as normas a elas integradas, resultado de uma interpretação que torna mais evidentes os dispositivos constitucionais.¹⁶⁰

O autor continua e diz que o conflito não pode ser resolvido eliminando uma das normas de mesmo valor constitucional, nem se estabelece uma regra geral, pela qual uma norma prevalece frente a outra; bem como não se estabelece uma regra de exceção, pela qual uma norma deve prevalecer em detrimento a outra. Não existindo, assim, uma precedência absoluta de uma norma constitucional diante da outra, mas uma precedência condicionada.

Alexy (2011) baseia-se na tese de que as normas (princípios e regras) expressam um dever ser, e a diferença entre elas é de cunho qualitativo, sendo relevante frisar que as normas constitucionais têm o mesmo valor e peso, e, quando verificada a colisão entre elas, uma deve ceder.

O autor salienta, ainda, que quando as condições em dois casos distintos são isonômicas, a prevalência em ambos devem ser as mesmas normas. Entretanto quando as condições concretas são diferentes, prevalece no conflito a norma que mais se adequa à situação concreta. Dessa maneira, pode-se afirmar que a solução da colisão de normas resolve-se no caso concreto mediante a ponderação.

Seguindo essa linha de raciocínio, Barroso (2010) ensina que apesar de haver o conflito entre normas, deve-se extrair o melhor de cada uma, visando aquela que melhor se encaixe no caso concreto, conforme a seguir exposto:

“[...] socorre-se do princípio da razoabilidade-proporcionalidade para promover a máxima concordância prática

¹⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Método, 2019.

¹⁶⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

entre os direitos em conflito. Idealmente, o intérprete deverá fazer concessões recíprocas entre os valores e interesses em disputa, preservando o máximo possível de cada um deles. Situações haverá, no entanto, em que será impossível a compatibilização. Nesses casos, o intérprete precisará fazer escolhas, determinando, in concreto, o princípio ou direito que irá prevalecer” (Barroso, 2010, p. 384).¹⁶¹

Os princípios são mandamentos de otimização e devem ser aplicados para melhor atender à necessidade do caso, para uma assertiva avaliação de qual norma será a mais justa. Assim, é viável a utilização do princípio da proporcionalidade como critério para a ponderação, ensina Alexy (2011).¹⁶²

Nesse sentido, o autor ainda destaca que para a ponderação, deve-se observar os seguintes requisitos: a adequação, em que as medidas tomadas estão aptas para atingir o fim desejado; a necessidade, a fim de verificar se a medida tomada é a menos gravosa para alcançar os fins desejados; e, por último a proporcionalidade em sentido estrito, que se refere a análise para verificar se as vantagens superam as desvantagens.

Ante o exposto, apesar do conflito entre normas constitucionais, é possível se

chegar a uma solução concreta tendente a preservar a prevalência do direito que maior necessita de proteção jurídica.

5 DA DEMARCAÇÃO DA LPM-1831.

A demarcação da LPM-1831 é competência exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União, órgão esse vinculado ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, nos termos do art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760/1946.¹⁶³

O posicionamento da LPM-1831 deve usar como base documentos e plantas de autenticidade incontestável que remontem àquela época, quando na ausência desses, os que mais se aproximem, segundo dispõe o Plano de Caracterização-PNC/SPU/2017.¹⁶⁴

O procedimento demarcatório encontra respaldo na Instrução Normativa – (IN) n.º 28, de 26 de abril de 2022, a qual prevê em seu texto os requisitos objetivos indispensáveis para execução desse trabalho.¹⁶⁵

É importante destacar que, antes do devido posicionamento das linhas, é feito um estudo de viabilidade e, caso se tenha um resultado positivo, será aberto um processo administrativo demarcatório para a determinação da posição da linha.

Após a definição dos trechos a serem demarcados, haverá publicação do aviso de abertura do processo em grandes jornais do

da União. Plano de Caracterização-PNC/2017 do Patrimônio da União.

¹⁶⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022. Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

¹⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹⁶² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

¹⁶³ BRASIL. **Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹⁶⁴ BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio**

Estado e no Diário Oficial da União-DOU, respeitando o devido processo legal e o contraditório, consoante art. 19 da mesma Instrução.

Ainda dentro desses requisitos, há uma série de competências que a Secretaria deverá observar nos termos do art. 23 da IN n.º 28/2022, a seguir exposto:

“Art. 23. A Superintendência, no âmbito de sua competência no processo de demarcação:

I - oficiará o município para apresentação de documentos e informações que subsidiem o posicionamento da Linha do Preamar Médio - LPM ou da Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO;

II - viabilizará as condições logísticas, materiais e os recursos humanos necessários para a realização de atividades de campo e Audiências Públicas de Demarcação das Áreas da União - APDAU;

III - conduzirá e registrará as Audiências Públicas de Demarcação das Áreas da União - APDAU, incluindo a coleta e protocolo dos documentos apresentados, registro fotográfico, lista de presentes e lavratura de ata.

IV - determinará a posição da Linha do Preamar Médio - LPM ou da Linha Média das

Enchentes Ordinárias - LMEO;

V - realizará a notificação pessoal dos interessados certos localizados e por edital dos interessados não localizados e incertos;

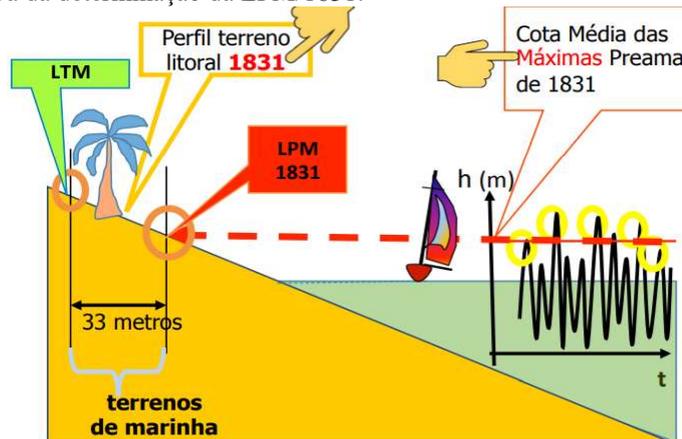
VI - analisará as impugnações da fase de notificação e homologará a fase de notificação;

VII - realizará o cadastro e incorporação dos bens demarcados ao Patrimônio da União” (Brasil, 2022, cap. II, art. 23, inc. I, II, III, IV, V, VI e VIIIN).¹⁶⁶

Conforme dispõe o art. 4º da mesma instrução, para fins de caracterização desses bens contemplados pela demarcação, a influência das marés será determinada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros, pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.¹⁶⁷

Segue abaixo imagem ilustrativa dos critérios de medição para posição da LPM-1831, conforme descritos no Decreto acima:

Figura 02: imagem ilustrativa da determinação da LPM/1831.



¹⁶⁶ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022. Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União

dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

¹⁶⁷ BRASIL. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

Fonte: Site oficial da SPU - Acesso em: 30 mai. 2022.¹⁶⁸

Como dito, a demarcação tem natureza jurídica declaratória e tem por objetivo reconhecer a existência desses imóveis. Uma vez concluído esse passo, os imóveis situados nas áreas demarcadas configurarão propriedade da União.

As propriedades públicas também se submetem ao princípio da função social da propriedade, assim como as privadas, devendo sua efetividade ser incansavelmente buscada pela administração pública. Essa função social pode ser atingida de várias formas. Para este trabalho, vamos nos ater à função social nos bens dominicais.

Para Saule Junior (2006), a função social da propriedade pública deve se ligar às responsabilidades e obrigações do Estado com a sociedade. Tendo o uso e a destinação dos bens públicos o escopo de reduzir as desigualdades sociais e promover a justiça social, assegurando o direito fundamental à moradia digna, bem como o aumento do desenvolvimento local.¹⁶⁹

Nesse sentido, a União pode respeitar esse princípio tão importante, destinando o bem para preservação ambiental, uso coletivo ou ainda para utilização privativa por terceiros como meio de auferir renda, como também já mencionado.

Dessa forma, concluído o posicionamento da linha e reconhecida de fato a propriedade da União, os bens situados nessas áreas devem ser cadastrados na Superintendência Regional responsável por sua gestão e destinação, para que seja cumprida a sua função socioambiental.

Destacando-se que, aqueles que eram considerados proprietários, com registro formal em cartório, após a demarcação das

áreas, passam à condição de posseiro, mero ocupante ou foreiro, devendo este regularizar o imóvel para que então o bem seja incorporado ao imobiliário da União. Cabe, ainda, a esse responsável a obrigação aos pagamentos das taxas inerentes a essa ocupação, ou no melhor dos casos, ao foro na hipótese do aforamento, respeitando a legislação em vigor.

Sabendo que a definição dos terrenos de marinha e seus acrescidos somente se dará a partir da devida execução do procedimento demarcatório, respeitando todos os critérios exigidos pela lei, nota-se, atualmente, a existência de uma ineficiência muito grande por parte da SPU com relação à identificação desses bens.

Vale destacar que um dos maiores obstáculos para a regularização desses terrenos é a falta de demarcação por toda a extensão do litoral brasileiro. Até 2016, cerca de 50% da costa brasileira foi demarcada, havendo a projeção de conclusão da demarcação da LPM/1831 no Brasil até 2025,¹⁷⁰ conforme imagem exposta abaixo:

Figura 03: Estatística de demarcação da LPM/1831 em toda costa brasileira.



Fonte: Site oficial da SPU – Acesso em: 30 mai. 2022.

¹⁶⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Apresentação.

¹⁶⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson et al. Manual de regularização fundiária em terras da União.

São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

¹⁷⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Apresentação.

5.1 Da não demarcação da LPM-1831

Governança do Patrimônio da União” (Brasil, 2022, cap. II, art. 64).¹⁷¹

A não demarcação dos terrenos de marinha em cerca de 50% da costa brasileira, conforme números da própria SPU, além de expor a ineficiência, expõe também a omissão por parte da União, quando não cumpre o seu dever estatal de definição de sua propriedade e, mesmo assim, tenta garantir o seu direito de forma incerta, o que gera confusão sobre as regiões não demarcadas.

Levando em consideração que a propriedade da União só se dará a partir da posição da LPM-1831, subentende-se que os terrenos localizados nas áreas que não tem demarcação são propriedade privada.

Todavia, o ente federado, a fim de garantir seu direito de propriedade perante a omissão praticada, tratou de se valer de suas prerrogativas para impor aos particulares sua vontade, menosprezando os direitos fundamentais à moradia e à propriedade tutelados pela CRFB/88.

Um bom exemplo disso é o que está disposto no artigo n.º 64, da IN n.º 28/2022 quando menciona que:

“Art. 64. Os imóveis presumidamente da União referem-se aos terrenos ou áreas, bem como suas benfeitorias e acessões, cuja inexistência ou inconclusão de processo demarcatório da Linha do Preamar Médio - LPM ou da Linha Média das Enchentes Ordinárias - LMEO impedem a manifestação de domínio em definitivo por parte da Secretaria de Coordenação e

A norma de instruções referida não prevê em nenhum dos seus artigos estudo de presunção. Todavia, a SPU tem se valido de critérios técnicos subjetivos para este fim, sobrepondo todo o estudo técnico e requisitos legais de demarcação estabelecidos na lei em vigor.

Como se vê no artigo supracitado, a União não tem domínio inquestionável sobre o bem, tendo em vista que seu suposto direito é baseado em presunção de uma linha que pode não vir a existir.

Ainda mais, o § 1º do artigo citado dispõe que serão utilizados os mesmos procedimentos de identificação de área, para tratar o bem como se demarcado fosse, sendo determinado que são terrenos “presumido de marinha” aqueles medidos minimamente numa faixa de terra de 33 metros de largura contados da margem do rio ou lagoa, até onde se faça sentir a influência das marés.

Corroborando com esse entendimento, Niebuhr (2004) destaca que a SPU tem praticado a medição dos terrenos de marinha de forma aleatória, utilizando como base para a medição a linha de vegetação que marca o fim da praia e não a linha do preamar médio de 1831 como prevê a legislação.¹⁷²

Para facilitar o entendimento da situação, segue abaixo imagem ilustrativa demonstrando de forma simplificada as áreas demarcadas a partir da LPM e áreas definidas por mera presunção:

Figura 04: Imagem ilustrativa da determinação da linha presumida.

¹⁷¹ BRASIL. **Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022.** Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União

dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Terrenos de marinha: aspectos destacados.** Revista de Doutrina – TRF4. 2004.



Fonte: Google Earth – acervo próprio.¹⁷³

Não sendo suficiente tamanha ilegalidade, o §1º citado ainda prevê que o imóvel deverá seguir os ritos do artigo 61 do Decreto-lei 9.760/46 que trata da regularização dos imóveis reconhecidos por mera presunção. Abaixo segue §1º do artigo 64, IN supramencionada:

“Art. 64 [...] § 1º Os procedimentos técnicos para aplicação do caput serão os mesmos aplicados à Identificação Direta de Áreas da União, conforme art. 11 desta Instrução Normativa, incluindo as situações previstas no art. 61 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e no art. 10 do Decreto nº 14.595 de 31 de dezembro de 1920” (Brasil, 2022, cap. II, art. 64, § 1º).¹⁷⁴

A União exige que o particular detentor de imóvel “presumidamente de marinha” apresente os documentos a Secretaria responsável por essa gestão e se

¹⁷³ Google Earth website.

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022. Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a

submeta aos pagamentos das taxas inerentes à ocupação do bem, sem ao menos estar definido como área pública, de acordo com o que dispõe o artigo 61 mencionado. Todavia, esse normativo não encontra supedâneo na jurisprudência atual.

Desse modo, a União por se apropriar indevidamente de direitos porventura existentes, não permite que o regime de ocupação seja alterado para aforamento (sendo esse mais benéfico ao particular), enquanto não for demarcada e homologada a LPM-1831, nos termos do artigo 110, da Instrução Normativa n.º 03, de 09 de novembro de 2016.¹⁷⁵

Cabe frisar que não tem no ordenamento jurídico brasileiro qualquer norma que autorize a presunção da LPM como critério de definição da propriedade pública. Longe disso, a legislação e jurisprudência sobre o assunto exigem que essa medição seja baseada em requisitos técnicos específicos previstos em seus normativos.

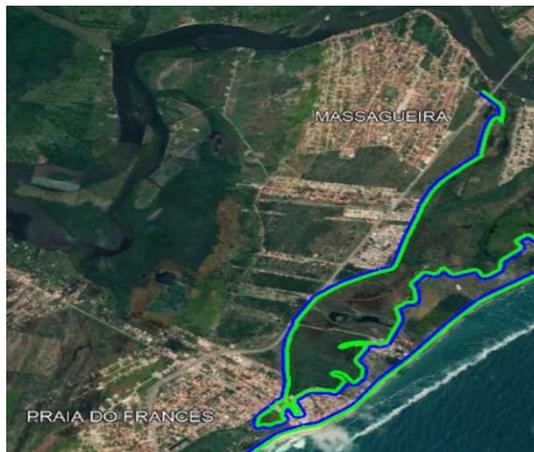
6 DA PRESUNÇÃO DA LPM-1831 NO ESTADO DE ALAGOAS

Atualmente, apenas parte da costa alagoana se encontra demarcada. De toda a sua extensão, somente parte do litoral norte e das áreas urbanas consolidadas no litoral sul possuem trabalho demarcatório efetuado. Um exemplo de área demarcada pode ser visto na figura trazida abaixo:

identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 03, de 09 de novembro de 2016.

Figura 5: Imagem simplificada de procedimento demarcatório incompleto.



Fonte:

Google Earth – Acervo próprio.¹⁷⁶

Uma particularidade que ainda pode ser notada com a figura apresentada é que existem diversas partes em que a LPM/1831 se encontra aberta, sem complementação, quase como um trabalho incompleto. Essas áreas se encontram pendentes de demarcação, principalmente ao longo dos rios e lagoas que sofrem influências de maré, mas cuja extensão de tal influência não foi devidamente avaliada.

Segundo o Plano Nacional de Caracterização - PNC/2014, a SPU tinha como meta concluir a demarcação de todo o território brasileiro até dezembro de 2020.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Google Earth website.

¹⁷⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Plano de Caracterização-PNC/2014 do Patrimônio da União.

¹⁷⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Plano de Caracterização-PNC/2017 do Patrimônio da União.

Entretanto, em 2017 publicou um novo PNC/2017 postergando o prazo para dezembro de 2025.¹⁷⁸

Essa protelação para executar o trabalho demarcatório evidencia ainda mais a ineficiência e omissão da União perante o instituto dos terrenos de marinha. Em vista disso, a falta do posicionamento da LPM-1831 no Estado tem se chocado diretamente com o princípio da segurança jurídica, pois enquanto não houver a complementação da demarcação, não terá definição do proprietário do imóvel.

Para Torres (2011), a segurança jurídica é o pilar para as relações, devendo trazer estabilidade, bem como garantir tranquilidade aos interessados.¹⁷⁹

A fim de aumentar a sua arrecadação no Estado e, não tendo como identificar e cadastrar tudo aquilo que é do seu domínio, a União valeu-se de suas prerrogativas, enquanto ente federado, para através da SPU em Alagoas, em conjunto com Corregedoria do Estado de Alagoas – (CGJ-TJAL) e a Associação de Notários e Registradores do Estado – (ANOREG), publicar o provimento - CGJ n.º 08, de 18 de abril de 2011.¹⁸⁰

Tal provimento determina que os registradores de imóveis, antes de emitirem certidão de ônus/vintenária dos imóveis situados em Alagoas, devem previamente consultar a SPU/AL se o imóvel pertence ou não a União, conforme dispõe o artigo 1º do Provimento mencionado.

¹⁷⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

¹⁸⁰ ALAGOAS (estado). **Corregedoria Geral de Justiça, Provimento n.º 08, de 18 de abril de 2011**. [Dispõe sobre a prévia consulta à Secretaria de Patrimônio da União acerca dos imóveis de domínio da União quando da expedição de certidão de ônus/vintenária, e adota outras providências].

A determinação vai mais além. No artigo 3º do mesmo provimento, é disposto que nos casos em que a União se manifeste sobre o bem de forma presumida, o registrador deverá averbar/gravar a informação no registro do imóvel e aguardar comunicado oficial da União acerca da alteração da situação desse, antes de concluir qualquer transação com esse bem.

Apesar de essa norma ter sido revogada em completo pelo Provimento - CGJ n.º 47, de 30 de novembro de 2016,¹⁸¹ ela continua surtindo os mesmos efeitos nos dias atuais, pois virou uma praxe no Estado.

Devido à falta de demarcação da LPM em grande parte de Alagoas, a SPU/AL passou a emitir, após consultas, certidões e despachos caracterizando o imóvel com base em presunção e, ressaltando direitos da União porventura existentes quando da complementação do processo demarcatório. Um exemplo de tal manifestação pode ser visto no trecho da decisão exarada pelo Egrégio Tribunal Regional Federal 5ª Região – (TRF-5) abaixo transcrito:

[...] 2. O referido despacho da SPU assim determinava:
"Informamos que o imóvel encontra-se situado em uma área em que a União não efetuou a demarcação da Linha Preamar Médio - LPM

¹⁸¹ ALAGOAS (estado). **Corregedoria Geral de Justiça, Provimento n.º 47, de 30 de novembro de 2016.** [Revoga os Provimentos CGJ de nº 08/2011 e de nº 25/2013, que dispõem sobre a prévia consulta à Secretaria de Patrimônio da União acerca dos imóveis de domínio da União quando da expedição de certidão de ônus/vintenária, e adota outras providências.].

¹⁸² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 4ª Turma. **Apelação Cível n.º 0805416-92.2020.4.05.8000** – município de Maceió, Alagoas. Ementa Constitucional. Civil. Administrativo. Apelação. Usucapião Extraordinário. Terreno de marinha. Não realização de procedimento administrativo de demarcação previsto no Decreto-Lei n.º

de 1831. Informamos também que, enquanto não for efetuada a demarcação da LPM/1831 nas áreas de influência de marés no município de Maceió, o imóvel é presumidamente conceituado, em parte, como TERRENO DE MARINHA. Informo mais que, o imóvel pode vir a ter sua conceituação alterada, ficando ressaltados os direitos da União, porventura existentes, quando da complementação da demarcação da LPM/1831 no Estado de Alagoas". (Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF-5, 2020, Apelação Cível: Ap 0805416-92.2020.4.05.8000).¹⁸²

Como dito no início desta pesquisa, a Secretaria substitui o termo definido, por “conceituado”, em seus despachos, o que farei mais ao longo para facilitar o entendimento.

Embora a União conceitue o bem como sua propriedade, mesmo sem haver a certeza embasada nos devidos procedimentos técnicos, nos termos do artigo 64 da IN 28/2022,¹⁸³ o artigo 61 do Decreto-lei 9.760

7.760/1946. Ônus da administração pública. Ausência de interesse da União. Incompetência da Justiça Federal. Reconhecimento de Ofício. Autos remetidos à Justiça Estadual. Relator: Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 14 de dezembro de 2021.

¹⁸³ BRASIL. **Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022.** Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.

obriga o particular a cadastrar o imóvel considerado presumido de marinha.¹⁸⁴ Contudo, o entendimento jurisprudencial é no sentido contrário, pois essa obrigação de pagamento só deverá ocorrer após o devido posicionamento da LPM-1831. É o disposto no trecho da decisão exarada pelo Egrégio Tribunal Regional Federal 5ª Região – TRF-5:

[...] "a qualificação de um imóvel como 'presumidamente da União' não outorga ao ente público (*in casu*, a SPU) o poder de adotar, desde logo, medidas interventivas e onerosas (v.g., cobrança de laudêmio, foro, taxa de ocupação etc.) sobre o bem que se encontra na posse do particular. Esta egrégia Terceira Turma concluiu, assim, que o pagamento de Taxas de ocupação, Foro e Laudêmio antecipadamente à conclusão do processo de demarcação legitima a determinação de paralisação dessa cobrança. (Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5, 2014, Remessa Necessária: Aporemnec 0801751-69.2014.4.05.8100).¹⁸⁵

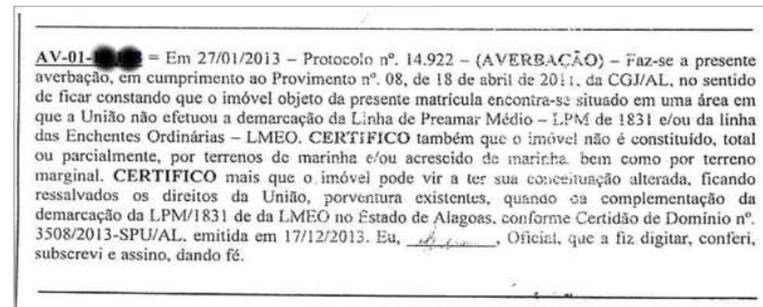
Por outro lado, os imóveis situados em áreas distantes das utilizadas para medição da LPM-1831 presumida, são

¹⁸⁴ BRASIL. **Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹⁸⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 3ª Turma. **Apelação/Remessa Necessária: ApRemNec n.º 0801751-69.2014.4.05.8100**. Ementa Processual Civil. Embargos de Declaração. SPU. Terreno de marinha presumido. Processo de demarcação não realizado. Termo de incorporação do imóvel ao Patrimônio da União Federal. Documento Necessário para o registro de imóveis. Fixação de prazo para a conclusão da demarcação pela SPU.

denominados “presumidamente próprios”, não constituindo, em nenhuma hipótese, propriedade da União, mas com as mesmas ressalvas de direitos, conforme imagem ilustrativa de registro de um imóvel:

Figura 06: Parte de uma certidão vintenária com averbação da ressalva de direito da União.



Fonte: Site oficial da Caixa Econômica Federal – Acesso em: 12 mai. 2022.¹⁸⁶

Para Meirelles (2006), o ato praticado pelo ente público em desacordo com a legislação é ilegítimo e não pode produzir qualquer efeito de validade entre as partes, pelo motivo de que não se podem resguardar direitos que estejam contrariando a lei.¹⁸⁷

A omissão da União em não concluir a demarcação no Estado, valendo-se de sua supremacia para emitir documentos impróprios e com ressalvas de direitos, não só agride diretamente o direito à moradia e propriedade do particular, mas também cria grande insegurança jurídica nas relações que possam vir a existir com imóveis encravados nessas localidades.

Esse esforço da União para resguardar direitos porventura existentes,

Possibilidade. Ausência de omissão, obscuridade, contradição ou erro material no julgado. Rediscussão. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi Gurgel de Souza, 04 de março de 2021.

¹⁸⁶ CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Venda de Imóveis Caixa. Matrícula de imóveis à venda**.

¹⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

provoca grave insegurança nas transações entre particulares, o que ocasiona um impacto socioeconômico no Estado, visto que grande parte das transações imobiliárias são feitas por contrato de financeiras “alienação fiduciária”, levando em consideração que a maioria da população não tem condição de comprar um imóvel à vista.

São criadas objeções por parte das instituições financeiras para alienar tais imóveis, em razão de o particular não conseguir garantir que o bem é sua propriedade, gerando uma evasão de compradores e desvalorização desse imóvel por estar nessa condição de incerteza de domínio.

O principal requisito para a utilização desse instrumento de crédito imobiliário é a propriedade plena, e só se dará a sua constituição após o registro do contrato de garantia em cartório de registro de imóveis, o que vai lhe dar poder de título aquisitivo de bem imóvel, conforme §1º do artigo 22 e artigo 23 da Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997, expostos abaixo:

“Art. 22 [...] § 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena: [...]; Art. 23. Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título” (Brasil, 1997, cap. II, arts. 22, §1º e art. 23).¹⁸⁸

¹⁸⁸ BRASIL. **Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

¹⁸⁹ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se**

Os dispositivos citados só confirmam que a omissão por parte da União é um grave entrave nas relações, pois enquanto não se faz o devido procedimento demarcatório e ela insistir em resguardar direitos por meio de ressalvas, jamais se poderá ter a definição da propriedade plena do imóvel, seja em favor do particular, seja da própria União.

Ante o exposto, o efeito dessa omissão é altamente prejudicial à sociedade, e se perpetua na medida em que a União não se utiliza do princípio da autotutela administrativa para rever os seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, inconvenientes ou inoportunos, conforme prevê a súmula 473, do Supremo Tribunal Federal – (STF):

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (Brasil, 1969, STF, Súm n.º 473).¹⁸⁹

Mais uma vez, o entendimento dos tribunais reforça que a União não pode resguardar direitos que possam eventualmente vir a existir. Segue abaixo trecho da decisão exarada pelo Egrégio Tribunal Regional Federal 5ª Região – TRF-5:

“[...] 9. Superada tal questão, chega-se a um

de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. [Tese definida no RE 594.296, rel min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012, Tema 138].

ponto interessante da lide, que alguns julgados deste Tribunal atentam, porém outros deixam passar. É que, uma vez que se considera que não existe demarcação sobre o terreno, a terra é, ao momento, bem de particulares, de modo que desaparece qualquer interesse federal e, por isso mesmo, não subsiste razão para que a ação siga tramitando na Justiça Federal” (Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5, 2020, Apelação Cível: Ap 0805416-92.2020.4.05.8000).¹⁹⁰

Ante o exposto, Niebuhr (2004) reforça que essa prática errônea em favor da União contra os proprietários particulares de imóveis situados em áreas não demarcadas não se faz à luz da legalidade, tampouco se respeita a moralidade administrativa e que, portanto, o poder judiciário deve condenar tais práticas de maneira energética.¹⁹¹

7 DIREITO À MORADIA E À PROPRIEDADE ANTE O CONFLITO COM A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.

Como se viu, a União se vale de sua supremacia para resguardar direitos com base em presunção, o que acarreta grave insegurança jurídica nas relações entre particulares, aviltando direitos fundamentais como à moradia e à propriedade, o que abre margem para o questionamento de qual deles

prevalece diante da ponderação, já que todos têm a mesma envergadura constitucional.

A controvérsia entre as garantias fundamentais e a supremacia do interesse público surge quando o particular busca reivindicar seu direito à moradia e à propriedade, ante a omissão do ente federado, o que tem gerado óbice perante os inúmeros órgãos da administração pública, bem como instituições financeiras. O grande obstáculo para essas garantias é que elas tratam dos direitos individuais, enquanto a supremacia do interesse público trata do direito coletivo. No entanto, deve-se sempre observar o texto constitucional e as leis.

Os direitos fundamentais à moradia e à propriedade, diante do que já foi tratado, são imprescindíveis na constituição da sociedade visto que a moradia é de fato uma condição de subsistência e necessidade básica de todos os indivíduos, pois se conecta com o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, conforme prescreve Luiz Inácio (2002), a seguir exposto:

“Quando se escreve no artigo 6º da Constituição, que trata dos direitos sociais, que todos os brasileiros têm direito à moradia, isso significa que a partir da entrada em vigor desta emenda o Estado brasileiro está obrigado a traçar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada

¹⁹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 4ª Turma. **Apelação Cível n.º 0805416-92.2020.4.05.8000** – município de Maceió, Alagoas. Ementa Constitucional. Civil. Administrativo. Apelação. Usucapião Extraordinário. Terreno de marinha. Não realização de procedimento administrativo de demarcação previsto no Decreto-Lei n.º 7.760/1946. Ônus da administração pública. Ausência de interesse da União. Incompetência da

Justiça Federal. Reconhecimento de Ofício. Autos remetidos à Justiça Estadual. Relator: Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 14 de dezembro de 2021.

¹⁹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Terrenos de marinha: aspectos destacados**. Revista de Doutrina – TRF4. 2004.

brasileiro” (Luiz Inácio, 2002, p. 41).¹⁹²

Sarlet (2010) destaca que o direito à moradia é um direito não só social, mas também humano, ligando-se diretamente ao direito de propriedade, sendo dever do Estado ampará-los na melhor forma possível, em toda a sua plenitude, já que são faculdades elementares para o desenvolvimento social na construção de uma sociedade livre e justa.¹⁹³

Ratificando o entendimento, Pansieri (2008) afirma que o direito à moradia está consolidado como direito fundamental na Constituição Federal, e que o seu núcleo básico evolui o direito de viver com segurança, dignidade e paz. Sendo que para que esse seja satisfeito em sua plenitude, faz-se necessário respeitar a segurança jurídica da posse, assim como disponibilizar serviços e infraestrutura adequados.¹⁹⁴

A dignidade da pessoa humana como princípio primordial a ser perseguido pelo Estado e sociedade tem um papel unificador sendo base em praticamente todas as relações jurídicas.

Nesse sentido, Sarlet (2011) ensina que o Estado deve garantir as condições existenciais mínimas para uma vida apropriada ao cidadão.¹⁹⁵ Isso implica dizer que os direitos à moradia e à propriedade são exemplos de vida apropriada, já que não se resume apenas ao bem material.

Quando o Estado tenta tomar para si direito alheio, o faz baseando-se em sua

supremacia a qual lhe garante determinados privilégios e prerrogativas em face dos particulares. Apesar de existir base constitucional para tal, este deve resguardar todo o disposto no texto constitucional e nas leis, devendo sempre observar o princípio da proporcionalidade e razoabilidade em decisões baseadas exclusivamente em interesse público.

A presente pesquisa traz um bom exemplo desse ato praticado pelo Estado, pois a União tem se manifestado de forma incerta sobre bens alheios, tentando garantir um direito real que não existe no momento, utilizando-se apenas de sua supremacia para resguardá-los.

Tal ato causa grande insegurança e instabilidade nas relações jurídicas entre particulares, afetando garantias constitucionais inerentes a eles e criando grande impacto no crescimento e habitação das localidades onde esses bens se encontram.

Levando em consideração os ensinamentos de Alexy (2011), se aplicadas as técnicas de ponderação, a resolução de tal conflito se dará no sentido de melhor atender a necessidade do caso e que para tanto se faz necessária a aplicação do princípio da proporcionalidade como critério dessa ponderação, visando à adequação, à

¹⁹² INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.

¹⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010.

¹⁹⁴ PANSIERI, Flávio. **Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia**. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

¹⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

necessidade e à proporcionalidade em sentido estrito.¹⁹⁶

Diante disso, é notório que se deve prevalecer os direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada, visto que no critério de adequação melhor se enquadram no cenário atual, pois o bem imóvel já se encontra em uso e posse de particular que o tem como seu, respeitando todas as formalidades impostas pelo próprio Estado.

Quanto ao critério da necessidade, em que se refere as medidas menos gravosas, essas podem ser verificadas em favor, também, das garantias fundamentais individuais, uma vez que não há oposição à União quando efetuado o correto procedimento demarcatório e constatado o direito real dela nos termos da lei e da súmula n.º 496 do Superior Tribunal de Justiça – (STJ), consoante entendimento do Egrégio Tribunal Regional Federal 5ª Região – TRF-5:

“[...] Não é possível sequer pensar em prejuízo à União Federal, pois, feita a demarcação e constatada a existência de terreno de marinha, a usucapião não pode preferir a ela, nos termos da súmula n.º 496 do STJ, que estabelece que "os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União" (Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5, 2020, Apelação Cível: Ap. 0805416-92.2020.4.05.8000).¹⁹⁷

Por fim, verifica-se o critério da proporcionalidade em sentido estrito, no qual observa-se se as vantagens superam as desvantagens. Nesse contexto, constata-se que o direito fundamental à moradia e à propriedade privada, mais uma vez se sobressai, porquanto ao exercê-lo, sem nenhuma manifestação do Estado, as relações entre particulares fluirão de forma mais segura, natural e célere, possibilitando um maior desenvolvimento socioeconômico e estabilização dos negócios jurídicos e a concretização do dever do Estado de garantir esses direitos fundamentais.

Como resultado de toda essa ponderação, poderia se ter o alívio por parte do judiciário, que hoje se encontra com inúmeras ações nesse sentido, mesmo diante de entendimentos já formulados pelos tribunais em favor do particular, mas não pacificado.

Também pode ser citado como possível resultado da escolha pelo direito do particular o crescimento habitacional e social das áreas litorâneas do Estado de Alagoas. Hoje, tal desenvolvimento é estrangulado pela insegurança gerada, estando em tendência de desvalorização imobiliária, econômica e, conseqüentemente, social.

Portanto, percebe-se que essas garantias fundamentais se mostram mais vantajosas perante a sociedade e o Estado, pois ganhariam com o desenvolvimento de toda região, bem como não comprometeria direitos da União porventura existentes quando da complementação da demarcação da LPM-1831 no Estado de Alagoas.

¹⁹⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

¹⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 4ª Turma. **Apelação Cível n.º 0805416-92.2020.4.05.8000** – município de Maceió, Alagoas. Ementa Constitucional. Civil. Administrativo. Apelação. Usucapião

Extraordinário. Terreno de marinha. Não realização de procedimento administrativo de demarcação previsto no Decreto-Lei n.º 7.760/1946. Ônus da administração pública. Ausência de interesse da União. Incompetência da Justiça Federal. Reconhecimento de Ofício. Autos remetidos à Justiça Estadual. Relator: Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 14 de dezembro de 2021.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação que versa sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos é clara quanto aos seus limites e seus requisitos para a sua devida definição. No entanto, a SPU/AL tem se utilizado de procedimentos técnicos subjetivos que sobrepõem a legislação em vigor com o intuito de resguardar direitos à União que possam vir a existir.

O posicionamento das linhas feito de forma presumida, em desacordo com a instrução normativa específica, acarreta grande insegurança jurídica, o que não permite uma boa relação entre Estado e particulares. Tal ato constitui graves consequências para o particular e a União, pois as regiões passíveis de presunção têm sido cada vez mais desvalorizadas e, conseqüentemente, os imóveis encravados naquela localidade, resultando em um aumento significativo de desinteresse em negociá-los, levando grandes prejuízos aos donos desses bens.

Uma das conseqüências para o particular é a dificuldade em alienar esses bens por meio de instituições financeiras, tendo em vista que grande parte da população interessada não tem condição de comprar um imóvel à vista, restando-lhes apenas a opção do financiamento bancário, e essas relutam em não financiar haja vista as ressalvas de direitos feitas pela União.

Outra conseqüência importante é o fato das cobranças indevidas de taxas de ocupação e laudêmio, pois enquanto não for configurada a propriedade da União, não há de se falar em cobranças, como demonstrado ao longo da pesquisa.

Tais atos têm gerado medo na população na hora de transacionar com esses bens, o que faz aumentar a quantidade de negócios feitos de maneira informal, visto que os cartórios têm se utilizado da praxe de consulta prévia à SPU/AL, mesmo esse ato não sendo mais obrigatório.

Já para a União, pode-se observar, como conseqüência, a contestação e indenização de todos os atos, pois são praticados contrariando a legislação. Logo, são eivados de ilegalidades e, por isso, nulos. Nesse sentido, há entendimentos dos tribunais de que a competência desses bens não é da União, mas sim de particulares, uma vez que a terra é presentemente de particular.

As possíveis soluções que podem ser adotadas para a problemática é um maior investimento na área técnica que envolve a demarcação, com o intuito de acelerar tal trabalho nas localidades não demarcadas, observando o que dita a lei. Além disso, buscar fiscalizar as metas a serem atingidas, com intuito de inibir novas prorrogações de prazos para finalização. Outra solução plausível é a União se utilizar do princípio da autotutela e rever os seus atos, quando ilegais ou inoportunos, pois a cobrança de taxas sobre esses bens é indevida e incabível.

No entanto, de imediato, a solução é a retirada da ressalva de direitos futuros, trazendo maior segurança e garantia nas transações, já que esse é um dos maiores entraves atualmente que vem dificultando as relações entre particulares no estado de Alagoas. Fortalece esse argumento o poder judiciário, que vem decidindo no sentido de garantir o direito de propriedade desses particulares.

Por estar localizado em área presumida e a União não poder se manifestar de forma definitiva, a SPU poderia emitir documentos esclarecendo que por não haver demarcação na região, a União nada tem a se opor ao imóvel até que seja concluído o devido procedimento demarcatório.

Os benefícios das soluções apresentadas podem ser colhidos tanto por particulares quanto pelo Estado, uma vez que as regiões irão se desenvolver socialmente e economicamente, beneficiando os particulares e a União, uma vez que concluída a demarcação da LPM-1831, seguindo o rito legal, os terrenos de marinha

estarão mais valorizados, o que aumentaria seus níveis de arrecadação.

Vale destacar que as soluções sugeridas, além de beneficiar aos particulares e a União, também beneficiaria o judiciário, pois enquanto houver o cumprimento das normas não há por qual motivo ajuizar ações sobre a temática.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Assembleia Geral da ONU. (1948). **"Declaração Universal dos Direitos Humanos" (217 [III] A)**. Paris. Disponível em: <
<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

ALAGOAS (estado). **Corregedoria Geral de Justiça, Provimento n.º 08, de 18 de abril de 2011**. [Dispõe sobre a prévia consulta à Secretaria de Patrimônio da União acerca dos imóveis de domínio da União quando da expedição de certidão de ônus/vintenária, e adota outras providências]. Disponível em:<
<https://cgj.tjal.jus.br/provimentos/42e7325c>

[4934d066da78d1f07ddfc684.pdf](https://cgj.tjal.jus.br/provimentos/4934d066da78d1f07ddfc684.pdf)>. Acesso em 25 mai. 2022.

ALAGOAS (estado). **Corregedoria Geral de Justiça, Provimento n.º 47, de 30 de novembro de 2016**. [Revoga os Provimentos CGJ de nº 08/2011 e de nº 25/2013, que dispõe sobre a prévia consulta à Secretaria de Patrimônio da União acerca dos imóveis de domínio da União quando da expedição de certidão de ônus/vintenária, e adota outras providências.]. Disponível em:<
<https://cgj.tjal.jus.br/provimentos/123cb0d5f2cde4f3034b4ec8d6012243.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 99, de 15 de dezembro de 20147 Brasília: Congresso Nacional, 2017.

BRASIL. **Lei (s/n) de 15 de novembro de 1831**. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-11-1831.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em 04 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. 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/decret-o-lei/1965-1988/del2398.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decret-o-lei/del9760compilado.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. Decreto 4.105, de 22 de fevereiro de 1868. Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos natural ou artificialmente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D4105-1868.htm#:~:text=D4105%2D1868&text=Regula%20a%20concess%C3%A3o%20dos%20terrenos,dos%20acrescidos%20natural%20ou%20artificialmente.>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BRASIL. Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Lei 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Um pouco da história das terras no Brasil. I Curso de Direito Imobiliário Registral. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos-e-publicacoes/um-pouco-da-historia-das-terras-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. [Tese definida no RE 594.296, rel min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012, Tema 138]. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em 21. mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Terrenos de marinha/PEC n. ° 39-A. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/planejamento/2016/terrenos-de-marinha-spu-apresentacao-comissao.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n. ° 03, de 09 de novembro de 2016. Art. 1º Disciplinar os procedimentos administrativos para a constituição, caducidade, revigoração e remição de aforamento de terrenos dominiais da União, os quais se aplicam a todos os órgãos da Secretaria do Patrimônio da União - SPU. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24505715/do1-2016-11-14-instrucao>

normativa-n-3-de-9-de-novembro-de-2016-24505569>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 04, de 14 de agosto de 2018. Estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/36847370/do1-2018-08-15-instrucao-normativa-n-4-de-14-de-agosto-de-2018-36847361>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022. Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/seddm/me-n-28-de-26-de-abril-de-2022-397603795>>. Acesso em 17 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Plano de Caracterização-PNC/2014 do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/306079814_Plano_Nacional_de_Caracterizacao_do_Patrimonio_da_Uniao_-_2_Edicao>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Plano de Caracterização-PNC/2017 do Patrimônio

da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-1/2017/171214_pnc_edicao.pdf>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Apresentação. Disponível em: <<https://governancadeterreas.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Secretaria-do-Patrimo%CC%82nio-da-Unia%CC%83o-SPU.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 4ª Turma. Apelação Cível n.º 0805416-92.2020.4.05.8000 – município de Maceió, Alagoas. Ementa Constitucional. Civil. Administrativo. Apelação. Usucapião Extraordinário. Terreno de marinha. Não realização de procedimento administrativo de demarcação previsto no Decreto-Lei n.º 7.760/1946. Ônus da administração pública. Ausência de interesse da União. Incompetência da Justiça Federal. Reconhecimento de Ofício. Autos remetidos à Justiça Estadual. Relator: Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1347468347/apelacao-civel-ap-8054169220204058000>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região TRF-5. 3ª Turma. Apelação/Remessa Necessária: ApelRemNec n.º 0801751-69.2014.4.05.8100. Ementa Processual Civil. Embargos de Declaração. SPU. Terreno de marinha presumido. Processo de demarcação não realizado. Termo de incorporação do imóvel ao Patrimônio da União Federal. Documento Necessário para o registro de imóveis. Fixação de prazo para a conclusão da demarcação pela SPU. Possibilidade. Ausência de omissão, obscuridade, contradição ou erro material no

julgado. Rediscussão. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi Gurgel de Souza, 04 de março de 2021. Disponível em: < <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1179960050/apelacao-remessa-necessaria-apelremnec-8017516920144058100>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Venda de Imóveis Caixa. Matrícula de imóveis à venda.** Disponível em: < https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://venda-imoveis.caixa.gov.br/editais/matricula/AL/1444408184577.pdf&ved=2ahUKEwjCgJ3etJf4AhUTupUCHeNBBW4QFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw2HGat5a_qBTQAOWBWOJcepD>. Acesso em: 12 mai. 2022.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do Direito de Propriedade Privada.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Google Earth website. Disponível em: < <http://earth.google.com/>>. Acesso em 20 mai. 2022

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação.** Curitiba: Juruá, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Terrenos de marinha: aspectos destacados.** Revista de Doutrina – TRF4. 2004. Disponível em: < https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm>. Acesso em 28 abr. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 7 ed. São Paulo: Método, 2019.

PANSIERI, Flávio. **Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/42532/dignidade-da-pessoa-humana-e-direito-a-moradia-reflexoes-frente-ao-conceito-de-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 29 mai. 2022

PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 14 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PORTUGAL. **Aviso de 18 de novembro de 1818.** Barcelona: Revista Eletrônica de Recursos En Internet Sobre Geografia y Ciências Sociales, 2008. Disponível em: < <https://www.ub.edu/geocrit/ aracne/aracne-106.htm>>. Acesso em 30 mai. 2022.

RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos: laudêmio, taxa de ocupação e foro**. São Paulo: Nelpa, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n°. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>>. Acesso em: 02 mai. de 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. **Manual de regularização fundiária em terras da União**. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>>. Acesso em: 14 mai. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.