



**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)**  
**COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

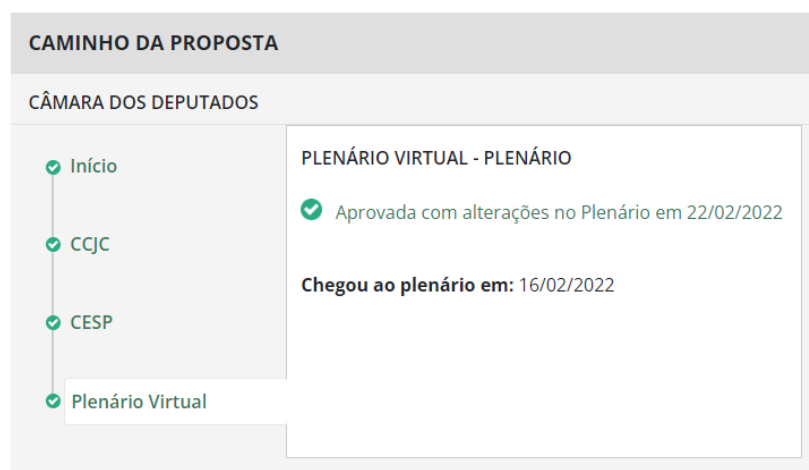
**INDICAÇÃO Nº 012/2022**

**RELATOR: JOSÉ ENRIQUE TEIXEIRA REINOSO**

**EMENTA:** Análise da **PEC nº 39/2011**, que revoga o inc. VII, do art. 20, da Constituição Federal, e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional Tributário. Terreno de Marinha. Foro. Taxa de ocupação. Laudêmio. SPU. PEC nº 39/2011. Art. 20, inc. VII, da CRFB/88. Extinção.

Honra-me o Presidente desta seleta Comissão de Direito Financeiro e Tributário do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Adilson Rodrigues Pires, com a relatoria da Indicação nº 012/2022, que trata da **extinção do instituto do terreno de marinha e seus acréscidos**, proposta na Câmara dos Deputados com recente aprovação em plenário, senão vejamos:



Dessa forma, a **PEC 39/2011** foi aprovada em dois turnos no último dia 22 de fevereiro, na CÂMARA DOS DEPUTADOS, visando extinguir o instituto do



terreno de marinha, retirando a propriedade exclusiva da União sobre estes imóveis.

Outrossim, a **PEC segue para o SENADO FEDERAL**, com expectativa também de aprovação, com a redação final abaixo apresentada decorrente de EMENDA SUBSTITUTIVA na Câmara dos Deputados:

Art. 1º As áreas definidas como terrenos de marinha e seus acrescidos passam a ter sua propriedade assim estabelecida:

I - **continuam sob o domínio da União as áreas afetadas ao serviço público federal**, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos e a unidades ambientais federais, e **as áreas não ocupadas**;

II - passam ao domínio pleno dos respectivos **Estados e Municípios as áreas afetadas ao serviço público estadual e municipal**, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos;

III - **passam ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação desta Emenda Constitucional**;

IV - passam ao **domínio dos ocupantes não inscritos**, desde que a ocupação tenha ocorrido pelo **menos 5 (cinco) anos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional e seja formalmente comprovada a boa-fé**;

V - passam aos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

§ 1º **A transferência das áreas de que trata este artigo será realizada de forma:**

I - **gratuita**, no caso das áreas ocupadas por habitação de interesse social e das áreas de que trata o inciso II do caput deste artigo;

II - **onerosa**, nos demais casos, conforme procedimento adotado pela União nos termos do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 2º As áreas não ocupadas de que trata o inciso I do caput deste artigo requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano serão transferidas ao Município, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal e as demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da



ocupação do solo urbano.

Art. 2º **Fica vedada a cobrança de foro e de taxa de ocupação** das áreas de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, **bem como de laudêmio** sobre as transferências de domínio, **a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional.**

Art. 3º **A União adotará as providências necessárias para que, no prazo de até 2 (dois) anos, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional.**

Parágrafo único. Nas transferências de que trata o inciso III do caput do art. 1º desta Emenda Constitucional, **serão deduzidos os valores pagos a título de foros ou de taxas de ocupação nos últimos 5 (cinco) anos, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).**

Art. 4º Ficam revogados o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 22 de fevereiro de 2022.  
**(grifos nossos)**

De acordo com o art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, **são terrenos de marinha:**

*em uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: os terrenos 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.*

Consoante o art. 3º do mesmo diploma legal, 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. Os terrenos de marinha e seus acrescidos constituem bens da União em virtude do que determina o art. 20, VII, do texto constitucional de 1988.

Então, cumpre salientar que os **Terrenos de Marinha são áreas na orla**



**da costa brasileira ou bordas de rios afetados pela maré.** Compreendem até 33 metros, a partir da linha média da maré cheia de 1981, chamada “linha preamar”, regulamentada pelo Decreto-Lei n. 9.760/1946.

Foram criados na época da Colônia em reconhecimento à importância da exploração econômica vinda das águas (pesca e controle de entrada de mercadorias, por exemplo) e, historicamente passando pelo Império, com fins a proteger a costa brasileira.

Na oportunidade, **os 33 metros foram considerados suficientes para que as forças militares se deslocassem ao longo da costa.** Atualmente existem 500 mil terrenos nestas condições, dos quais mais de 270 mil estão ocupados por particulares no território brasileiro.

Na verdade, atualmente só existe uma justificativa para a manutenção dos terrenos de marinha que pode ser resumida ao aspecto financeiro. **Esses bens servem tão-somente como meio de arrecadação de receita para a União, por meio da cobrança de foros, laudêmios e taxas de ocupação.**

Isso ocorre mediante o pagamento de “taxas”: o **laudêmio** (cobrado sobre a venda do imóvel), o **foro** (de 0,6% sobre o valor do imóvel, pago anualmente pelo ocupante) e a **taxa de ocupação** (um adicional devido por quem não assinou ainda um o contrato de arrendamento com a União).

Por outro espectro de análise, a cobrança desses encargos tem um custo social que não pode ser ignorado. Para o Poder Público, a participação dessa receita no total da arrecadação é pouco representativa. **Já para os foreiros e ocupantes, o pagamento dos foros e taxas de ocupação, somado ao recolhimento de impostos e outros tributos locais, tem um peso considerável no orçamento familiar.**

Esta PEC 39/2011 acaba com essas taxas e dá várias destinações a esses locais, dependendo de quem está ocupando. Caso a área seja destinada a prestação de serviços públicos federais, mesmo que através de concessionárias, ou tiver unidades ambientais, continuará com a União. Se houver serviços públicos estaduais ou municipais, será cedida ao Estado ou município.

### **RAZÕES DA ELABORAÇÃO DA PEC Nº 39/2011**

Com base nessas premissas, que os Deputados autores da proposta alegavam que tais áreas representaram em tempos remotos **uma forma de defesa do território nacional**, visto que se situavam em posição estratégica para o revide de ataques de forças inimigas ou de piratas, o



**que não mais se justifica**, tendo em vista armamentos modernos, super sofisticados, que tornam ineficaz tal forma de proteção da costa brasileira.

Ainda, sustentam os autores da proposta que é a grande maioria da população que pagam essas taxas nos milhares de municípios brasileiros, que por sua vez é constituída de pessoas de classe média e classe média baixa, muitos dos quais adquiriram tal direito mediante recursos do sistema financeiro de habitação.

Nesse sentido, o art. 2º da proposição determina **a revogação do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal**, que atribui à União a titularidade desses bens. Propõe, ademais, **a revogação do § 3º do art. 49** do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo segundo o qual a *“enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima”*.

De mais a mais, continuariam apenas no **domínio da União Federal** as áreas: nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica; que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; e destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei.

Na sequência, passariam ao **domínio pleno dos Estados** onde se situam as áreas: nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual; e que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados. As áreas doadas mediante autorização em lei federal permaneceriam sob o domínio dos respectivos donatários.

Por outro lado, passariam ao **domínio pleno dos Municípios** onde se situam as áreas: que não se adequam às hipóteses anteriores; nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal; e atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União.

No bojo do texto da PEC é previsto ainda que **os terrenos de marinha vão passar para o domínio pleno, à título oneroso, dos foreiros e ocupantes regularmente inscritos, até a data de publicação da Emenda**, no órgão de gestão do patrimônio da União (SPU - Secretaria do Patrimônio da União).

Ou seja, caso o terreno esteja ocupado por pessoas ou empresas inscritas na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), elas passarão para o domínio pleno deles, mediante pagamento. Entretanto, **a PEC não define como**



**será estabelecido o valor desses terrenos, apenas diz que as quantias gastas com foros e taxas de ocupação nos cinco anos anteriores serão abatidos do valor a ser quitado.**

Ora, se aprovada, a PEC extingue os valores cobrados, tais como: o **laudêmio**, calculado sobre o valor da venda do imóvel; o **foro**, pago anualmente e que equivale a 0,6% sobre o valor do imóvel; e a **taxa de ocupação**, paga por aqueles que não possuem um contrato de aforamento junto à União.

Se o **ocupante estiver irregular, sem inscrição na SPU**, ficará com o imóvel apenas se a ocupação tenha ocorrido de **“boa-fé” e “até cinco anos antes” da promulgação da emenda** constitucional (após a aprovação da PEC). Os terrenos não ocupados poderão ser vendidos pelo governo federal após a promulgação ou mantidos para projetos públicos.

Urge destacar que existem dois regimes: a) **Regime de ocupação**: situação em que a União detém 100% do terreno e o ocupante paga uma taxa de ocupação anual, baseada no valor do imóvel, mas não detém domínio sobre o terreno e usufrui por mera liberalidade da União; e, b) **Regime de aforamento**: nesta situação o particular detém 83% do imóvel, enquanto os outros 17% pertencem à União.

Isto é, a PEC transfere os terrenos aos particulares, **mas não de forma gratuita**. Existe previsão que a regularização será mediante **pagamento, devendo ocorrer em até dois anos após a vigência da mudança**.

Nessa linha, a aquisição de imóveis que se enquadrem como terreno de marinha poderá ser vantajosa, especialmente para aqueles que se enquadram no regime de aforamento, isto porque será possível abater do valor correspondente ao ente federado, o montante gasto com taxas nos últimos 5 anos, corrigidos pela SELIC.

Outra vantagem é a extinção das taxas e do laudêmio. **Terrenos de marinha costumam ter um fator depreciativo, devido ao ônus constante junto à União**. Retirá-lo desta condição pode agregar valor e colocar o imóvel em pé de igualdade no mercado imobiliário, e os gastos com a regularização podem ser mitigados com valor final do imóvel.

No entanto, na prática atual todas as transações envolvendo esse tipo de propriedade já exigem dos cidadãos bastante cautela, pois nem sempre consta na escritura pública, todas as informações sobre a real situação do imóvel como bem da União.

Na verdade, **é muito comum a falta de comunicação entre o SPU e os Cartórios de Registro de Imóveis sobre a condição de um terreno inscrito no SPU**, portanto, **é imprescindível a investigação de toda a**



**cadeia dominial** desses imóveis antes de concretizar um negócio.

Mais importante ainda é ficar atento ao prazo que será estabelecido para regularizar o pagamento da cota, parcial ou integral, à União. Dessa forma, não se correrá riscos de ser surpreendido com uma inscrição em dívida ativa da União pelo não recolhimento de taxas vencidas e/ou devidas por estar ocupando um terreno de marinha, bem como ser futuramente penalizado com multa pela transferência tardia perante o SPU, se o titular do aforamento não pagar o respectivo laudêmio por causa da transação imobiliária quando transmitir a propriedade onerosamente.

## **A CONTEXTUALIZAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA E A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

---

O conceito de terrenos de marinha confunde-se com sua história e torna-se indispensável, para a compreensão deste, conhecer a sua origem enquanto finalidade. Indispensável também é a compreensão de alguns conceitos que envolvem esse instituto, pois sem isto, não se pode atingir sua definição por completo.

Ora, o conceito dos terrenos de marinha tem como fundamento uma abstração jurídica, uma norma de restrição e delimitação de uso de um determinado local. Portanto, para explicá-lo é necessário recorrer ao ordenamento jurídico, transcrevendo o seu conteúdo tal como se apresenta, para depois explicitar os seus detalhes.

A Ordem Régia, de 18 de novembro de 1818, determina que tudo aquilo que no futuro venha crescer sobre a água do mar - de modo natural ou artificial - continua como propriedade da Coroa. Define-se por essa Ordem Régia o que mais tarde seria positivado na nossa legislação, pelo Decreto-Lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1946, como terrenos acrescidos de marinha<sup>1</sup>. O art. 3º determina que 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.

Do ponto de vista cartográfico, afirma Oliveira<sup>2</sup> que desde as primeiras técnicas utilizadas na demarcação desses terrenos, a linha da preamar média do ano de 1831 foi presumida.

---

<sup>1</sup> SANTOS, Rosita de Souza. Terras de marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Tácio R. B. de. Para que servem os terrenos de marinha? Uma análise geoespacial sobre a função socioambiental de terras públicas da União no litoral norte de Maceió, Alagoas. 166p. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.



Lima<sup>3</sup> explica que, em resultado de efeitos climáticos, ao longo dos anos, houve o avanço do mar em direção ao continente. Portanto, grande parte dos terrenos de marinha, se utilizada a linha demarcatória da preamar-média do ano de 1831, encontram-se encobertos pelo mar, ou seja, estes terrenos já não existem. Na pesquisa realizada pelo referido autor na elaboração de sua tese de doutorado, na Praia da Enseada, cidade de São Francisco do Sul-SC, constatou que naquele local o mar já avançou cerca de 100 metros em direção a terra.

Tobias<sup>4</sup> (2017) observa que a costa brasileira possui cerca de 19.000 Km de extensão. Como sua demarcação não pode ser feita de uma só vez, quanto mais o tempo foi avançando, mais difícil ficou encontrar e demarcar os terrenos de acordo com a LPM do ano de 1831.

Na visão de Boscatto, Cabral e Silva<sup>5</sup>, para que se resolva esta indefinição legislativa que já se **perpetua por quase duzentos anos**, devem ser buscadas alternativas tanto jurídicas quanto técnicas, a fim de se avançar nessa discussão sobre os terrenos de marinha, pois as ações judiciais que tramitam em todo o país geram custos altíssimos, tanto para os cidadãos como para os cofres públicos.

Ocorre que a União possui inúmeros imóveis sem finalidade e/ou abandonados e que, além de gerarem despesas, estão descumprindo com sua finalidade social<sup>6</sup>, “[...]flecha obrigacional que também alcança a propriedade pública”

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

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

---

<sup>3</sup> LIMA, Obéde Pereira de. Localização geodésica da LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

<sup>4</sup> TOBIAS, Lopes Emmanuel. A verdadeira história dos terrenos de marinha e questões jurídicas controversas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5054, 3 maio 2017.

<sup>5</sup> BOSCATTO, Flavio; CABRAL, César e SILVA, Everton. Anais do COBRAC 2018. Florianópolis. SC: UFSC, 2018

<sup>6</sup> FORTINI, Cristiana. Medida Provisória 915/19 e a alienação de imóveis da União. Revista Consultor Jurídico. 2020





delimitar seu alcance, tornando-se precária em eficiência.

Aliás a professora Santos<sup>7</sup> destaca que o conceito terreno de marinha é algo genuinamente brasileiro e não possui par no direito de outros países, nem mesmo em Portugal. Este instituto tomou forma ao longo dos anos por meios de atos administrativos, leis e jurisprudências, sendo por fim positivado na Constituição Federal de 1988. Os terrenos de marinha e acrescidos correspondem às áreas demarcadas a partir da linha média das preamares de sizígia (marés altas) do ano de 1831 – LPM-1831, tomando como referência o estado da costa brasileira naquele ano.

Conforme ensina a professora Santos<sup>8</sup> aponta que o aforamento dá ao foreiro o direito do domínio útil sobre uma terra para o exercício de atividade ou para edificação de um imóvel, transmitindo-lhe dois atributos da propriedade: o uso e o gozo, mas **não o abuso, isto é, a disponibilidade sem restrições dessa mesma propriedade**, tal como aconteceria se sobre ela tivesse o domínio pleno, ou seja, livre de compromissos ou de quaisquer ônus. Explica ainda que o abuso não se refere à terra que o foreiro usa e goza, mas está restrito à liberdade que possui de transferir, ceder ou alienar o seu direito de domínio útil, ou o seu direito de ser foreiro.

Quanto aos terrenos de marinha existem três afetações possíveis, senão vejamos:

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

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

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

---

<sup>7</sup> SANTOS, Rosita de Sousa. Terras de Marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985

<sup>8</sup> SANTOS, Rosita de Sousa. Terras de Marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985



Segundo Maria Sylvia di Pietro<sup>9</sup> os bens dominiais constam do patrimônio privado da administração e são regidos por regime jurídico de direito privado. A afetação ou não destes bens depende da destinação que a eles é dada, pela natureza do bem ou por lei específica. Tais bens destacam-se, ainda, por serem passíveis de destinação a particulares mediante contraprestação financeira.

Segundo ensina Amorim<sup>10</sup>, a enfiteuse é o instituto jurídico que embasa o aforamento, permitindo a divisão do direito de propriedade, segregando-o em domínio útil e direto. O domínio útil pertence ao enfiteuta ou foreiro, cabendo ao senhorio (no caso, a União) o domínio direto. Anualmente, o foreiro deve pagar uma taxa ao senhorio, denominada foro, que corresponde, atualmente, a 0,6% do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.

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

Deve-se desvincular a relação entre terrenos de marinha, as áreas de preservação ambiental e as áreas de praia. Trata-se de institutos diversos que podem ou não se sobrepor. Os terrenos de marinha e seus acrescidos possuem variação ao longo de seu traçado, estando vinculada a uma referência de maré do ano 1831. Já as áreas de proteção ambiental possuem legislação específica consolidada, assim como as praias marítimas, cuja definição está prevista na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

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

Nesse sentido, uma das falhas de gestão da SPU que pode ser apontada é a **não finalização da demarcação e homologação da LPM-1831 em toda a extensão da faixa de marinha**, o que se faz necessário por determinação legal. Segundo a legislação<sup>11</sup> aplicável, a SPU possui prazo até 31/12/2025 para concluir a identificação e demarcação dos terrenos marginais de rio federal navegável e dos terrenos de marinha e seus

<sup>9</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014

<sup>10</sup> AMORIM, Edgar Carlos de. *A enfiteuse à luz do novo Código Civil*. São Paulo: ABC, 2002.

<sup>11</sup> Cf. Art. 12-C do Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946.



acrescidos.

Para além da demarcação da LPM-1831 em toda a extensão dos terrenos de marinha, que por si só é algo que a SPU não conseguiu executar ao longo da sua existência, essa etapa é apenas o início da gestão desse patrimônio. Os terrenos contidos em trechos demarcados passam a ser formalmente da União e precisam ser cadastrados, incorporados e geridos. Observa-se que, por falha de gestão, podem existir casos de imóveis contidos em áreas demarcadas e que não possuem cadastro na SPU, permanecendo sem recolher taxas de ocupação ou foro e que continuam a ser comercializados como se fossem alodiais, sem o recolhimento de laudêmio<sup>12</sup>.

Verifica-se, portanto, que urge à União executar uma política de redução da carteira imobiliária sob gestão da SPU, de modo que este patrimônio seja zelado de forma eficiente e conduzido para permanecer sob domínio da União apenas os imóveis em que realmente houver interesse público, econômico, social em mantê-los ou que tenha como objetivo a preservação ambiental ou a defesa nacional. Dentre os imóveis dominiais, prioritariamente, **os terrenos de marinha localizados nos centros urbanos consolidados deveriam ser alienados aos atuais ocupantes/foreiros.**

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

Por outro lado, a adoção da simples extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos como resolução para esta celeuma, nos moldes da PEC nº 39/2011, ainda que realizada apenas nos centros urbanos consolidados, parcela minoritária dos estudiosos<sup>13</sup> defende que poderia até trazer grande confusão administrativa para promover a regularização e destinação dos imóveis contemplados.

Em apertada síntese, a União deveria concentrar sua **atuação na proativa racionalização do uso dos prédios públicos**, a serem possivelmente compartilhados entre órgãos distintos, gerando, a seu turno, uma redução na quantidade de imóveis alugados para uso de órgãos públicos, devendo ser revisados os contratos de cessão onerosos e não onerosos e

---

<sup>12</sup> Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, realizada em 2020. Disponível no Processo SEI/ME 10154.119421/2019-21

<sup>13</sup> KLEIN, Carlos. A Secretaria do Patrimônio da União e a Alienação dos Terrenos de Marinha. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília – DF, 2020.



promovidas atividades de fiscalização e gestão dos demais bens da União, a exemplo dos terrenos de marinha ao longo da costa, coibindo invasões, ocupações irregulares e degradação ambiental.

Em suma, é notável<sup>14</sup> que a diminuição dos imóveis na carteira da União possibilitaria uma gestão otimizada dos recursos públicos, dando melhor guarida à eficiência preconizada pelo pacto federativo nacional.

### **A INSEGURANÇA JURÍDICA DECORRENTE DA NEBULOSA APLICAÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 9.760/46**

---

É necessário recorrer ao artigo 2º da Lei 9.760/46 para compreender a definição legal do terreno de marinha:

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:

Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

Por sua vez, reiterar que os terrenos de Marinha são bens dominicais que podem ser utilizados por particular sob o regime jurídico de aforamento ou de ocupação.

No que tange ao aforamento, a redação do artigo 101, do Decreto-Lei 9.760, dispunha que tais bens ficavam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do domínio pleno, sendo alterada pelo artigo 88 da Lei 7.450/85, que lhe deu nova redação:

“art. 101. Os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado”

Ocorre que na prática observa-se clarividente ilegalidade pela União Federal no reajuste do foro quando esse deveria ser **invariável, apenas passível de atualização monetária, através do índice oficial IPCA**. Apenas essa questão já gera inúmeros litígios administrativos e judiciais pelo Brasil.

A questão ora examinada é de fácil entendimento, tanto que a doutrina, de há muito, reconheceu a característica INVARIÁVEL dessas cobranças. O

---

<sup>14</sup> O' DE ALMEIDA, José Mouro de Lima - Terrenos de marinha: por que a tentativa de os extinguir é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente? Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 7, n. 7, p. 201- 211, out. 2008.



professor José dos Santos Carvalho<sup>15</sup> Filho reitera o fato de que o foro só pode ser atualizado monetariamente, no entanto nunca reajustado com base em outro critério, como, por exemplo, a alteração do valor venal do imóvel:

Enfiteuse é o instituto pelo qual o Estado permite ao particular o uso privado do bem público útil, mediante a obrigação de pagar ao proprietário uma pensão ou foro anual certo e invariável. O STF, todavia, a propósito da Lei 7.450/85, que fixaria o foro em 0,6 % do valor do respectivo domínio pleno (alterando o art. 101 do decreto-lei nº 9.760/46), decidiu que, apesar de assegurado o direito dos anteriores enfiteutas, por ser o contrato tido como ato jurídico perfeito (e, pois, imune à lei nova, ex vi do art. 5º, XXXVI da CF) é admissível a correção monetária de seu valor a fim de evitar enriquecimento sem causa do enfiteuta.

No mesmo sentido, eis a opinião precisa de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>16</sup>:

O aforamento ou enfiteuse real sobre coisa alheia confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual e a conservar-lhe a substância. “Enfiteuse só existe sobre imóveis e, em rigor, ao conceito formulado seria preciso acrescentar que a renda é certa e invariável e que o direito real em apreço é transferível, onerosa ou gratuitamente, desde que seja dado aviso ao senhorio.

Em razão desses dispositivos mencionados, **aumentou-se desmesuradamente pelo país o valor do foro**, levando a geração de nebuloso contencioso administrativo e judicial expressivo entre os contribuintes e o Fisco federal.

Percebe-se que o que a lei admite **é apenas e tão somente a atualização monetária do foro**. Essa atualização possui o simples objetivo de, ao mesmo tempo, evitar o enriquecimento sem causa dos particulares e recompor os valores que foram consumidos naturalmente pelo fenômeno inflacionário.

As leis de 1985 e de 1987 (Decreto-Lei 2398/87, que trata da temática relacionada à taxa de ocupação), visaram evitar a corrosão inflacionária dos seus valores, numa época de inflação galopante (189% a 302%), mas **jamais poderiam significar uma autorização para a União majorar sua**

---

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, José. Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Lúmen Iuris, Rio de Janeiro, p.910

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio. Terrenos de Marinha Aforados e o Poder Municipal, in Revista de Direito Público, nº 88, de out de 1998, p. 47



**cobrança, quanto queira de forma arbitrária**, em desrespeito ao Estado Democrático do Direito.

De fato, já existe farta jurisprudência no sentido de que a atualização do foro e/ou da taxa de ocupação devem corresponder à compensação correlativa à desvalorização da moeda, logo nada mais do que isso se justifica, ainda mais num país com inúmeros tributos existentes corroborando um verdadeiro “carnaval tributário”.

Embora o **Aforamento e a Taxa de Ocupação revelem clara distinção** quanto a sua natureza jurídica, nos aspectos patrimoniais e financeiros, suas consequências são rigorosamente iguais:

- (i) O aforamento e a Ocupação são modos de utilização do mesmo imóvel, o Terreno de Marinha;
- (ii) No aforamento e na Ocupação, o particular paga anualmente uma contraprestação pela utilização do Terreno de Marinha, variando somente o percentual e o nomen juris da receita (foro ou taxa de ocupação);
- (iii) No aforamento e na Ocupação o particular paga o mesmo percentual de 5% (cinco por cento), a título de laudêmio, se pretende transferir o imóvel, onerosamente, a terceiro (artigo 3º, do Decreto-Lei 2398/87).

Por outro lado, urge informar que o **laudêmio é instituto típico do Direito Civil** e, conforme o artigo 102 do Decreto Lei 9.760/46, c/c o artigo 686 do Código Civil de 1916, já que o código Civil Vigente aboliu o instituto, preservando, porém os aforamentos existentes.

**Ou seja, o laudêmio representa o consentimento do senhorio direto na alienação do bem e seu desinteresse no exercício da opção de adquirir para si o domínio útil.**

Tendo em vista que o legislador, no regime de ocupação, institui a mesma obrigação do pagamento do laudêmio na sua transferência onerosa, tal pagamento há de ter o mesmo significado, isto é, representa o consentimento da União na transferência da ocupação e seu desinteresse de reaver o imóvel, como diz expressamente o artigo 130 do decreto lei nº 9.760/46.

Ora, se como diziam os romanos, **onde há a mesma razão deve haver o mesmo direito, a vedação de aumento excedente à correção monetária, aplicável a taxa de ocupação, há inexoravelmente também ser aplicável ao foro dos terrenos de Marinha.**

Afinal, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o aumento excedente



à atualização monetária, após a constituição do aforamento, viola a garantia do ato jurídico perfeito, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Republicana.

Outrossim, **não há que se falar em atualização do valor do foro pelo valor do mercado do imóvel.** O entendimento que vem sendo trilhado por vasta jurisprudência é de que o **foro deve ser atualizado para evitar e compensar a inflação, e só.**

### **DO ATUAL AUMENTO DESARRAZOADO DO FORO PELA UNIÃO FEDERAL**

A manutenção do foro na atualidade parece reforçar uma regra draconiana, onde o cidadão tem que pagar pelo que tem todo ano calendário. No caso do Rio de Janeiro, avenida Atlântica, Viera Souto, parcela da Lagoa Rodrigues de Freitas, aeroporto, é quase tudo terreno de marinha.

Outrossim, mesmo que se admita a possibilidade de “reavaliação dos imóveis”, para obter a base de cálculo e viabilizar a cobrança “atualizada” do foro, não se mostra legítimo que a União Federal proceda a um aumento do foro superior a 115% a cada ano.

Com efeito, não há o que se falar em atualização do valor das “Taxas” pelo valor de mercado do imóvel. O entendimento que vem sendo trilhado por vasta jurisprudência é de que o foro e as Taxas de ocupação devem ser atualizados para evitar e compensar tão somente a inflação.

Ora, ao contrário do que se tenta fazer crer os valores são, sim, abusivos e, se a União continuar nessa levada, em pouco tempo **as taxas chegarão ao valor do próprio imóvel, o que é incabível, irrazoável, desproporcional e aviltante ao contribuinte.**

De mais a mais, note-se que o **aumento desarrazoado fere o princípio tributário do não-confisco**, uma vez que os valores que têm sido cobrados são inquestionavelmente excessivos e oneram em demasia os contribuintes.

Urge salientar, o flagrante desrespeito da SPU pelo contribuinte quando da violação do princípio da não-surpresa, uma vez que o Autor vem sendo surpreendido com este aumento abrupto nos últimos anos, sem qualquer justificativa plausível da União Federal. Nada mais absurdo!

Em face do exposto, o critério utilizado à atualização do domínio útil de imóvel sob regime de enfiteuse, para fins de cálculo do foro anual, regulada no art. 101 do DL 9.760/46, baseia-se apenas na atualização monetária, e não na atualização do valor de mercado do bem, como



alegado pela União.

## **CONCLUSÕES**

---

A atual PEC 39/2011, com parcela da sua redação alterada, segue ao SENADO FEDERAL, onde tudo leva a crer, deverá ser aprovada. Primeiro, pelas razões apresentadas nesse breve parecer. Segundo porquanto não há lógica na sua manutenção perante a atual realidade brasileira. Terceiro, o fim do terreno de marinha trará ganhos para toda população afetada, e por via reflexa será o fim de inúmeros problemas para o próprio governo federal.

Dessa forma, rogamos pela aprovação integral da PEC 39/2011, porque o fim do terreno de marinha representa inevitável avanço para o país. Pensar diferente seria alterar a natureza das coisas, violando frontalmente as normas constitucionais tributárias, a jurisprudência administrativa e judicial sobre o tema. Portanto, este Relator opina pela **APROVAÇÃO** da atual redação dada a PEC 39/2011, tendo em vista toda a fundamentação expendida.

Em suma, esse parecer deve ser encaminhado ao GABINETE do presidente da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJ) no **SENADO FEDERAL**, com uma forte recomendação de aprovação do texto da PEC 39/2011 pelo estudo ora apresentado.

É como me parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, 05 de maio de 2022.

  
**JOSÉ ENRIQUE TEIXEIRA REINOSO**

Membro da Comissão de Direito Financeiro e Tributário do IAB.