



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

**TERRENOS DE MARINHA: HISTÓRICO, REGIME JURÍDICO E
SUGESTÕES PARA UM NOVO MARCO REGULATÓRIO**

Roberto da Silva Ribeiro

Brasília - 2018



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

TERRENOS DE MARINHA: HISTÓRICO, REGIME JURÍDICO E SUGESTÕES PARA UM NOVO MARCO REGULATÓRIO

Roberto da Silva Ribeiro

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Brasília - 2018



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Terrenos de Marinha: Histórico, Regime Jurídico e Sugestões para um Novo
Marco Regulatório

Roberto da Silva Ribeiro

Aprovado por:

Orientador: Professor Doutor Othon de Azevedo Lopes

Professor Doutor Victor Carvalho Pinto

Professor Carlos Eduardo Elias de Oliveira

Brasília, 2 de julho de 2018.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

DEDICATÓRIA

À Patrícia Kleiber.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, responsáveis por moldar meu caráter.

Aos meus professores, responsáveis por moldar meu intelecto.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Audaces fortuna juvat.
Virgílio



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

RESUMO

No presente trabalho realiza-se uma análise da evolução histórica do instituto dos terrenos de marinha e seus acréscimos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como ponto de partida o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, até a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, além das proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional sobre a matéria e que tenham por objeto proceder a alterações substanciais em seu regime jurídico, em especial as propostas de emenda à Constituição, visando a encontrar uma possível solução para as controvérsias de ordem administrativa, jurisdicional e legal que cercam o tema, concluindo pela necessidade de extinção do referido instituto.

Palavras-chave: Bens públicos. Terrenos de marinha. Enfitese. Foro. Laudêmio.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

ABSTRACT

In this paper an analysis is made of the historical evolution of the institute of marine lands in the Brazilian legal system, starting from Decree-Law n° 2.490, of August 16th, 1940, until Law 13.465, of July 11th, 2017, in addition to the legislative proposals that are processed in the National Congress on the matter and which purpose is to make substantial changes in its legal regime, especially proposed amendments to the Constitution, with the scope to finding a possible solution for the administrative, jurisdictional and legal disputes surrounding the issue, concluding that the institute must be terminated.

Keywords: Public assets. Marine lands. Seisin. Feudal relief.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

SUMÁRIO

1. Introdução	11
2. Do arcabouço jurídico relativo a terrenos de marinha e seus acrescidos	13
2.1. Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940	13
2.2. Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941	16
2.3. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946	19
2.4. Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981	25
2.5. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987	26
2.6. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998	29
2.7. Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015	33
3. Das proposições em tramitação no Congresso Nacional	35
3.1. Das proposições em tramitação no Senado Federal	35
3.1.1. PEC nº 50, de 2015	35
3.1.2. PEC nº 71, de 2013	36
3.1.3. PEC nº 56, de 2009	37
3.1.4. PEC nº 53, de 2007	37
3.2. Das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados	40
3.2.1. PEC nº 16, de 2015	40
3.2.2. PEC nº 27, de 2015	40
3.2.3. PEC nº 30, de 2015	41
3.2.4. PEC nº 39, de 2011	41
3.2.5. PEC nº 603, de 1998	42
4. Do modelo proposto	43



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

5. Considerações finais	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo proceder a uma análise da evolução histórica do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como ponto de partida o mais antigo instrumento legal atualmente em vigor a tratar da matéria, a saber, o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, até a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, além de analisar as proposições legislativas que tramitam atualmente no Congresso Nacional visando a proceder alterações substanciais no regime jurídico relativo à matéria, em especial as propostas de emenda à Constituição, visando a encontrar uma possível solução para as controvérsias de ordem administrativa, jurisdicional e legal que cercam o tema.

Ressalte-se, de início, inexistir a pretensão de proceder a um profundo estudo de índole doutrinária acerca dos institutos aqui abordados, tampouco avaliar as implicações práticas das alterações aqui sugeridas, o que demandaria extensa pesquisa em áreas como a Economia, o Urbanismo, entre outras, fugindo ao escopo desta monografia de graduação.

Demais disso, antes de proceder à análise da legislação vigente e das proposições legislativas pertinentes ao tema, cumpre colacionar as definições dos principais institutos que serão objeto deste trabalho.

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais, de modo que, no sistema administrativo brasileiro, os bens públicos podem ser federais, estaduais, distritais ou municipais, conforme o ente político ou entidade da administração indireta a que pertençam (MEIRELLES, 2010).

A enfiteuse, que pode ter por objeto terrenos de marinha e acrescidos, consiste no direito real sobre coisa alheia que autoriza o enfiteuta a exercer, restritiva e perpetuamente, sobre coisa imóvel, todos os poderes do domínio, mediante pagamento ao senhorio direto de uma renda anual (DINIZ, 2010), denominada foro, que, no caso dos imóveis da União,



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

corresponde a 0,6% do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, nos termos do art. 4º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941.

Por seu turno, consiste o laudêmio na contraprestação pecuniária devida pelo enfiteuta ao senhorio direto quando da transferência, por venda ou dação em pagamento, do domínio útil do imóvel aforado, que será de 2,5% sobre o preço da alienação, se outro não se tiver fixado no título de aforamento, nos termos do art. 686 do Código Civil de 1916.

Em relação aos imóveis de propriedade da União, aplica-se regra especial constante do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que assevera ser obrigatório o recolhimento do laudêmio, pelo vendedor, “em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias”.

Quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos, a definição mais recente é a constante dos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, qual seja:

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

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

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

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



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

2. Do arcabouço jurídico relativo a terrenos de marinha e seus acrescidos

Neste tópico, proceder-se-á à análise da legislação a tratar de terrenos de marinha e seus acrescidos, valendo-se de um critério cronológico, de sorte a perfazer uma análise da evolução histórica do instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

Importa ressaltar, preliminarmente, que o arcabouço normativo relativo à matéria em análise carece de qualquer sistematização, de sorte a haver regras aparentemente conflitantes, dispositivos cuja revogação tácita se mostra duvidosa, em suma, um emaranhado jurídico que dificulta a atuação do intérprete, do administrado e, também, da própria administração pública.

2.1. Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940

O Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, que “estabelece normas para o aforamento dos terrenos de marinha e dá outras providências”, é o mais antigo ato normativo primário a tratar sobre terrenos de marinha que não foi revogado tacitamente pelo legislador ordinário.

Esse fato – sua não revogação tácita – merece destaque e será aprofundado quando da análise do Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941: por ora, basta mencionar a existente controvérsia no que diz respeito à sua vigência integral.

Composto por trinta e dois artigos, o Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, foi editado pelo ex-Presidente da República Getúlio Vargas, regulando de maneira detalhada “o processo para concessão de aforamentos dos terrenos de marinha, acrescidos e terrenos de mangue na costa”, conforme o objeto constante de seu art. 1º.

Desde já se observa a opção pelo regime enfiteutico, reforçada no art. 2º do Decreto-Lei, que restringe o aforamento dos terrenos a brasileiros natos ou naturalizados, de sorte a vedar, outrossim, o aforamento dos “terrenos necessários aos serviços da União e aos logradouros públicos”.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

É digno de nota, neste passo, a regra positivada no § 2º do art. 2º do Decreto-Lei, que contém fórmula de demarcação dos terrenos de domínio da União à margem dos rios ou lagoas – objeto de controvérsia em sua aplicação até os dias atuais –, qual seja, “a influência das marés unicamente pela oscilação diária do nível das águas”, descaracterizando, assim, eventos de natureza não sazonal.

O art. 2º traz, ainda, em seus incisos I, II e III, a enumeração dos bens submetidos ao regime de aforamento, quais sejam: “os terrenos de marinha e seus acrescidos, em terra firme e nas Ilhas de propriedade da União”, “os terrenos de mangue na costa” e “os terrenos situados à margem dos rios e lagoas, até onde chegue a influência das marés”.

Outra norma controversa, desta feita no que diz respeito à sua juridicidade, é a constante da primeira parte do art. 3º do Decreto-Lei, onde se lê que “a União não reconhece e tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio dos terrenos de marinha”, desconsiderando todos os negócios jurídicos firmados sob a égide da legislação pretérita, especialmente no que diz respeito às enfiteuses constituídas durante o Império.

Mais do que isso, o § 1º do mesmo art. 3º atribui à Diretoria do Domínio da União – precursora da atual Secretaria do Patrimônio da União – competência para promover a desocupação dos terrenos a que se refere o “caput”, asseverando incumbir àquele órgão providenciar “quanto antes a fim de que cesse de vez a posse mantida, a qualquer título, com fundamento naquelas pretensões”, conferindo suporte legal a ações de despejo em face dos possuidores, ainda que de boa-fé, de imóveis localizados naquelas áreas.

Por sua vez, a segunda parte do art. 3º contém a definição dos terrenos de marinha, qual seja, “os que, banhados pelas águas do mar e pelas dos rios e lagoas até onde alcance a influência das marés, vão até à distância de 38 metros para a parte da terra, medidos do ponto a que chegava o preamar médio em 1831”, definição, esta, que subsiste até os dias atuais, com poucas alterações, que serão abordadas adiante, quando da análise de outros diplomas legislativos.

Ainda nessa chave, o § 2º do art. 3º do Decreto-Lei assevera ser “de exclusiva e privativa competência da Diretoria do Domínio da União” – e órgãos subordinados – “a



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

determinação da linha do preamar médio de 1831”, competência que será incorporada à Secretaria do Patrimônio da União em legislações posteriores.

A despeito das disposições do art. 3º, os arts. 4º a 11 do Decreto-Lei reconhecem a situação fática dos assim denominados “posseiros” e “ocupantes” dos terrenos de marinha, atribuindo-lhes direitos e obrigações, detalhadas a seguir.

Nesse sentido, o art. 4º acentua que a União continuará “a receber as taxas atuais” e providenciará “o recolhimento das porventura devidas, antes de resolvido o aforamento pleiteado por ocupantes ou posseiros”, ao passo que o art. 5º concede o prazo de cento e oitenta dias, contados da vigência do Decreto-Lei, para o início do processo de aforamento dos terrenos de marinha e seus acrescidos por parte de seus atuais ocupantes e posseiros.

Na hipótese de os interessados não darem início ao processo de aforamento no prazo supracitado, o art. 6º do Decreto-Lei autoriza a constituição de enfiteuse dos terrenos em favor de terceiros, mediante concorrência pública, assistindo aos antigos ocupantes e posseiros, tão só, direito à indenização pelas benfeitorias incorporadas ao solo, nos termos do art. 7º.

Por seu turno, o art. 10, que institui a ordem de preferência para a concessão do aforamento, arrola, em seu item 1, “os que estejam pagando taxa de ocupação de terreno de marinha e seus acrescidos, relativamente aos terrenos ocupados” e, em seu item 3, “nas mesmas circunstâncias, os posseiros dos terrenos, na suposição de lhes pertencerem”, novamente reconhecendo a situação fática pretérita à edição do Decreto-Lei.

Ademais, ressalte-se a fixação, no art. 19, do dever de recolhimento anual da alíquota de 0,6% sobre valor real do terreno a título de foro, alíquota, esta, que se mantém até os dias atuais, bem como a estipulação, nas transferências onerosas, de laudêmio de 5% sobre o preço da transferência ou sobre o valor do terreno, nos termos dos arts. 23, item 4, e 26, §§ 1º e 3º, do Decreto-Lei, regramento, este, que sofreu pequenas alterações em diplomas legais sucessivos, a serem abordadas adiante.

Os demais dispositivos do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, detalham o processo de aforamento dos terrenos de marinha e acrescidos, prevendo a realização de consulta a autoridades civis e militares, avaliação dos imóveis, participação e contestação dos



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

interessados, registro, transferência, entre outros, que não serão abordados em profundidade por escapar ao objeto deste trabalho.

2.2. Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941

O Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941, que “esclarece e amplia o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940”, foi, assim como este último, editado pelo ex-Presidente da República Getúlio Vargas, acentuando a controvérsia normativa envolvendo os terrenos de marinha e acrescidos.

Referida controvérsia transparece já na ementa do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, que, conforme transcrito acima, assevera ter como objeto esclarecer e ampliar o Decreto-Lei nº 2.490, de 1940 – editado há pouco menos de um ano –, objeto, este, que se pode classificar como heterodoxo em face das regras de técnica legislativa.

De fato, não se pode afirmar, com segurança, que o Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, revogou o Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, tendo em vista não constar em seu texto cláusula de revogação expressa do diploma legislativo anterior, restando, igualmente, de difícil caracterização a incidência do art. 2º, § 1º, “in fine”, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro –, pois não se mostra incompatível, “in totum”, com a legislação anterior, tampouco regulamenta completamente a matéria.

Feitas essas observações, a postura que se afigura mais apropriada é proceder ao cotejo de cada dispositivo do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, em face do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, verificando aqueles que se mostram incompatíveis, adotando, em cada caso, o postulado “lex posterior derogat legi priori”.

A primeira alteração digna de nota trazida pelo Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, consta já de seu art. 1º, qual seja, a redução de trinta e oito para trinta e três metros da faixa de terrenos de marinha, mantida, entretanto, como referência, a linha do preamar médio de 1831.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Outra alteração que consta igualmente do art. 1º é a aparente exclusão dos “terrenos de mangue” do rol de bens imóveis sujeitos ao regime de aforamento, fazendo constar, em suas alíneas “a” e “b”, tão só, aqueles “situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés” e “os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés”, atribuindo-lhes a ambos a qualidade de terrenos de marinha.

Note-se que, sob o Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, os terrenos situados à margem de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés, eram considerados bens da União sujeitos ao regime de aforamento, mas não eram classificados como terrenos de marinha, classificação, esta, que foi alterada pelo Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, que passou a enquadrá-los, expressamente, na definição de terrenos de marinha.

É alterado, também, o conceito de influência das marés, que passa a se caracterizar “pela oscilação de cinco centímetros, pelo menos, do nível das águas (atração luni-solar) que ocorra em qualquer época do ano”, restringindo, desse modo, a amplitude da definição constante do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, que não acolhia uma oscilação mínima para fins de delimitação da influência das marés.

Dito de outra forma, sob a égide do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, quaisquer oscilações, por mínimas que fossem, de milímetros até, poderiam ser consideradas, formalmente, como influência das marés, ao passo que o Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, instituiu como “linha de corte” a oscilação de cinco centímetros, desconsiderando quaisquer oscilações inferiores a esse limite para fins de delimitação dos terrenos de marinha, aumentando a segurança jurídica nessa matéria.

O Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, também inova ao definir a natureza dos terrenos acrescidos de marinha, os quais, nos termos de seu art. 2º, são “os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento nos terrenos de marinha”, conferindo, igualmente, maior segurança jurídica.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Por seu turno, o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, resgata o teor do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, isto é, assevera que “a União não reconhece e tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos”, sepultando, assim, quaisquer eventuais tentativas de regularização da situação dos ocupantes desses imóveis em período anterior à sua vigência.

Por outro lado, o § 2º do mesmo art. 3º contém uma ressalva à regra constante do “caput”: esse dispositivo possibilita a regularização dos aforamentos realizados por estados ou municípios em terrenos de marinha “por supô-los de sua propriedade”, desde que os foreiros assim procedessem perante a Diretoria do Domínio da União no prazo de seis meses.

Passando ao art. 4º do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, cumpre destacar, preliminarmente, que esse dispositivo foi alterado recentemente pela Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, fato que espanca qualquer dúvida da vigência daquele diploma legal.

Nesse sentido, o referido art. 4º mantém a sujeição dos terrenos de marinha e acrescidos ao regime enfiteutico, “exceto aqueles necessários aos logradouros e aos serviços públicos ou quando houver disposição legal em sentido diverso”, mantendo, igualmente, a fixação do foro em 0,6% sobre o valor do domínio pleno do terreno, excluindo, de forma expressa, o valor das benfeitorias porventura existentes, algo que restava apenas implícito no art. 19 do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940.

Outra alteração digna de nota, constante do art. 18, alínea “b”, é a possibilidade de aforamento de terrenos de marinha e acrescidos a estrangeiros, desde que haja “autorização do Governo”, medida que não encontrava abrigo sob a legislação anterior.

Demais disso, o art. 20 autoriza a regularização aos “posseiros e ocupantes” de terrenos de marinha e acrescidos, desde que requerido o aforamento até o dia 16 de outubro do ano de publicação do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941.

Prosseguindo, o art. 29 do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, reproduz o disposto no art. 3º, § 2º, do Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, isto é, atribui privativamente à Diretoria do



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Domínio da União a determinação da posição da linha do preamar médio de 1831, mas traz, por outro lado, uma inovação que indica a dificuldade do perfazimento dessa tarefa: o § 1º do mesmo art. 29 assevera que “a determinação [da linha do preamar médio de 1831] será feita onde se torne necessária à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável relativos a esse ano, ou, quando não obtidos, da época que do mesmo mais se aproxime”.

Referida dificuldade da determinação da linha do preamar médio de 1831 permanece até os dias atuais, de sorte que em boa parte do litoral brasileiro é utilizada a chamada “demarcação presumida” da referida linha.

Os demais artigos do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, tratam do processo de aforamento e registro dos terrenos de marinha e acrescidos, reproduzindo, em boa parte, o disposto no Decreto-Lei nº 2.490, de 1940, cabendo, no entanto, uma ressalva, qual seja, o art. 39, o qual transcrevemos:

Art. 39. Ficam, desde já, consideradas entregues à Prefeitura do Distrito Federal, as áreas de terrenos de marinha, mangues da costa e acrescidos, já beneficiados por ela, até a data do presente decreto-lei, aplicando-se às mesmas as exigências deste decreto, quanto ao aforamento, na parte ainda não alienada, ficando o aforamento da parte já alienada sujeito à regularização pela Diretoria do Domínio da União.

Da leitura do dispositivo é possível concluir que a situação dos terrenos de marinha e acrescidos localizados no antigo Distrito Federal, atual Cidade do Rio de Janeiro, tiveram um tratamento diverso e mais benéfico que os demais, de sorte que todos os imóveis localizados naquela Cidade e que, à data da publicação do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, possuísem qualquer tipo de benfeitoria realizada pela Prefeitura, passaram ao domínio desta última.

2.3. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946

O Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que “dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências”, foi editado pelo ex-Presidente da República Eurico Gaspar Dutra com o intuito de instituir um marco jurídico para todos os imóveis de propriedade da União, aí



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

incluídos os terrenos de marinha e acrescidos, não obstante, de seu texto não consta a revogação expressa dos Decretos-Lei nº 3.438, de 1941, e nº 2.490, de 1940, de sorte a acabar por não solucionar as controvérsias que envolvem essa matéria.

Além disso, cumpre ressaltar que o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, foi submetido a inúmeras alterações desde sua edição, dentre as quais destacamos, pela pertinência ao tema abordado neste trabalho, as Leis nº 13.139, de 26 de junho de 2015, nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que serão abordadas oportunamente.

Passando à análise dos dispositivos legais que importam a este trabalho, o art. 1º, alíneas “a” e “c”, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, assevera serem imóveis da União “os terrenos de marinha e seus acrescidos” bem como “os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés”.

O art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, traz a conceituação dos terrenos de marinha, “in verbis”:

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

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

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

Verifica-se, nesse dispositivo, quase uma reprodução quase literal do art. 1º do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, com uma pequena modificação: a inclusão da expressão “medidos horizontalmente” no “caput”, de sorte a ignorar expressamente os acidentes geográficos no estabelecimento da faixa de terrenos de marinha.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Por sua vez, o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que contém a definição dos terrenos acrescidos de marinha, reproduz, em sua literalidade, o art. 2º do Decreto-Lei nº 3.438, de 1941, ao passo que o art. 9º daquele diploma reproduz o disposto no “caput” do art. 29 deste, atribuindo à Secretaria do Patrimônio da União – órgão que sucedeu a Diretoria do Domínio da União – competência para determinar a posição da linha do preamar médio de 1831, ao passo que o art. 10 do primeiro diploma reflete o disposto no art. 29, § 1º, deste último, com a mera retirada da expressão “onde se torne necessária”, isto é, passando a reconhecer a necessidade de utilização de documentos e plantas “de autenticidade irrecusável” para fins de determinação da referida linha.

Os arts. 11 a 14 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, inovam ao estabelecer regras para o processo demarcatório dos terrenos de marinha, tendo sido completamente alterados, recentemente, pela Lei nº 13.139, de 2015, que também incluiu os arts. 12-A e 12-B naquele diploma legal.

Desse modo, o art. 11 institui a necessidade de realização de audiência pública prévia ao início dos processos demarcatórios pela Secretaria do Patrimônio da União, preferencialmente na Câmara de Vereadores do município onde se procederão os trabalhos, oportunidade na qual serão colhidas plantas, documentos e outros elementos relativos aos terrenos compreendidos na faixa de marinha, além de apresentação de informações e esclarecimentos à população interessada, conforme assevera o § 1º do mesmo art. 11.

Em seus §§ 2º a 4º, o art. 11 determina que o convite para a audiência pública seja realizado por meio de publicação em jornal de grande circulação nos municípios abrangidos pelo trecho a ser demarcado, bem como no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de trinta dias da data da sua realização, de sorte a competir à Secretaria do Patrimônio da União notificar, nesse mesmo prazo, os referidos municípios, para que apresentem documentos e plantas pertinentes; e, demais disso, a obrigatoriedade de serem realizadas ao menos duas audiências em cada município situado no trecho e que tenham mais de cem mil habitantes.

O art. 12 assevera, de forma simples e direta, que “após a realização dos trabalhos técnicos que se fizerem necessários, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado determinará a posição da linha demarcatória por despacho”.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Por seu turno, o art. 12-A, em seu “caput”, estipula a necessidade de notificação pessoal, por parte da Secretaria do Patrimônio da União, dos interessados alcançados pelo traçado da linha demarcatória, a fim de que possam oferecer impugnações no prazo de sessenta dias.

Os §§ 1º e 2º do art. 12-A contêm a definição de interessado certo para fins da notificação de que trata o “caput”, estipulando, para esse fim, como linha limite de terreno marginal, o cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano, nas áreas urbanas, e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, nas áreas rurais, ao passo que os §§ 3º e 4º estipulam prazo de trinta dias para que o município e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária forneçam a relação dos inscritos naqueles cadastros.

O art. 12-B determina que a Secretaria do Patrimônio da União faça notificação por edital, por meio de publicação em jornal de grande circulação no local do trecho demarcado e no Diário Oficial da União, dos interessados incertos alcançados pelo traçado da linha demarcatória para que possam apresentar impugnações, no prazo de sessenta dias.

A seu turno, o art. 13 determina o reexame por parte do Superintendente do Patrimônio da União no Estado na hipótese de serem apresentadas impugnações, o qual, caso confirme sua decisão, deverá notificar os recorrentes para que, no prazo de vinte dias, interponham recurso dirigido ao Secretário do Patrimônio da União, o qual poderá ser dotado de efeito suspensivo quanto à demarcação do trecho impugnado, nos termos do parágrafo único desse dispositivo.

Por fim, o art. 14 estipula que, da decisão proferida pelo Secretário do Patrimônio da União, será dado conhecimento aos recorrentes que, no prazo de vinte dias contado da data de sua ciência, poderão interpor recurso, não dotado de efeito suspensivo, dirigido ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, encerrando a cadeia recursal em âmbito administrativo.

Demais dos dispositivos acima, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, acresceu o art. 12-C ao Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, estipulando à Secretaria do Patrimônio da União a identificação dos terrenos de marinha e seus acrescidos até o dia 31 de dezembro de 2025, determinando a posição da linha demarcatória.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Dentre os duzentos e dezoito artigos do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, além dos que abordados acima, há, ainda, outros que se aplicam aos terrenos de marinha e acrescidos, que serão enfrentados a seguir.

O art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, estipula as possíveis destinações dos bens dominicais da União, quais sejam, locação, aforamento ou cessão, cumprindo ressaltar, tendo em vista o escopo deste trabalho, o disposto no § 2º desse artigo, asseverando que “o aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública”.

Nesse sentido, os arts. 99 a 124, contêm as regras relativas ao regime de aforamento dos bens da União, aplicáveis, pois, a todos os imóveis sujeitos ao regime enfiteutico, o que abrange os terrenos de marinha e seus acrescidos, de sorte a ser devido proceder-se à análise daqueles dispositivos que se relacionem com o objeto deste trabalho.

O art. 99 assevera que a utilização do terreno da União sob regime de aforamento dependerá de prévia autorização do Presidente da República, salvo se já permitida em expressa disposição legal, competindo à Secretaria do Patrimônio da União a sua efetivação, nos termos do art. 100, com prévia audiência de autoridades civis e militares.

O art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, institui o dever de recolhimento de foro nos imóveis sujeitos ao regime enfiteutico, que abrange os terrenos de marinha e acrescidos, fixando-o em 0,6% do valor do domínio pleno, de sorte a manter, assim, a mesma regra estipulada na legislação anterior.

Não obstante, a redação dada ao art. 101 pela Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, inova ao determinar a atualização anual do valor do domínio pleno do terreno, bem como ao estipular sanção, na forma de caducidade do aforamento, na hipótese de não pagamento do foro durante três anos consecutivos ou quatro intercalados, conforme o parágrafo único inserido pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

O art. 103 arrola as hipóteses de extinção do aforamento, que se pode dar em face do inadimplemento de cláusula contratual, por acordo entre as partes, pela remissão do foro, não zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

enfitêutico, pelo abandono do imóvel ou em função do interesse público, nesta hipótese, mediante indenização prévia.

Por seu turno, o § 3º do art. 103, incluído pela Lei nº 9.636, de 1998, estipula o valor devido para fins de consolidação do domínio pleno de terreno por parte da União, qual seja, 17%, correspondente ao valor do domínio direto, valor, este, que servirá como parâmetro, igualmente, para fins de remição do aforamento pelo particular, nos termos do art. 123 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

Os arts. 104 e 105 tratam da preferência ao aforamento, concedendo-a, por exemplo, aos “ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos”, bem como aos “os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos, desde que estes não possam constituir unidades autônomas”.

O art. 106 trata da autoridade competente para decidir sobre os pedidos de aforamento, qual seja, o superintendente da repartição local da Secretaria do Patrimônio da União, ao passo que os arts. 108 e 109, com redação dada pela Lei nº 13.139, de 2015, tratam do processo de apreciação da documentação, da lavratura do contrato, entre outros aspectos procedimentais.

Por sua vez, o art. 110, com redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998, trata da possibilidade de venda do domínio útil dos terrenos em face dos quais não haja interesse público em sua manutenção sob o domínio pleno da União.

Os arts. 111 a 115, que dispunham sobre alienação do direito ao aforamento, bem como às suas transferências, foram revogados pelo Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, diploma que será objeto de análise em momento oportuno.

O art. 115-A, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017, trata da transcrição das transações relativas aos imóveis aforados no registro de imóveis, ao passo que o art. 116, alterado pela mesma Lei, consolida o dever de o adquirente requerer a transferência das obrigações enfitêuticas para o seu nome, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa de 0,5%, por mês ou fração, sobre o valor do terreno, na hipótese de seu descumprimento.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Os arts. 118 a 121, por sua vez, tratam dos procedimentos a serem adotados nas hipóteses de caducidade – em face do inadimplemento do recolhimento do foro – ou de revigoração do aforamento – mediante o pagamento dos foros em atraso –, conforme redação dada pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

Os arts. 122 a 124 tratam da remição do aforamento, que se processa, conforme mencionado acima, mediante o pagamento da importância correspondente a 17% do valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, na forma da redação dada ao art. 123 pela Lei nº 13.240, de 2015.

Digno de nota é o parágrafo único do art. 122, com redação dada pela Lei nº 13.139, de 2015, que assevera que “a decisão da Secretaria do Patrimônio da União sobre os pedidos de remissão (sic) do aforamento de terreno de marinha e/ou acrescido de marinha localizado fora da faixa de segurança constitui ato vinculado”.

Demais disso, no que concerne aos terrenos de marinha e seus acrescidos, destaca-se o art. 198 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que reproduz norma da legislação pretérita, no sentido de ter “por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos”, salvo quando outorgados pela própria União na forma daquele Decreto-Lei, e o art. 202, que confirma “as demarcações de terrenos de marinha com fundamento em lei vigente na época em que tenham sido realizadas”, conferindo segurança jurídica à matéria.

2.4. Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981

O Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, editado pelo ex-Presidente João Figueiredo, possui um objeto bastante específico, revelado em sua ementa, qual seja, “dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência (sic)”, tendo sido objeto de alterações recentes pelas Leis nº 11.481, de 2007, e nº 13.465, de 2017.

Nesse sentido, o art. 1º isenta do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis da União, “as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

ou de sua família”, quais sejam, aquelas cuja renda familiar mensal seja igual ou inferior a cinco salários mínimos e que não detenham posse ou propriedade de bens ou direitos em montante superior ao limite de isenção da Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física, ou, alternativamente, que estejam devidamente inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Por seu turno, o art. 2º isenta do pagamento de laudêmio as transferências de bens imóveis dominiais pertencentes à União quando os adquirentes forem os estados, o Distrito Federal, os territórios e os municípios, bem como as autarquias e as fundações por eles mantidas ou instituídas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social ou as autarquias e fundações federais, bem como as transferências feitas a pessoas físicas, por qualquer dessas entidades, desde que vinculadas a programas habitacionais de interesse social.

2.5. Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987

O Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, editado pelo ex-Presidente José Sarney, “dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências”, tendo sido alterado de forma substancial, pelas Leis nº 9.636, de 1998, nº 11.481, de 2007, nº 13.139, de 2015, nº 13.240, de 2015, e nº 13.465, de 2017, de modo que será procedida à análise do texto atualmente em vigor, sublinhando-se as principais alterações promovidas em face da redação original.

O art. 1º estabelece a taxa de ocupação dos terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, que, até 2015, era de 2% para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à Secretaria do Patrimônio da União até 31 de março de 1988, e de 5% para as ocupações cuja inscrição tenha sido requerida, ou promovida de ofício, a partir de 1º de abril de 1988.

Entretanto, a nova redação dada ao “caput” do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, pela Lei nº 13.240, de 2015, unificou a taxa de ocupação de todos os terrenos de propriedade da União em 2% calculados sobre o valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitoras, valor, este, anualmente atualizado pela Secretaria do Patrimônio da União.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Por seu turno, o § 1º do art. 1º estipula os parâmetros de determinação do valor do domínio pleno do terreno para efeitos de cobrança do foro, da taxa de ocupação, do laudêmio e de outras receitas extraordinárias, a saber: o valor venal do terreno fornecido pelos municípios e pelo Distrito Federal, para as áreas urbanas, ou o valor da terra nua fornecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para as áreas rurais.

Na hipótese de não disponibilização das informações referidas no § 1º do art. 1º pelos municípios ou pelo Distrito Federal, assevera o § 2º do mesmo dispositivo que o valor do terreno será o obtido pela planta de valores da Secretaria do Patrimônio da União, ou ainda por pesquisa mercadológica, ao passo que o § 3º estipula que, na hipótese de não disponibilização das informações pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a atualização anual do valor do domínio pleno dar-se-á pela adoção da média dos valores da região mais próxima à localidade do imóvel.

O art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, estipula o laudêmio a incidir sobre a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil e da inscrição de ocupação de terreno da União ou de cessão de direito a eles relativos, que será correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno do terreno, e, na redação original do dispositivo, das benfeitorias, o que foi alterado em 2015, quando passou-se a excluir o valor das benfeitorias no cálculo do laudêmio, reduzindo, assim, os custos das referidas transferências.

O art. 4º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, que tratava e alienação de bens imóveis da União, foi revogado pela Lei nº 9.636, de 1998, ao passo que o art. 5º estipula regras para o aforamento de terrenos da União, que será concedido, aos detentores de preferência no aforamento nos termos do art. 105 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, ou mediante leilão público ou concorrência.

Cumprido sublinhar, neste passo, o parágrafo único do art. 5º, incluído pela Lei nº 9.636, de 1998, que estipula os critérios para definição dos terrenos que não podem ser aforados, por serem considerados de interesse do serviço público, a saber “todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional,



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União”.

O art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, tipifica as infrações administrativas contra o patrimônio da União, entendidas como “toda ação ou omissão que viole o adequado uso, gozo, disposição, proteção, manutenção e conservação dos imóveis” de sua propriedade, estipulando as sanções respectivas, tais como embargo de obra, serviço ou atividade, aplicação de multa, desocupação do imóvel, entre outras.

Prosseguindo, a Lei nº 13.240, de 2015, inseriu os arts. 6º-A e 6º-B no texto do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, acrescidos via emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 691, de 31 de agosto de 2015, que deu origem àquela Lei, dispositivos que merecem destaque em face das questões que buscam endereçar.

Nesse sentido, o art. 6º-A enfrenta a controvérsia criada com a publicação da Emenda Constitucional nº 46, de 5 de maio de 2005, que pretendeu retirar do rol de bens da União as ilhas oceânicas ou costeiras que contenham a sede de município, mas que, em face de sua técnica legislativa inapropriada, acabou por dar margem à interpretação, hoje consolidada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.199, de que, a despeito de a propriedade das ilhas terem sido efetivamente transferidas aos municípios, a referida Emenda em nada alterou o regime jurídico pertinente aos terrenos de marinha e acrescidos, que permanecem sob o domínio da União por força do art. 20, inciso VII, da Constituição Federal.

Assim, de forma a buscar uma solução pragmática para essa controvérsia, o referido art. 6º-A dispensou o lançamento e a cobrança de taxas de ocupação, foros e laudêmos referentes aos terrenos de marinha e seus acrescidos quando localizados em ilhas oceânicas e costeiras que contenham a sede de município, desde a data da publicação da Emenda Constitucional nº 46, de 2005, até a conclusão do processo de demarcação das áreas de marinha, sem cobrança retroativa por ocasião de sua conclusão.

A seu turno, o art. 6º-B determinou o repasse de 20% dos recursos arrecadados por meio da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio aos municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados os imóveis que deram origem à cobrança, repasses, estes, que devem ser



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

realizados até o dia 1º de fevereiro do ano subsequente ao recebimento dos recursos, reduzindo, assim, em um quinto a relevância dessa fonte de arrecadação no que tange à União.

Por fim, a Lei nº 13.465, de 2017, incluiu os arts. 6º-C, 6º-D e 6º-E, que tratam, respectivamente, da restituição, compensação e reembolso de créditos relativos a receitas patrimoniais, da concessão de 10% de desconto para os pagamentos à vista do foro e das taxas de ocupação, bem como da autorização, ao Poder Executivo federal, de contratar, com dispensa de licitação, instituições financeiras oficiais ou a Empresa Gestora de Ativos para fins de prestação de serviços de cobrança administrativa e arrecadação de receitas patrimoniais sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União.

2.6. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998

A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências”, instituindo um novo marco jurídico para os bens imóveis da União, sob a égide da Constituição Federal de 1988, mas, não obstante, sem revogar expressamente a legislação pretérita, o que acabou por aumentar o emaranhado normativo sobre a matéria.

Nesse sentido, serão abordados, tão só, os dispositivos da Lei nº 9.636, de 1998, que tenham estrita relação com o objeto deste trabalho, sublinhando-se, ademais, as profundas alterações implementadas recentemente nos artigos daquela Lei que tratam do assunto, especialmente por parte das Leis nº 13.139, de 2015, nº 13.240, de 2015, e nº 13.465, de 2017.

O art. 12 permite o aforamento dos imóveis dominiais da União situados em zonas sujeitas ao regime enfiteútico, o que abrange os terrenos de marinha e seus acrescidos, mediante leilão ou concorrência pública, vendando o aforamento dos imóveis que “por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis” ou “considerados de interesse do serviço público”.

Por seu turno, o art. 13 estipula a concessão de preferência ao aforamento a quem, comprovadamente, em 10 de junho de 2014, já ocupava o imóvel há mais de um ano, esteja



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações perante a Secretaria do Patrimônio da União, ao passo que o art. 14 institui as modalidades de pagamento do aforamento nesse caso, que poderá ser à vista ou a prazo, mediante entrada mínima de 10% do preço, com saldo a ser quitado em até cento e vinte prestações mensais.

Demais disso, o art. 15 atribui à Secretaria do Patrimônio da União competência para, mediante licitação, promover o aforamento dos terrenos de domínio da União situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico que estiverem vagos ou ocupados há até um ano em 10 de junho de 2014, bem como daqueles cujos ocupantes não tenham exercido a preferência ao aforamento, ao passo que o art. 16 estipula sanções aos adquirentes que prestarem declaração falsa sobre pré-requisitos necessários ao exercício da preferência de que trata o art. 13.

O art. 16-A, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017, autorizou a remição do foro e a consolidação do domínio pleno dos terrenos submetidos ao regime enfiteutico mediante o pagamento do valor correspondente ao domínio direto do terreno, bem como das eventuais obrigações pendentes na Secretaria do Patrimônio da União, excluindo-se, expressamente, do valor devido as benfeitorias realizadas pelo foreiro.

O § 1º do art. 16-A dispensa as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda – nos termos previstos no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 1981, enfrentado acima – do pagamento pela remição do foro, instituindo, na prática, a doação desses imóveis aos atuais enfiteutas, ao passo que o § 2º do mesmo art. 16-A faculta o pagamento parcelado do valor devido para a consolidação do domínio pleno, bem como a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para liquidação do saldo devedor.

Por seu turno, o § 3º do art. 16-A atribui à Secretaria do Patrimônio da União competência para normatizar, mediante a edição de ato próprio, as demais condições para a remição do foro dos imóveis submetidos ao regime enfiteutico, ao passo que o § 4º assegura a manutenção do regime enfiteutico aos foreiros que não optem pela remição do foro e consolidação do domínio pleno.

Não obstante, as regras referidas acima se mostram de aplicação bastante restrita aos terrenos de marinha e seus acrescidos, tendo em vista as restrições constantes do § 6º do art. 16-A, que veda a sua aplicação aos imóveis da União “administrados pelo Ministério das



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Relações Exteriores, pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica” e, especialmente, os “situados na faixa de fronteira de que trata a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, ou na faixa de segurança de que trata o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

É importante lembrar, neste passo, que o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assevera que “a enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima”, faixa de segurança, esta, definida no § 7º do art. 16-A como “a extensão de trinta metros a partir do final da praia, nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988”, isto é, “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

Em suma, apesar de os terrenos de marinha e acrescidos não restarem expressamente excluídos da modalidade de remição do foro e consolidação do domínio pleno de que trata o art. 16-A, será impossível sua aplicação àqueles que se situem na faixa de segurança, a saber, a faixa de trinta metros a partir do final da praia, o que, a depender da demarcação da linha do preamar médio e da extensão da praia, pode acabar por abarcar toda a faixa de terrenos de marinha e seus acrescidos.

O art. 16-C, a seu turno, atribui ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a edição de portaria, permitida a delegação, com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação, nos termos do art. 16-A, bem como estabelece, em seus §§ 1º e 2º, uma série de requisitos para a alienação dos terrenos de marinha e acrescidos nos termos em que especifica a Lei nº 9.636, de 1998, “in verbis”:

Art. 16-C.

§ 1º Os terrenos de marinha e acrescidos alienados na forma desta Lei:

I - não incluirão:

a) áreas de preservação permanente, na forma do inciso II do “caput” do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; ou



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

b) áreas em que seja vedado o parcelamento do solo, na forma do art. 3º e do inciso I do “caput” do art. 13 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

II - deverão estar situados em área urbana consolidada.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas

III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;

IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e

V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; e

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos”.

Demais disso, o § 3º do art. 16-C, contém mais uma restrição à alienação dos terrenos de marinha e acrescidos, qual seja, a vedação à “supressão das restrições administrativas de uso ou edificação que possam prejudicar a segurança da navegação, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Defesa.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Por fim, o § 4º do art. 16-C dispensa autorização legislativa específica para a alienação dos imóveis constantes da portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de que trata o “caput”.

Prosseguindo, o art. 16-D da Lei nº 9.636, de 1998, confere desconto de 25% ao adquirente que proceda à aquisição à vista dos imóveis de que trata o art. 16-A, desde que requerida dentro do prazo de um ano, contado da data em que a portaria de que trata o art. 16-C incluir o bem na lista de imóveis sujeitos à alienação, asseverando o parágrafo único do mesmo art. 16-D, de forma até mesmo redundante, que não será concedido desconto nas alienações realizadas de forma parcelada.

Por sua vez, o art. 16-G determina o repasse de 20% da receita patrimonial decorrente da remição do foro dos imóveis de que trata o art. 16-A ao Distrito Federal ou aos municípios onde estejam localizados.

O último dispositivo da Lei nº 9.636, de 1998, digno de nota é o art. 16-H, que criou o instituto da Proposta de Manifestação de Aquisição, instrumento por meio do qual o foreiro que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações perante a Secretaria do Patrimônio da União poderá endereçar carta à esta última formalizando interesse na aquisição do imóvel.

Não obstante, nos termos do § 3º do art. 16-H, o protocolo da Proposta de Manifestação de Aquisição de imóvel da União pela Secretaria do Patrimônio da União não constituirá nenhum direito ao foreiro, de modo que a referida Secretaria poderá rejeitar o pleito do interessado, consubstanciando a consolidação do domínio pleno ato discricionário da administração.

2.7. Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015

A Lei n 13.139, de 26 de junho de 2015, que “altera os Decretos-Lei no 9.760, de 5 de setembro de 1946, no 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, e o Decreto-Lei no 1.876, de 15 de julho de 1981; dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências”, a despeito de ser,



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

precipualemente, uma Lei alteradora da legislação pretérita, possui alguns dispositivos autônomos dignos de nota.

Nesse sentido, o art. 12 remitiu os débitos de natureza patrimonial que, em 31 de dezembro de 2010, estavam vencidos há cinco anos ou mais, cujo valor total consolidado, naquela data, fosse de até dez mil reais, instituindo, na prática, anistia aos foreiros e ocupantes de imóveis da União.

O art. 16, por seu turno, isenta do pagamento de laudêmio, foro ou taxa de ocupação as pessoas jurídicas de direito privado “sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que se enquadrem na Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009”, ou “que desenvolvam ações de salvaguarda para bens culturais registrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), quando os imóveis da União utilizados sob regime de ocupação ou aforamento forem essenciais à manutenção, produção e reprodução dos saberes e práticas associados, na forma de ato do Secretário do Patrimônio da União”, de sorte que o § 1º desse mesmo artigo anistia os eventuais débitos patrimoniais dessas entidades em face da União, neste caso, sem limite de valor ou temporal.

Por derradeiro, o art. 17 assevera que “a Secretaria de Patrimônio da União disponibilizará em seu portal na internet, mensalmente, o total de receitas arrecadadas em cada unidade da Federação, discriminando as relativas a foro, taxa de ocupação, laudêmio e outros”, obrigação que se encontrava implementada quando da elaboração deste trabalho¹.

¹ Conf. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arrecadacao>



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

3. Das proposições em tramitação no Congresso Nacional

Neste tópico, apresentar-se-á o rol de Propostas de Emenda à Constituição – PEC, de Projetos de Lei do Senado – PLS e de Projetos de Lei – PL que têm por objeto alterar o arcabouço normativo relativo aos terrenos de marinha e acrescidos, cuja análise se efetivará com enfoque precípua naquelas proposições que visem a proceder a alterações profundas no regime jurídico relativo à matéria, o que, “in casu”, somente é passível de realizar-se por meio de alterações constitucionais.

Na presente data, tramitam no Senado Federal as seguintes proposições a tratar de matéria relativa a terrenos de marinha e seus acrescidos: PEC nº 50, de 2015, PEC nº 71, de 2013, PEC nº 56, de 2009, PEC nº 53, de 2007, PLS nº 342, de 2015, PLS nº 424, de 2015, PLS nº 714, de 2015, e PLS nº 256, de 2011.

Na Câmara dos Deputados, tramitam as seguintes proposições sobre o tema: PEC nº 16, de 2015, PEC nº 27, de 2015, PEC nº 30, de 2015, PEC nº 39, de 2011, PEC nº 603, de 1998, PL nº 9.851, de 2018, PL nº 9.850, de 2018, PL nº 2.203, de 2015, PL nº 5.891, de 2016, PL nº 5.525, de 2016, PL nº 2.203, de 2015, PL nº 951, de 2015, e PL nº 5.016, de 2013.

3.1. Das proposições em tramitação no Senado Federal

3.1.1. PEC nº 50, de 2015

A PEC nº 50, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Romero Jucá, tem por objetivo alterar o art. 20 da Constituição Federal “para possibilitar a alienação da propriedade dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos, e acrescenta ao texto constitucional o art. 168-A para dispor sobre a destinação dos recursos resultantes da alienação”.

Nesse sentido, acresce § 3º ao art. 20 da Constituição Federal, asseverando que “a propriedade dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos pode ser alienada, na forma da lei, observado o disposto no art. 168-A”.

Quanto ao art. 168-A, incluído no texto constitucional pela PEC, sua redação é a que segue:



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Art. 168-A. O produto da alienação a que se refere o § 3º do art. 20 será destinado ao pagamento de investimentos, de ações estratégicas e despesas inscritas em restos a pagar, vedado, em qualquer caso, o pagamento de despesas de custeio, sem prejuízo da utilização de outras fontes de recursos.

Observa-se, desde já, que o permissivo constitucional para alienação da propriedade dos terrenos de marinha e seus acrescidos não possui qualquer eficácia prática, pois, conforme demonstrado na análise da legislação atualmente em vigor, em especial da Lei nº 9.636, de 1998, referida alienação é atualmente possível, bastando, para isso, ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Demais, disso, a vinculação do produto da alienação dos terrenos de marinha e seus acrescidos – nos termos do art. 168-A – a despesas outras que não a proteção ambiental, a defesa nacional e a gestão patrimonial de imóveis da União não se apresenta como das mais adequadas, de sorte a desconsiderar a “mens constitutionis” que orientou a manutenção dos referidos bens sob a propriedade do poder público.

3.1.2. PEC nº 71, de 2013

A PEC nº 71, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Ricardo Ferraço, tem por objetivo alterar o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal “para retirar da dominialidade da União os terrenos de marinha e acrescidos que especifica”, conferindo a esse dispositivo a seguinte redação: “[são bens da União] os terrenos de marinha e seus acrescidos, com exceção das áreas localizadas em ilhas costeiras, sede de Municípios”.

Nota-se, de pronto, que a PEC revisita a problemática inaugurada com a Emenda Constitucional nº 46, de 2005, buscando, desta feita, excluir, de forma inequívoca, da propriedade da União, todos os imóveis localizados nas ilhas que contenham sede de município.

Apesar de a redação dada ao dispositivo, de fato, conseguir endereçar a questão supra, em face de sua redação direta e técnica legislativa clara, sob o ponto de vista do mérito, a alteração implementada pela PEC interessa, basicamente, a três municípios brasileiros, a saber, Vitória, Florianópolis e São Luís, de modo a não solucionar a problemática dos terrenos de marinha e acrescidos com a devida abrangência.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

3.1.3. PEC nº 56, de 2009

A PEC nº 56, de 2009, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Crivella, “acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para autorizar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários”.

Referido autorizativo constitucional carece de eficácia prática, pois, conforme demonstrado na análise da legislação atualmente em vigor, em especial da Lei nº 9.636, de 1998, referida alienação é atualmente possível, bastando, para isso, ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Não obstante, o parágrafo único do art. 97 contém regra que, de fato, poderia impactar na transferência dos terrenos de marinha e acréscidos aos atuais foreiros e ocupantes, qual seja, a obrigatoriedade de a União adotar as medidas administrativas necessárias à efetiva consolidação do domínio pleno daquelas propriedades no prazo de até cinco anos, mas o faz com técnica legislativa inadequada, possibilitando a interpretação de que referido prazo só começará a contar após a edição de lei a regulamentar o referido procedimento, “in verbis”:

Art. 97.

Parágrafo único. Ressalvados os terrenos de interesse público ou essenciais à segurança nacional, a lei que disciplinar o disposto no ‘caput’ deste artigo estipulará o prazo de até cinco anos para que a União adote as medidas administrativas necessárias à efetiva transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos aos novos proprietários.

3.1.4. PEC nº 53, de 2007

A PEC nº 53, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Almeida Lima, “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis”, consistindo em uma das mais abrangentes proposições



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

sobre o tema a tramitar no Congresso Nacional e que pode, de fato, endereçar a problemática relativa aos terrenos de marinha e acrescidos, conforme será demonstrado a seguir.

Nesse sentido, a PEC, em seu art. 1º, extingue, para todos os efeitos legais, “o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos”, regulando, em seu art. 2º, a destinação daqueles imóveis, “in verbis”:

Art. 2º As áreas conceituadas como terreno de marinha e seus acrescidos até a data da vigência desta Emenda Constitucional passam a ter a sua propriedade assim definida:

I – continuam como domínio da União as áreas:

- a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica;
- b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União;

II – passam ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas:

- a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual;
- b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;

III – permanecem sob domínio pleno dos respectivos donatários as áreas doadas mediante autorização em lei federal;

IV – passam ao domínio pleno dos Municípios onde se situam as áreas:

- a) não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos I a III;
- b) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal;



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

c) atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União;

V – passam ao domínio pleno:

a) dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob domínio útil destes, mediante contrato de aforamento;

b) dos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

Da leitura dos dispositivos supra, nota-se a transferência direta e imediata, por força do próprio texto constitucional, dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos atuais foreiros e cessionários, devendo o poder público, tão só, proceder aos trâmites administrativos necessários à sua efetivação.

Demais disso, os terrenos de marinha e seus acrescidos aforados, cedidos ou ocupados pelos estados e pelos municípios passam, imediatamente, à propriedade destes, incumbindo aos municípios, igualmente, a propriedade das áreas locadas ou arrendadas a terceiros, bem como as que não tenham sido atribuídas aos outros entes federados, criando, assim, algo como “terras devolutas municipais”.

Por seu turno, o parágrafo único do art. 2º atribui ao oficial do registro imobiliário da circunscrição onde se localizar os terrenos de marinha e acrescidos, à vista das certidões de quitação das obrigações relativas ao imóvel, competência para proceder ao registro de transmissão do domínio pleno em favor das pessoas de direito público ou privado mencionadas nos incisos II a V do “caput”, dispensando qualquer interferência da Secretaria do Patrimônio da União nesse processo.

Por fim, o art. 3º contém a cláusula de vigência, de cento e vinte dias, ao passo que o art. 4º revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extirpando do texto constitucional qualquer menção aos terrenos de marinha e seus acrescidos, que passarão a ser regulamentados, tão só, pelas disposições supra, constantes do corpo da PEC.

À parte a regra constante do art. 2º, inciso II, alínea “a”, que atribui aos municípios a propriedade das áreas que não sejam atribuídas aos demais entes federados ou a terceiros, consubstanciando medida de política legislativa, que poderia dispor de modo diverso,



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

atribuindo-as aos estados ou à própria União – bastando, para esse fim, apenas silenciar, de modo a ser a propriedade definida por força dos arts. 20, inciso II, e 26, inciso IV, da Constituição Federal – apenas um reparo seria devido, a fim de aperfeiçoar a técnica legislativa da PEC: a inclusão dos ocupantes de terrenos de marinha e acrescidos no rol do inciso V do art. 2º, dirimindo quaisquer eventuais disputas quanto ao direito de propriedade nessa hipótese.

3.2. Das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados

3.2.1. PEC nº 16, de 2015

A PEC nº 16, de 2015, cujo primeiro signatário é o Deputado Heráclito Fortes, “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e dá outras providências”, de sorte a excluir, do texto constitucional, o instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Demais disso, o “caput” do art. 2º da PEC assinala que “os bens públicos até então definidos como terrenos de marinha e seus acrescidos passarão a integrar o patrimônio dos Municípios, ressalvados os imóveis atualmente utilizados pelo serviço público federal e os cedidos, a qualquer título, a órgãos e entidades públicas estaduais, na forma da lei, de iniciativa do Presidente da República”, ao passo que o parágrafo único do mesmo dispositivo assevera que “a lei prevista no ‘caput’ deverá observar e regulamentar os direitos dos atuais ocupantes dos terrenos e demais situações jurídicas preexistentes”.

A despeito de as alterações pretendidas terem a potencialidade de solucionar a problemática que cerca os terrenos de marinha e seus acrescidos, a dependência de edição de lei – de iniciativa privativa do Presidente da República, anote-se – para efetivar a sua transferência pode acabar por inviabilizar a aplicabilidade da norma constitucional, tendo em vista a possibilidade de não edição da lei – como, aliás, é recorrente com diversos mandamentos constitucionais ainda pendentes de regulamentação por parte do legislador ordinário – de sorte a perpetuar a situação de insegurança jurídica que cerca a matéria, especialmente para os particulares que se encontram na situação de foreiros ou ocupantes daqueles imóveis.

3.2.2. PEC nº 27, de 2015



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

A PEC nº 27, de 2015, cujo primeiro signatário é o Deputado César Souza, “acrescenta parágrafos ao art. 20 da Constituição Federal, revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir os terrenos de marinha e seus acrescidos e dá outras providências”: trata-se de cópia da PEC nº 53, de 2007, analisada supra, mas com técnica legislativa inadequada², pois insere no próprio corpo da Constituição Federal, na forma de parágrafos, normas de caráter enumerativo e transitório, que seriam mais bem alocadas no Ato das Disposições Finais e Transitórias ou, como faz a PEC nº 53, de 2007, no corpo da própria emenda.

Sob o ponto de vista do mérito, as únicas alterações substantivas em face da PEC nº 53, de 2007, são: a não atribuição da propriedade dos terrenos de marinha e acrescidos remanescentes aos municípios, de sorte a aplicar-se, conforme o caso, o art. 20, inciso II – propriedade da União –, ou o art. 26, inciso IV – propriedade dos estados –, ambos da Constituição Federal; a disposição expressa de que “os proprietários dos terrenos de marinha não deverão pagar quaisquer taxas a União”, disposição, esta, que se mostra desnecessária, de todo modo, tendo em vista a extinção do instituto do aforamento dos terrenos de marinha pelo art. 2º da PEC.

3.2.3. PEC nº 30, de 2015

A PEC nº 30, de 2015, cujo primeiro signatário é o Deputado Lelo Coimbra, que “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis” é uma cópia literal da PEC nº 53, de 2007, conforme explicitado na própria justificção daquela proposição – “a presente Proposta de Emenda à Constituição segue os termos da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, apresentada no Senado Federal pelo Senador Almeida Lima” –, de sorte a caber, neste passo, a mesma análise procedida supra.

3.2.4. PEC nº 39, de 2011

² Conf. Lei Complementar nº 95, de 1998.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

A PEC nº 39, de 2011, cujo primeiro signatário é o Deputado Arnaldo Jordy, que “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis” é uma cópia quase literal da PEC nº 53, de 2007, de sorte a caber, neste passo, a mesma análise procedida supra, cumprindo registrar, sob o ponto de vista do mérito, tão somente, duas alterações constantes daquela PEC em face desta última: a inclusão expressa dos ocupantes de terrenos de marinha e acréscidos no rol de beneficiários da transferência da propriedade desses imóveis – o que representa um aperfeiçoamento no texto –; e, também, a atribuição ao Poder Executivo da incumbência de regulamentar o disposto na PEC, norma esvaziada de conteúdo normativo, em face do disposto no art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal.

3.2.5. PEC nº 603, de 1998

A PEC nº 603, de 1998, cuja primeira signatária é a Deputado Laura Carneiro, que “revoga o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, é a mais antiga proposição a tratar do tema atualmente em tramitação no Congresso Nacional, cujo conteúdo circunscreve-se à revogação do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Referida medida teria como efeito imediato desobrigar a União de submeter os terrenos de marinha e seus acréscidos ao regime enfiteutico, mas os manteria sob sua propriedade, de modo a não endereçar, de forma definitiva, a problemática que envolve a matéria, porquanto seria necessária a regulamentação infraconstitucional da situação dos atuais foreiros e ocupantes, fato, este, que poderia redundar em um cenário de insegurança jurídica a se arrastar por anos.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

4. Do modelo proposto

Conforme se deduz do exposto acima, o arcabouço normativo a regular os terrenos de marinha e seus acrescidos sofreu inúmeras alterações no último século e permanece algo obscuro até os dias atuais, de sorte a ser questionável a necessidade de manutenção do regime de aforamento para o atingimento das finalidades de segurança nacional, proteção ambiental, acesso ao mar, entre outros, já que a titularidade desses imóveis é, não raro, objeto de controvérsia, inclusive judicial³.

Demais disso, o interesse público pode ser alcançado por outros meios que não o regime de aforamento, tais como a servidão administrativa, a requisição administrativa, o direito de passagem, a ocupação temporária, entre outros (DI PIETRO, 2012), meios, estes, que imporiam menor ônus aos administrados do que o regime atual, ao passo que permitiriam o atingimento das finalidades que se almejou atingir quando da criação do instituto dos terrenos de marinha e acrescidos.

Neste passo, cumpre frisar, aliás, que o atingimento do interesse público não é uma categoria jurídica contraposta à satisfação do interesse privado, pelo contrário: o interesse público é o interesse do todo, descabendo asseverar-se a incompatibilidade entre ambos – interesse público e privado –, de sorte que o primeiro é função qualificada dos interesses das partes (MELLO, 2015), quais sejam, “in casu”, os administrados, foreiros, cessionários ou ocupantes de terrenos de marinha e acrescidos.

Conforme acentua a Constituição Federal de 1988, a propriedade privada e a sua função social são princípios da ordem econômica, isto é, a manutenção dos terrenos de marinha e seus acrescidos sob domínio do Estado não é medida necessária para o atingimento de sua finalidade social (SILVA, 2015), a qual, neste caso, abrange a defesa nacional, a preservação ambiental, o direito de acesso ao mar, entre outros.

Outrossim, conforme se demonstrou acima, nota-se um movimento constante no Congresso Nacional, com, ao menos, duas décadas de duração, de tentativas de alteração do

³ Conf., p.ex., <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341922>



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

regime jurídico aplicável aos terrenos de marinha e seus acrescidos, ora objetivando a supressão do regime de aforamento, ora objetivando a própria extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, o que denota a necessidade de modulação das expectativas dos administrados, consubstanciadas na atuação dos seus representantes eleitos.

Nesse sentido, é viável sustentar tanto a supressão do regime de aforamento quanto a extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, mediante a aprovação de proposta de emenda à Constituição, que deve endereçar, em seu próprio texto, a problemática relativa à situação dos atuais foreiros, ocupantes e cessionários, de sorte a evitar a perpetuação de insegurança jurídica em relação à matéria, o que não exclui, obviamente, a possibilidade de regulamentação infraconstitucional “a posteriori” por parte do legislador ordinário.

Dito isso, tendo em vista as proposições analisadas supra, aquela que mais se adequa ao atingimento das finalidades supracitadas é a Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, que, quando da elaboração deste trabalho, encontrava-se aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, desde o dia 10 de novembro de 2017, após um longo processo de designação de relatorias diversas e apresentação de mais de uma dúzia de pareceres distintos, que ainda não resultaram na conclusão de sua instrução por parte daquela Comissão⁴.

Não obstante, sugere-se o perfazimento de algumas alterações de ordem de mérito e de técnica legislativa na referida PEC, nos termos da minuta apresentada a seguir, com o objetivo de aperfeiçoar o texto proposto, quais sejam: i) alteração do “caput” do art. 2º, para instituir como marco temporal a data da publicação da Emenda Constitucional; ii) alteração do inciso IV do “caput” do art. 2º, para excluir a destinação das áreas não enquadráveis nos incisos I a III aos municípios e para incluir alínea prevendo a transferência das áreas que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos municípios; iii) alteração do inciso V do “caput” do art. 2º, para incluir alínea prevendo a destinação aos ocupantes das áreas a estes outorgadas pela União; iv) inclusão de parágrafo para prever o pagamento de quantia equivalente ao valor de mercado das áreas respectivas pelos ocupantes e cessionários para fim de consolidação do domínio pleno, em valor

⁴ Conf. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81429>



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

a ser arbitrado pela União no prazo de um ano; v) inclusão de parágrafo para prever a transferência imediata e gratuita aos ocupantes e cessionários na hipótese de não arbitramento do valor de que trata o item “iv” dentro do prazo de um ano; vi) inclusão de parágrafo para definir como devolutas as áreas não enquadradas nos incisos I a V do “caput” do art. 2º, nos termos dos arts. 20, inciso II, e 26, inciso IV, da Constituição Federal; vii) alteração da cláusula de vigência, prevendo a entrada em vigor da Emenda Constitucional na data de sua publicação.

Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica extinto, para todos os efeitos legais, o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos.

Art. 2º As áreas conceituadas como terreno de marinha e seus acrescidos até a data da publicação desta Emenda Constitucional passam a ter a sua propriedade assim definida:

I – continuam como domínio da União as áreas:

a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica;

b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União;

II – passam ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas:

a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual;



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;

III – permanecem sob domínio pleno dos respectivos donatários as áreas doadas mediante autorização em lei federal;

IV – passam ao domínio pleno dos Municípios onde se situam as áreas:

a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal;

b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Municípios;

c) atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União;

V – passam ao domínio pleno, desde que quites com suas obrigações:

a) dos foreiros, as áreas sob domínio útil destes, mediante contrato de aforamento celebrado com a União;

b) dos ocupantes, as áreas outorgadas pela União;

c) dos cessionários, as áreas que lhes foram cedidas pela União.

§ 1º Para a efetivação do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso V do “caput” deste artigo, os ocupantes ou cessionários deverão proceder ao pagamento do equivalente ao valor de mercado das áreas respectivas, excluídas as benfeitorias, que deverá ser arbitrado pela União no prazo de até 1 (um) ano a contar da data da publicação desta Emenda Constitucional.

§ 2º Na hipótese de inobservância do prazo constante do § 1º deste artigo, as áreas de que tratam as alíneas “b” e “c” do inciso V do “caput” deste artigo passarão ao domínio pleno dos ocupantes ou cessionários, independentemente do pagamento de quaisquer valores.

§ 3º Ao oficial do registro imobiliário da circunscrição respectiva, à vista das certidões de quitação das obrigações relativas ao imóvel, compete proceder ao registro de



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

transmissão do domínio pleno em favor das pessoas referidas nos incisos II a V do “caput” deste artigo.

§ 4º As áreas que não se enquadrarem nos incisos I a V do “caput” deste artigo são consideradas terras devolutas, cuja propriedade será definida nos termos dos arts. 20, inciso II, e 26, inciso IV, da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5. Considerações finais

Conforme se depreende da análise da evolução histórica do arcabouço normativo relativo à matéria, os terrenos de marinha e seus acrescidos nunca se consolidaram como um instituto jurídico estável, de modo a restarem envoltos em intensa controvérsia há mais de um século, tanto em âmbito administrativo quanto em âmbito jurisdicional, controvérsia, esta, que vem se intensificando com as recorrentes alterações legislativas, que, via de regra, carecem de qualquer sistematização, dificultando sobremaneira o trabalho dos intérpretes e dos operadores do Direito.

Demais disso, o instituto da enfiteuse é considerado anacrônico – haja vista a impossibilidade de sua instituição pelos particulares com o advento do Código Civil de 2002 – e um meio ineficiente para a gestão dos bens públicos, o que vem motivando, em especial após a Constituição Federal de 1988, a propositura de inúmeras medidas legislativas, em especial propostas de emendas à Constituição, com o objetivo de revogar o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obriga a sua utilização em face dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Nesse bojo, discute-se no Congresso Nacional há ao menos duas décadas a própria extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, procedendo à atribuição dessas áreas aos estados, municípios e aos particulares que detenham contratos de aforamento, ocupação ou cessão, o que, de modo algum inviabilizaria a atuação do poder público no sentido



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

da manutenção dos imperativos de segurança nacional, da preservação ambiental, do acesso ao mar, entre outros.

Em face dessa realidade, este trabalho sugere a extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, de modo a solucionar, em medida transversa, toda a problemática relativa à definição da linha do preamar médio de 1831, a demarcação da faixa de terrenos de marinha, bem como a aplicação do regime enfitêutico a esses imóveis, mediante a aprovação, com alguns ajustes de mérito e de técnica legislativa, da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, em tramitação no Senado Federal.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940*. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/14c4cf92a62195f9032569fa0060d55c?OpenDocument>. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3438.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1876.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19636.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13139.htm. Acesso em: 25.6.2018.

_____. *Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13240.htm. Acesso em: 25.6.2018.



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

_____. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em:
25.6.2018.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*, vol. 4, pp. 381-382. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, pp. 140-164. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, pp. 549-550. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, pp. 59-60. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 826. São Paulo: Malheiros, 2015.