

SOBRE OS BENS DA UNIÃO: DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS LOCALIZADOS EM ILHAS COSTEIRAS QUE CONTENHAM SEDE DE MUNICÍPIO

UNION'S GOODS: MARINE LANDS LOCATED IN COASTAL ISLANDS ON WHICH MUNICIPAL HEADQUARTERS IS

Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira¹

Daury César Fabríz²

RESUMO: O artigo se propõe a apresentar o instituto dos terrenos de marinha para, então, discutir se, após a Emenda Constitucional 46 de 2005, eles permanecem como bens da União, apresentando e discutindo, assim, a tese jurídica firmada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 676 de sua repercussão geral, bem como avaliando possíveis futuras mudanças nesse cenário, especialmente a partir da Proposta de Emenda à Constituição 53 de 2007.

PALAVRAS-CHAVE: Direito constitucional; Bens da União; Terrenos de marinha; Terras de marinha; Emenda Constitucional 46/2005; Supremo Tribunal Federal; Repercussão Geral; Tema 676; PEC 53/2007.

ABSTRACT: The following paper discusses the history of the marine lands as Union goods, their permanence since the Brazilian Supreme Court 2017 binding decision at the legal thesis 676, and the possible changes proposed with the Constitution Amendment Proposal 53 of 2007.

KEYWORDS: Constitutional law; Union goods; Marine lands; Constitutional Amendment; Supreme Court; Binding decisions.

¹ Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais; Pesquisador Mestre no Departamento de Direito Público da UFRN; Professor de Direito Constitucional e Teoria Política; Servidor Público Federal. E-mail: julio.pfhs@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito pela UFMG; Professor Associado III da UFES; Professor Doutor Nível I da FDV; Líder do Grupo de Pesquisa “Estado Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais” do PPGD da FDV; Advogado e Sociólogo. E-mail: daury@terra.com.br.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A história da evolução constitucional brasileira sobre as terras de marinha e seus acrescidos enquanto bens da União é interessante.

A Constituição do Império não continha qualquer referência aos bens da União, nem sequer aos bens das Províncias. Mais tarde, na Constituição de 1934, a previsão era a de que estariam no domínio da União os bens a ela pertencentes segundo as leis então em vigor e as ilhas fluviais e lacustres situadas em zonas fronteiriças (art. 20, I e III). Disposição esta repetida no art. 36, a e c, da Constituição de 1937. O art. 34, I, da Constituição de 1946, fazia referência às ilhas fluviais e lacustres situadas nas zonas limítrofes com outros países. Já na Constituição de 1967, eram uns dos bens da União as ilhas oceânicas e as ilhas fluviais e lacustres situadas nas zonas limítrofes com outros países, além dos bens já pertencentes à União (art. 4º, II e V), tendo a EC 1/1969 mantido essa mesma previsão. As ilhas costeiras, bem como os terrenos de marinha só encontram previsão constitucional expressa na Constituição de 1988 (CRFB/88), em seu art. 20, IV e VII. Apesar do tratamento dogmático recente, tanto as ilhas costeiras quanto os terrenos de marinha já existiam no Brasil. Aquelas, certamente muito antes da chegada dos portugueses, estes, apenas após a sua chegada, já que não se têm notícias de alguma regulamentação, ainda que feita por tradição oral, pelos povos indígenas.

A expressão “*terreno de marinha*” revela um instituto que se refere a uma porção de terra e que foi criado, no Brasil, com a Ordem Régia de Portugal de 21/10/1710. Apesar do silêncio da maioria das Constituições brasileiras, esses terrenos já eram bens públicos desde a colonização e assim permanecem até os dias atuais. Faz prova disso, aliás, o art. 201, f, da Nova Consolidação das Leis Cíveis de 11/08/1899, em que se estabelecia que os terrenos de marinha se compreendiam entre as terras públicas.

Tudo corria bem até a EC 46/2005 à CRFB/88 provocar uma falsa dúvida. É que no texto constitucional originário, o art. 21, IV, previa que as ilhas costeiras, salvo aquelas sob o domínio dos Estados, dos Municípios ou de terceiros, são bens da União. A EC 46/2005 redigiu novamente o dispositivo, que passou a conter a

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

previsão de que as ilhas costeiras, exceto as que contenham a sede de Municípios, salvo dentre estas as áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e também aquelas sob o domínio dos Estados, dos Municípios ou de terceiros, são consideradas bens da União. Com essas alterações, surgiu a tese de que as terras de marinha e seus acrescidos não eram mais bens da União caso se situassem em cidades sede de Município. Entretanto, mantido intocado o art. 20, VII, da CRFB/88, o entendimento mais adequado e plausível parecia ser o de que esses terrenos e seus acrescidos continuavam sendo bens da União.

Em 2013, ao reconhecer a existência de repercussão geral no RE 636199 (Rel. Min. Rosa Weber), o STF chamou para si a responsabilidade de se posicionar a respeito da amplitude da EC 46/2005 e colocar um ponto final na polarização até então existente. Nesse passo, o presente artigo apresenta e discute, criticamente, o entendimento firmado pelo STF.

2 APRESENTANDO AS TERRAS DE MARINHA

A referência mais famosa sobre os terrenos de marinha no Brasil se encontra na Ordem Régia de 21/10/1710, que excluía das terras dadas em sesmarias as marinhas, que deveriam estar desimpedidas para a realização de serviços da Coroa e de defesa da terra,³ tendo, inclusive, o Rei solicitado parecer sobre a conveniência de derrubar as edificações feitas por particulares.⁴ Conforme

³ DINIZ, Marco Túlio Mendonça. A importância histórica das zonas costeiras e dos terrenos de marinha no Brasil Colonial e Imperial. **Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales**, <http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-106.htm>, Acesso em 21 jan. 2018.

⁴ MELO, Celso Antônio Bandeira de. Os terrenos de marinha aforados e o poder municipal. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 95, jan./mar. 1969, pp. 300-301. O texto completo da Ordem Régia 710 é trazido por: BARBEDO, Alceu. Terrenos de marinha – usucapião. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 37, 1954, p. 474: “O Provedor da Fazenda real dessa Capitania lhe deu conta em carta de 20 de maio deste ano das muitas casas que se fabricaram na marinha dessa Cidade, por cuja causa mandara notificar as pessoas que as começaram levantar de novo que as deitassem abaixo, e às que tinham já levantadas se fizera a mesma notificação, ou que fizessem termo para que todas as vezes que aquela área fosse necessária para Meu serviço se lhe poderiam derrubar as casas, sem que por elas pudessem pedir satisfação alguma, de que recomendo aos Oficiais da Câmara, a quem tinham aforado aqueles sítios, lhe mandaram um precatório, para que não impedisse o fabricarem-se as ditas casas, porquanto era data sua, apresentando-lhe as sesmarias que antigamente lhe deram os Governadores sem estarem confirmadas por Mim, que compreendiam também a praia, e sem embargo que reconhecida, que as sesmarias nunca deviam compreender a

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

aponta Celso Antônio Bandeira de Melo, “a questão nascera de aforamentos concedidos pelo Senado da Câmara do Rio de Janeiro que se julgava com tais poderes em razão da Carta de Sesmaria passada em seu favor e só teve resolução definitiva por Carta Régia de 1790”.⁵ Todavia, antes mesmo da Ordem Régia de 1710, há dois documentos oficiais que registram sua existência:⁶ o Alvará de 10/05/1672 e a Ordem Régia de 04/12/1678.

Após a Ordem Régia de 1710 vieram outros documentos oficiais:⁷ a Carta Régia de 07/05/1725, a Ordem Régia de 10/12/1726, a Ordem Régia de 10/01/1732, o Alvará de janeiro de 1732 e o Decreto de 21/01/1809 (que mandou aforar os terrenos nas praias de Gamboa e de Saco dos Alferes). No entanto, uma definição do que eram os terrenos de marinha e seus acrescidos foi dada apenas na Ordem Régia de 18 de novembro de 1818, que declara que a extensão de quinze braças craveiras medidas a partir da linha do mar e pela sua borda para dentro do território fica reservado para o serviço público e que tudo o que toca à água do mar e sobre ela acresce pertence à nação.⁸

Depois da Ordem Régia de 1818 vieram decretos, resoluções imperiais, editais, avisos imperiais, avisos, decisões, leis e instruções, que marcaram o tratamento dado às terras de marinha, mas que não contribuíram para esclarecer o assunto, o que foi registrado tanto por juristas quanto por servidores públicos.⁹ Desse emaranhado de documentos oficiais desponta a Ordem Régia de 07/05/1825, em que o Rei Dom João verificou a existência de casas construídas próximas ao mar, que “totalmente deixaram as praias sem marinha, não só em prejuízo do bem público, mas da Minha Real Fazenda”;¹⁰ e a Lei Orçamentária de 15/10/1831, que

marinha, que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do Meu serviço, e defesa de terra”.

⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. Obra citada, 1969, p. 301.

⁶ MELLO, Humberto Haydt de Souza. Terrenos de marinha. **Revista de Informação Legislativa**, n. 12, 1966, p. 242.

⁷ MELLO, Humberto Haydt de Souza. Obra citada, 1966, p. 242; SANTOS, Rosita de Sousa. Terras de marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 5.

⁸ LIMA, Obéde Pereira de; LIMA, Roberval Felipe Pereira de. Localização geodésica da linha de preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Disponível em: http://www.cartografia.org.br/xxi_cbc/024-G05.pdf, Acesso em 21 jan. 2018; SANTOS, Rosita de Sousa. Obra citada, 1985, p. 5.

⁹ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, pp. 6-8.

¹⁰ BARBEDO, Alceu. Obra citada, 1954, pp. 474-475.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

fixou, no § 14 de seu art. 51, que, para o ano financeiro compreendido entre 01/07/1832 e 30/06/1833, os terrenos de marinha poderiam ser, pelos Presidentes das Províncias, aforados a particulares, desde que fosse conveniente, estipulando, assim, o pagamento de um foro pelo uso da terra: “daí por diante, a terra de marinha apareceu sempre como elemento gerador de uma renda registrada nas leis orçamentárias”.¹¹

A Instrução 348 de 14/11/1832 estabeleceu o que faltava à lei orçamentária referida: o conceito administrativo de terreno de marinha. Definiu, assim, terrenos de marinha todos aqueles que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis se estendam para dentro do território até a distância de quinze braças craveiras (o equivalente 33 m) contadas desde os pontos a que chega linha preamar média de 1831. Portanto, a partir de 1832, não importava se os terrenos de marinha seriam destinados ou não ao serviço público, como ocorria na previsão contida na Ordem Régia de 1818.

A Lei 38 de 03/10/1834, outra lei orçamentária, estabeleceu no § 2º de seu art. 37, que os rendimentos dos foros pagos por aqueles que utilizassem de terras de marinha seriam destinados à Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro.¹² Essa disposição só seria revogada pelo art. 5º do Decreto-Lei 710 de 17/09/1938.

Em 1887, a Princesa Imperial Regente sancionou a Lei 3.348, decretada pela Assembleia Geral. O item n. 3 de seu art. 8º estabeleceu que as rendas provenientes dos aforamentos de terras de marinha passariam a pertencer às receitas das Câmaras Municipais em que tais terrenos se encontrassem. Com essa nova disposição “muitas Câmaras Municipais entenderam-se donas dos terrenos de marinha, e muitos Presidentes de Província, também assim, na posição de senhores do domínio direto, se entenderam”.¹³ No entanto, a lei era clara ao estabelecer que o que pertenceriam às Câmaras Municipais eram as rendas advindas do foro, não a propriedade direta sobre terrenos.

¹¹ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 13.

¹² SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 14.

¹³ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 19.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Em 30/12/1891, com a República já instaurada, a questão se tornou ainda mais arenosa. O Presidente Floriano Peixoto sancionou a Lei 25. Tratava-se de uma lei orçamentária que mandava incluir na receita da União as rendas advindas da cobrança de foros em relação aos domínios úteis dos terrenos de marinha. Isso criou uma grande oposição ao senhorio direto exercido pela União sobre as terras de marinha, de modo a questionar se tais eram devolutas ou não, e se não o fossem, se seriam da União ou se pertenceriam aos Estados.¹⁴ Esse inconformismo foi registrado por alguns juristas, entendendo que os terrenos de marinha pertenciam aos Estados, que podiam outorgar o seu domínio aos Municípios.¹⁵

Vê-se que tal é verdade, já que a CF/1891 não estabelecia como bens da União as terras de marinha, e, analisando-se o art. 64 e o seu parágrafo único, seriam bens da União apenas a porção do território indispensável à defesa das fronteiras e os próprios nacionais necessários aos seus respectivos serviços públicos.

A propósito, em suas Razões Finais na Ação Originária 8, proposta pelos Estados do Espírito Santo e da Bahia perante o STF, para saber a quem pertencia a propriedade plena das terras de marinha, se aos Estados ou se à União, o então Procurador-Geral da República, Epitácio Pessoa, interpretando o texto original do art. 34, n. 29, da Constituição de 1891, afirmou, na defesa da União, que os terrenos de marinha eram necessários “para dar cumprimento às extraordinárias responsabilidades” que incumbiam à República, especialmente no que dizia respeito à defesa e proteção do país.¹⁶ Nessa esteira, o STF decidiu, em 1905, que as terras de marinha nem são devolutas, nem são próprios nacionais, nem pertencem aos Estados, sendo, ao contrário, bens nacionais, e, por isso, da União.¹⁷ É interessante notar, porém, que, apesar de a CF/1891 não estabelecer as terras de marinha como bens da União, a Nova Consolidação das Leis Cíveis de 11/08/1899, estabelecia na letra f de seu art. 201 que os terrenos de marinha se compreendiam entre as terras públicas, e, mais adiante, na letra f de seu art. 215, que essas mesmas terras bem

¹⁴ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 23.

¹⁵ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, pp. 194 e 196.

¹⁶ PESSOA, Epitácio. Terrenos de marinha. **Revista do Supremo Tribunal Federal**, vol. 33, out. 1921, p. 276.

¹⁷ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 32.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

como os seus acrescidos pertenciam à União.¹⁸ Com isso, a discussão sobre a titularidade da propriedade plena dos terrenos de marinha pareceu esfriar, embora “os hábitos de uso gratuito das terras da União” fossem levar ainda “algum tempo para serem substituídos pela aceitação dos regulamentos legais”.¹⁹

O STF, desde o *leading case* de 1905, manifestava-se pela tese de que as terras de marinha pertenciam à União. E o Executivo, em suas leis orçamentárias, apontava as rendas provenientes de foros e laudêmos como receitas federais. Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário entendiam que os terrenos de marinha eram e continuavam sendo bens da União.

O conjunto de decisões e de documentos legais e normativos sobre o assunto, sobretudo durante a República Velha, é impressionante. Dentre eles é de citar a Lei 3.070, de 31/12/1915, lei orçamentária cujo art. 14 alterou a alíquota do laudêmio de 2,5% para 5% sobre o valor da transação efetuada por particulares sobre terras de marinha; o Decreto 14.594, de 31/12/1920, que estabelecia novas regras para o processo de aforamento de terrenos de marinha e de seus acrescidos, que estabeleceu em seu art. 8º que a demarcação dessas terras estaria a cargo da União (não se pode esquecer aqui o §2º do art. 19 do Decreto 4.105/1868, que dispõe que a medição e a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos são responsabilidade exclusiva da autoridade administrativa interessada, vale dizer, da União); o Decreto 14.595, de 31/12/1920, que estabeleceu a cobrança de taxa de ocupação de terrenos de marinha, não aforados, dispondo no art. 3º de seu Regulamento que a alíquota seria de 6% para os terrenos localizados em zona urbana e de 4% para os terrenos sítos em zona rural.

O período do Estado Novo também foi pródigo em regulamentar a questão dos terrenos de marinha, sendo dessa época, por exemplo, o Decreto-Lei 710, de 17/09/1938, que revogou o §2º do art. 37 da Lei 38, de 03/10/1834, reafirmando caber exclusivamente à União determinar a LPM/1831 (art. 30, § 2º) e

¹⁸ Ver: CARVALHO, Carlos Augusto de. **Direito civil brasileiro recopilado ou nova consolidação das leis civis vigentes em 11 de agosto de 1899**. Rio de Janeiro: Livraria de Francisco Alves, 1899, p. 65 e 72.

¹⁹ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, p. 36.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

estabelecendo o direito de preferência em relação aos pedidos de aforamento (art. 10), dentre outros procedimentos.

Portanto, as discussões sobre as terras de marinha alcançam os tempos da colonização e não foram esquecidas nas fases de império, monarquia e república vividas pelo país, como também não foi muito bem aceita a titularidade da União sobre essas terras, e muito menos a legitimidade da cobrança de foro, laudêmio e taxa de ocupação.

Na evolução da legislação sobre os terrenos de marinha, o Decreto-Lei 9.760, de 06/09/1946, é o documento legislativo em vigor mais importante sobre o assunto, já que depois dele não veio qualquer legislação que trouxesse qualquer novidade grandiosa sobre o assunto. A não ser, é claro, o inciso VII do art. 20 da CRFB/88, que erigiu ao plano constitucional e expressamente a pertença à União dos terrenos de marinha, afastando a criticada expressão utilizada em outras cartas constitucionais: “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”.

Em seu art. 1º, o Decreto-Lei 9.760/1946, que foi recepcionado como se fosse lei, estabelece que os terrenos de marinha e os seus acrescidos e que as ilhas situadas nos mares territoriais, isto é, as ilhas costeiras que não pertençam por título legítimo aos Estados, Municípios ou particulares pertencem à União. O conceito de terreno de marinha adotado pela referida lei, em seu art. 2º, é o mesmo elaborado na Instrução 348/1832 e no Decreto 4.105/1868, ou seja, terras de marinha são aquelas medidas em uma profundidade de 33 metros contados a partir da LPM/1831 para o interior do território.

Esclarecendo ainda mais este conceito, o art. 3º da Lei do Patrimônio, dispôs que às terras de marinha poderiam ser acrescidas, natural ou artificialmente, outras terras que lhes dessem continuidade, sendo, assim, chamadas de acrescidos de marinha. Isso significa que a partir da LPM/1831 tudo aquilo que fosse acrescido às marinhas, desde que se situasse dentro dos 33 metros, seria também terreno de marinha.

A questão que, atualmente, anda junto dessa especificação é: como estabelecer o exato local da LPM/1831?

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Os especialistas em terrenos de marinha geralmente avisam que a demarcação é um tema delicado, sobretudo quanto à definição da linha, o que requer, assim, um alto nível de especialização técnica.²⁰

A Lei de Patrimônio da União dispõe, a partir de seu art. 9º, que o Serviço do Patrimônio da União – SPU é o órgão competente para determinar a posição da LPM/1831, devendo, para isso, utilizar-se de documentos e de plantas de provada autenticidade referentes ao ano de 1831 ou, no máximo e excepcionalmente, de anos próximos a este. Trata-se de procedimento discriminatório em que serão realizados trabalhos geodésicos e topográficos, para viabilizar o levantamento da planta geral das terras, e, assim, o estabelecimento da LPM, discriminando-se quais terras são de marinha. Veja-se que a legislação estabelece como critério único a contagem dos 33 metros a partir da LPM/1831, e não, a substituição, às vezes levada a cabo pelos peritos e aceita tanto pelo SPU quanto pelo Judiciário, desta linha “pela linha do jundu, caracterizada pelo início de uma vegetação (jundu), sempre existente além das praias e para o interior das terras que com elas confinam”.²¹

Verifica-se, sobretudo a partir do Decreto-Lei 9.760/1946, que dentre as terras de marinha pertencentes à União estão aquelas denominadas ilhas costeiras (ou ilhas situadas em mares territoriais) que não pertençam, por título legítimo, aos Estados, aos Municípios ou a particulares. Essa disposição legal foi erigida a nível constitucional em 1988, quando a CRFB/88 passou a fazer semelhante previsão em seus arts. 20, IV e VII, e 26, II, a partir dos quais se pode extrair o seguinte: as ilhas costeiras que abriguem sede de Município são bens deste; as áreas situadas neste tipo de ilha costeira e que sejam afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal são bens da União, não havendo outra exceção; os terrenos de marinha, sem exceção, são bens da União.

O texto constitucional, em nosso entender, não poderia ser mais claro: os *terrenos de marinha permanecem como bens da União*.

²⁰ SANTOS, Rosita de Sousa, Obra citada, 1985, pp. 121 e 77.

²¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 2000, p. 702.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Todavia, surgiu uma tese de que as terras de marinha e seus acrescidos não mais seriam bens da União no caso de estarem situados em ilhas costeiras ou oceânicas que contenham sede de Município, tendo, pois, a EC 46/2005 aberto uma exceção ao inciso VII do art. 20 da CRFB/88, embora não o tenha alterado.

3 APRESENTANDO O CASO

Um dos vários casos que surgiram entre a EC 46/2005 e a fixação da tese jurídica definitiva pelo STF em 2017, é o do processo 0015582-65.2009.4.02.5001.²²

Em 2009, a Lorenge Empreendimentos Imobiliários Ltda. ajuizou ação ordinária contra a União, em que pleiteava o cancelamento de registros de alguns terrenos como propriedade da ré, em razão das alterações operadas pela EC 46/2005 na CRFB/88. Argumentou a autora que a EC 46 alterou o art. 20, IV, da CRFB/88, para excluir do rol de bens da União as ilhas costeiras que contenham sede de Município, à exceção das áreas afetadas ao serviço público ou a unidade ambiental federal e as áreas referidas no art. 26, II. Citada, a União contestou, argumentando a improcedência do pedido, já que a EC 46/2005 não teria estabelecido qualquer ressalva ao art. 20, VII, da CRFB/88, de modo que os terrenos de marinha e seus acrescidos continuariam a pertencer à União, sem qualquer exceção. A 5ª Vara Federal Cível da Justiça Federal no Espírito Santo proferiu sentença, em 26/02/2010, julgando procedente o pedido autoral, confirmando a interpretação de que a EC 46/2005 estabeleceu uma exceção ao art. 20, VII, da CRFB/88.

O argumento trabalhado pelo juízo de primeiro grau foi o de que o constituinte derivado excluiu do domínio da União todas as ilhas costeiras que contenham sede de Município, à exceção das áreas afetas ao serviço público ou a unidade ambiental federal e das ilhas costeiras de domínio dos Estados, não havendo nessa cláusula exceptiva qualquer referência aos terrenos de marinha e os seus acrescidos. A sentença traz, ainda, o argumento de que a exceção à regra

²² Alguns poucos atos jurisdicionais estão disponíveis para consulta em www.jfes.jus.br na aba específica.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

criada pela EC 46/2005 deve ser interpretada de maneira restritiva, de maneira que o seu alcance está contido apenas no que expressamente lá está dito. A razão fundamental para a decisão em primeira instância baseia-se nesse arcabouço argumentativo, e pode ser resumido no seguinte excerto dela extraído:

Com efeito, após o exame do dispositivo legal em questão em conjunto com os demais incisos do art. 20 da Constituição Federal, percebo que os *terrenos de marinha* continuam previstos no rol de bens da União (inciso VII), *não sendo, contudo, objeto da ressalva constante da parte final do inciso IV* [...]

E conclui:

Logo, convenço-me de que a ausência de ressalva quanto aos terrenos de marinha na parte final do mencionado inciso IV demonstra que *foram excluídas* da propriedade da União Federal as ilhas costeiras que contenham a sede de Município, inclusive aquelas áreas nelas inseridas até então situadas em terrenos de marinha.

Segundo o juízo e a autora, a interpretação dada aos dispositivos, para se chegar a tal conclusão, seria sistemática do texto constitucional. Como ambos argumentam que a EC 46/2005 somente alterou o inciso IV, mas não o inciso VII do art. 20 da CRFB/88, deve-se apontar haver um erro de compreensão sobre o que sejam interpretação sistemática e interpretação restrita, já que a opção escolhida por ambos não leva em conta a ausência de exceção ao referido inciso VII, nem mesmo a estrutura ínsita ao art. 20 da CRFB/88, de maneira que às exceções às ilhas costeiras estão onde deveriam estar, isto é, no inciso IV, mas não há qualquer exceção no que pertence aos terrenos de marinha, quer dizer, permanece intacto o inciso VII.

Como o inciso IV trata sobre as ilhas enquanto bens da União, mas não sobre terrenos de marinha, o que lá está registrado é que as ilhas costeiras que contenham sede de Município não são mais bens da União, à exceção das áreas nestas ilhas afetas ao serviço público ou a unidade ambiental federal e das ilhas costeiras de domínio dos Estados. Não há aí previsão de que os terrenos de marinha saíam do domínio da União.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

O TRF2, acionado pela apelante União e em regime de remessa necessária, proferiu, em julgamento realizado por sua 5ª Turma Especializada, em 25/10/2011, o seguinte entendimento, à unanimidade:²³

Após o advento da EC nº 46/2005, deflui-se da interpretação sistemática dos referidos preceitos constitucionais em cotejo com o Decreto-lei nº 9.760/46, que, alterado apenas o inciso IV, especificamente na parte relativa às ilhas costeiras, mantiveram-se no patrimônio da União, todos os demais bens arrolados no referido art. 20, inclusive os terrenos de marinha e seus acrescidos (inciso VII). Desta feita, o objetivo do legislador constituinte foi excluir do patrimônio federal os imóveis situados no interior de ilha costeira sede de município, ou seja, aqueles não classificados como terreno de marinha, mas sim como terreno interior de ilha, e, por conseguinte, colocar na mesma situação jurídica os ocupantes de imóveis situados nas ilhas costeiras e na parte continental.

E continua:

Destarte, o novo texto constitucional não operou qualquer modificação quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos, na medida em que ainda constituem propriedade da União, independentemente de estarem situados em ilhas costeiras que contenham sede de município. Logo, situado o imóvel na faixa litorânea, caracteriza-se como terreno de marinha e integra o patrimônio da União por força do comando do art. 20, VII da CF/88, sendo devido o pagamento anual da respectiva taxa de ocupação (art. 127 do Decreto-lei 9.760/46), e do laudêmio, por ocasião da alienação do domínio útil do bem (art.3º do Decreto-lei 2.398/87). No caso de imóvel submetido ao regime de aforamento, pertinente o pagamento anual da taxa de foro (art. 101 do Decreto-Lei 9.760/46).

E conclui pelo provimento ao recurso e à remessa necessária para reformar a sentença, julgando improcedente a pretensão autoral:

Resta indvidioso, portanto, que permanecem sob o domínio da União as áreas das ilhas costeiras que, mesmo contendo sede de municípios, estiverem afetadas ao serviço público federal ou à unidade ambiental federal, bem assim os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Esse posicionamento da 5ª Turma Especializada repete o entendimento da 6ª Turma Especializada, também do TRF2, ambas especializadas em direito administrativo. Em 15/03/2010, na ACP 2006.50.01.000112-6, também oriunda da 5ª

²³ É possível consultar algumas peças do processo em segundo grau em www.trf2.jus.br.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

Vara Federal Cível da JFES, tendo sido a decisão de primeira instância também reformada no Tribunal. Na ementa ficaram registrados os seguintes argumentos:

1. A questão em discussão no presente recurso cinge-se a perquirir acerca da situação dos terrenos de marinha em ilhas costeiras sedes de municípios após o advento da Emenda Constitucional nº 46/2005. 2. Apenas o inciso IV do art. 20 da Constituição da República restou alterado pela EC 46/2005, especificamente na parte relativa às ilhas costeiras sedes de municípios. Manteve-se, portanto, inalterada a situação de todos os demais bens arrolados anteriormente no artigo. 3. A melhor exegese da modificação operada pela EC 46/2005 é a interpretação sistemática do texto constitucional. 4. Na redação originária as ilhas costeiras integravam sem ressalvas o patrimônio da União, assim como os demais bens arrolados no art. 20. O que o constituinte derivado fez foi excluir desse patrimônio as ilhas costeiras que contenham sede de município. 5. Ao extirpar as ilhas costeiras sedes de município do patrimônio da União o novo texto constitucional não operou qualquer modificação quanto aos demais bens federais. Também não se pretendeu tornar as ilhas costeiras com sede de município infensas aos demais dispositivos constitucionais relativos aos bens públicos. 6. Apelação e remessa necessária providas. Sentença reformada.

Em face dessa última decisão do TRF2, na ACP movida pelo MPF, cuja ementa está acima reproduzida, o *Parquet* interpôs o RE 636199, que teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF para discutir, sob o Tema 676, se, à luz do art. 20, IV, da Constituição Federal, a titularidade do domínio sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Municípios, após o advento da EC 46/2005, ou seja, se permanecem como bens da União, sujeitos à cobrança de foro, taxa de ocupação e laudêmio.²⁴

O argumento do MPF, em suas razões recursais, foi o seguinte, em resumo:

[...] após a nova redação do art. 20, IV, dada pela EC nº 46/2005, inexistente relação jurídica entre os foreiros e os ocupantes de terreno de marinha e acrescidos localizados em Vitória/ES, com exceção da porção continental do referido Município, devendo a União se abster de efetuar a cobrança dos valores a título de foro, taxa de ocupação e laudêmio.

A AGU, em contrarrazões afirmou que:

²⁴ As decisões e o acórdão do STF a respeito do RE 636199, podem ser encontradas em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4039512&numeroProcesso=636199&classeProcesso=RE&numeroTema=676#>.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

[...] é fácil concluir que a discriminação, na ressalva constante do inciso IV, longe de conter rol exaustivo de bens da União que não seriam excluídos de seu domínio, apenas se deveu ante a precaução, desnecessária, do legislador constituinte reformador, de deixar claro que aqueles bens em especial não seriam atingidos pela exclusão.

E continua:

Assim, ao extirpar as ilhas costeiras sedes de município do patrimônio da União, o novo texto constitucional não operou qualquer modificação quanto aos demais bens federais. Não se pretendeu tornar as ilhas costeiras com sede de município infensas aos demais dispositivos constitucionais relativos aos bens públicos.

Por sua vez, o MPF, na posição de *custos iuris*, opinou, em clara independência de manifestação de seus membros, *pelo não provimento do recurso extraordinário*, sob a seguinte fundamentação:

A discussão sobre o domínio dos terrenos de marinha e acrescidos, situados em ilha costeira, sede de Município, é motivada pela alteração do art. 20, IV, da Carta, promovida pela Emenda Constitucional n. 46/05. [...] O dispositivo inverteu a normação existente até ali. O Texto de 1988 aludia a essas ilhas como integrantes do patrimônio federal, delas excluindo as áreas que estivessem sob domínio do Estado-membro, do Município ou de terceiros. [...]

Agora, depois da Emenda Constitucional n. 46/2005, a ilha, quando servir para sede de Município, está a ele entregue. O âmbito dessa propriedade, todavia, não alcança, por força da literalidade do art. 20, IV, as áreas afetadas ao serviço público ou a unidade ambiental federal, nem tampouco abrange aquelas outras, referidas no art. 26, II - norma que integra ao acervo patrimonial do Estado-membro as áreas que já se encontravam sob o seu domínio e que preserva o domínio existente da União ou de terceiro sobre porções da mesma ilha.

Assim, mesmo após o Poder Constituinte de reforma haver outorgado aos Municípios as ilhas em que têm sede, as áreas ali situadas, que já pertenciam à União, continuaram sob a propriedade dela.

Nessas circunstâncias, torna-se essencial para o desate da controvérsia notar que o art. 20, VII, que mantém a sua identidade normativa desde a promulgação da Carta, estabelece serem bens da União 'os terrenos de marinha e seus acrescidos'. Assim, se a Emenda Constitucional n. 46/2005 admitiu a propriedade dos Municípios sobre as ilhas em causa, com a ressalva dos bens que se achassem sob o domínio da União, logicamente que não transferiu para eles os terrenos de marinha e seus acrescidos, que se achavam, antes da Emenda, e por força de norma específica da Carta da República, sob o domínio da União.

Veja-se, ainda, que destoaria do sistema de distribuição de bens entre as entidades da Federação entender que os Municípios sediados em ilhas sejam proprietários dos terrenos de marinha, mas não o sejam os

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Municípios costeiros. Não haveria motivo consistente para justificar a incoerência sistemática que daí resultaria. Uma tal interpretação da Emenda ficaria desautorizada pela dissimetria abstrusa a que conduziria.

Na realidade, o sentido do instituto terreno de marinha justifica que se tenha a parcela territorial a que se refere, em qualquer circunstância, como pertencente à União. É de saber corrente que os terrenos de marinha têm, na sua origem, o propósito de servir de instrumento de defesa do território nacional, missão a cargo do governo central. Esses terrenos, e, mais uma vez, desde a sua origem, orientam-se também a intuito arrecadatário, em proveito do mesmo governo, além de, mais recentemente, encontrarem papel significativo no campo da defesa do meio ambiente. Sendo esses os objetivos a que se voltam os terrenos de marinha, reforça-se a compreensão de que a Emenda Constitucional n. 46 não despojou a União dessas porções situadas nas ilhas sob o domínio dos Municípios.

A Emenda, em suma, não explicitou que os terrenos de marinha das ilhas em tela teriam deixado de pertencer à União. Além disso, não se acomoda a uma leitura sistemática do Título da Constituição sobre Organização do Estado supor um tal despojamento, que tampouco se justificaria, ante a natureza e os objetivos dessas porções de terra.

Os terrenos de marinha e os seus acrescidos, que se encontram em ilhas que servem de sede de Município, continuam a pertencer à União, não havendo a Emenda Constitucional n. 46 interferido sobre esse domínio.

Vislumbra-se que havia, portanto, duas teses divergentes sendo aplicadas.

De um lado, alguns defendiam que, em razão da EC 46/2005, abriu-se uma exceção ao inciso VII do art. 20 da CRFB/88, retirando do domínio da União as terras de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras ou oceânicas que contenham sede de Município, uma vez que estas saíram da propriedade da União.

De outro lado, outros argumentavam que a EC 46/2005 modificou apenas o inciso IV do art. 20 da CRFB/88 e manteve intacto o respectivo inciso VII, de maneira que os terrenos de marinha e seus acrescidos, onde quer que se encontrem, continuam sendo bens da União.

4 APRESENTANDO A TESE FIRMADA PELO STF

O STF, na análise do tema 676, recordou a interpretação dada ao art. 20, IV, da CRFB/88, antes da EC 46/2005: “todos os imóveis situados nas ilhas oceânicas e costeiras que não pertencessem, por outro título, a Estado, município ou particular, eram considerados propriedade da União”. Compreensão esta que foi consolidada na ACO 317 (Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 20/11/1992).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

No mesmo sentido, o entendimento, sobre o alcance da expressão ilhas oceânicas, firmado pelo STF no RE 101037 (rel. Min. Francisco Rezek, DJ 19/04/1985), pelo qual a expressão deve ser compreendida em seu sentido técnico e estrito, uma vez que “o constituinte de 1967 por certo não pretendeu inscrever, abruptamente, no domínio da União, bens situados em centros urbanos, nas ilhas litorâneas, e integrantes do patrimônio de Estados, Municípios e particulares”.

No que se refere à redação do art. 20, IV, da CRFB/88, após a EC 46/2005, a Rel. Min. Rosa Weber (Tema 676), aduziu que a alteração

[...] criou, no ordenamento jurídico, exceção à regra geral então vigente sobre a propriedade das ilhas costeiras”, de maneira que “deixaram de pertencer à União as ilhas costeiras em que sediados entes municipais, expressamente ressalvadas, no novo comando constitucional, as ‘áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal e as referidas no art. 26, II’, que remanesceram no patrimônio federal.

E acrescenta: “sobrevindo a aludida emenda constitucional, não mais se presume a propriedade da União sobre terras localizadas nas ilhas em que contida sede de Município”.

Todavia, conforme aduz a magistrada, que

[...] é necessário ter presente o art. 20, VII, da Constituição da República, cuja redação, dada pelo constituinte originário, a incluir, entre os bens da União, ‘os terrenos de marinha e seus acréscidos’, foi mantida mesmo após o advento da Emenda Constitucional nº 46/2005.

Aqui o entendimento do STF já começa a ser formar no mesmo sentido do que decidido pelo TRF2. Nesse passo, a Ministra Relatora lança mão da interpretação sistemática e pontua que:

[...] o problema inerente a este recurso extraordinário, em linha hermenêutica, reside exatamente na devida interpretação conjunta dos incisos IV e VII do art. 20 da Constituição da República, para que esta Suprema Corte, a guardiã e intérprete maior da Carta Magna, estabeleça se permanecem como bens da União, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2005, as porções do território das ilhas costeiras correspondentes a terrenos de marinha.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

E, após apresentar o conceito e a notícia histórica sobre o instituto dos terrenos de marinha, conclui que

[...] uma interpretação sistemática do texto constitucional conduz à conclusão inarredável de que a alteração introduzida no inciso IV do art. 20 pela EC nº 46/2005 não teve o condão de alterar o regime patrimonial dos bens referidos no inciso VII, como, aliás, de nenhum outro bem arrolado no mencionado artigo.

Rebatendo, então, a interpretação dada pelo MPF recorrente:

[...] a leitura proposta pelo recorrente, no sentido de que os terrenos de marinha e acréscidos teriam sido transferidos ao ente municipal, levaria à conclusão desarrazoada de que todos os demais bens constitucionalmente atribuídos à dominialidade da União – potenciais de energia elétrica, recursos minerais, terras tradicionalmente ocupadas pelos índios etc. –, se situados nas ilhas municipais, estaria, após a edição da EC nº 46/2005, igualmente excluídos do patrimônio federal.

Nessa toada, a magistrada recupera o argumento do MPF interveniente, da lavra de Paulo Gustavo Gonet Branco:

[...] destoaria do sistema de distribuição de bens entre as entidades da Federação entender que os Municípios sediados em ilhas sejam proprietários dos terrenos de marinha, mas não o sejam os Municípios costeiros. Não haveria motivo consistente para justificar a incoerência sistemática que daí resultaria. Uma tal interpretação da Emenda ficaria desautorizada pela dissimetria abstrusa a que conduziria.

Diante dessas observações, a Ministra Relatora Rosa Weber concluiu “no sentido da inviabilidade de acolher a interpretação pela qual incluídas as áreas correspondentes aos terrenos de marinha e acréscidos – situadas em ilha costeira – no patrimônio do ente municipal nela sediado”, propondo, então, a fixação da seguinte tese: “a Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acréscidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios”.

Além disso, consignou que não deixou de observar a existência das dificuldades práticas decorrentes da medição a partir da LPM/1831, especialmente

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

por não haver critério que permita identificar o que é ou não efetivamente terreno de marinha e, assim, o que é ou não bem da União.

O Ministro Edson Fachin, seguindo, assim como os Ministros Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Celso de Mello e Cármen Lúcia, o entendimento da Relatora, juntou a essa observação que é “legítima a insatisfação em relação às circunstâncias que cercam a incidência” de foro, laudêmio e taxa de ocupação, mas, assim como firmou a Ministra Rosa Weber, as perplexidades não têm relação com a alteração feita pela EC 46/2005.

O Ministro Marco Aurélio apresentou o único voto divergente, para que fosse restabelecido o entendimento proferido pelo juízo da primeira instância, aduzindo que “a interpretação sistemática dos dois incisos do artigo 20 [incisos IV e VII] leva à conclusão de que não se tem mais, como terreno de marinha, as áreas abrangidas, situadas em ilha costeira, por sede de Município”.

Ao final, após discussões, o STF firmou a tese jurídica no tema da repercussão geral 676 nos seguintes termos: “*A Emenda Constitucional n. 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios*”. O que permite que se diga que a Corte Suprema seguiu a trilha do argumento de que as terras de marinha permaneceram, todas elas, independentemente de onde se localizam, como bens da União, mesmo diante da EC 46/2005.

5 APRESENTANDO A TENDÊNCIA FUTURA SOBRE TERRAS DE MARINHA

A interpretação sistemática adotada pelo STF está correta, por dois motivos. Em primeiro lugar, se coubesse a interpretação sugerida pelo recorrente, não só os terrenos de marinha, como também os demais bens da União teriam de ser afetados pela nova redação do inciso IV. Em segundo lugar, ainda que sejam poucos os Municípios que se localizem em ilhas oceânicas, fazer a distinção entre estes e aqueles situados em ilhas costeiras seria inconstitucional.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESC	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

Aliás, além de o entendimento do STF estar correto, tem-se que se o constituinte derivado tivesse pretendido, com a EC 46/2005, excluir os terrenos de marinha da lista de bens da União, o teria proposto. No entanto, como se pode ver do texto originário da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 575/1998, que originou a EC 46/2005, o que se objetivou foi apenas alterar o inciso IV do art. 20 da CRFB/88.²⁵ Posteriormente, surgiram duas PECs com o objetivo estrito e claro de revogar o inciso VII do art. 20 da CRFB/88, o que revela que, com a EC 46/2005 não houve a exclusão pretendida pela tese interpretativa afastada na solução do Tema 676 pelo STF.

Em caminho diferente da PEC 575/1998, tanto a PEC 40/1999, arquivada em 2007, quanto a PEC 53/2007, em trâmite, foram lançadas com o propósito específico de revogar o inciso VII do art. 20 da CRFB/88, bem como o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), extinguindo, então, os terrenos de marinha e seus acrescidos e dispondo sobre a propriedade desses imóveis.²⁶

²⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 575, de 1998**: altera o inciso IV, do art. 20, da Constituição Federal. Dossiê com os documentos originários, aditivos e resultado final disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BAE95F83163B069B765FD2F6B3576713.proposicoesWebExterno2?codteor=1234579&filename=Dossie+-PEC+575/1998>. Acesso em 21 jan. 2018.

²⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 1999**: revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extinguindo os terrenos de marinha e seus acrescidos e dispondo sobre a sua destinação. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40377>>. Acesso em 21 jan. 2018; BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007 – Agenda Brasil 2015**: revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal e o § 3º do artigo 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. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81429>> e <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3048991&disposition=inline>>. Acessos em 21 jan. 2018. Em conjunto com a PEC 53/2007, tramita a PEC 56/2009; BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2009 – Agenda Brasil 2015**: acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para autorizar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95166>>. Acesso em 21 jan. 2018. Há, ainda, a PEC 39/2011, que tramita isolada: BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2011**: 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. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>>. Acesso em 21 jan. 2018.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

A PEC 53/2007 se baseia em dois argumentos.²⁷ O primeiro é o de que o poder público auferir benefício financeiro sem realizar qualquer dispêndio para manutenção dos terrenos:

[...] a fixação da parcela de domínio da União em dezessete por cento do valor do domínio pleno do terreno (art. 123 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, com a nova redação do art. 32 da Lei nº 9.636, de 1998), não passa, à toda evidência, de simples ficção legal, uma vez que é, sobretudo em decorrência das citadas edificações e benfeitorias feitas pelo particular, que se opera a valorização do bem público dado em aforamento. Ou seja, o poder público passa a auferir nítido benefício financeiro sem efetuar qualquer dispêndio.

O segundo é o de que o valor dos imóveis já foi integralmente pago pelos foreiros ou ocupantes, uma vez que:

[...] as áreas definidas como terrenos de marinha, na quase totalidade dos casos, são objeto de aforamentos muito antigos, do que decorre que o valor desses imóveis já foi integralmente pago mediante sucessivos foros anuais recolhidos, quase sempre, há mais de três ou quatro dezenas de anos.

Os dois argumentos são falhos, porque a propriedade outorgada à União sobre todos os bens listados no art. 20 da CRFB/88 tem ou teve, historicamente,

²⁷ Texto originário completo: 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 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; 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. Parágrafo único. Ao oficial do registro imobiliário da circunscrição respectiva, à vista das certidões de quitação das obrigações relativas ao imóvel, compete proceder ao registro de transmissão do domínio pleno em favor das pessoas referidas nos incisos II a V deste artigo. Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no prazo de cento e vinte dias a contar 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”.

uma finalidade. No caso dos terrenos de marinha, a finalidade é dupla, defesa nacional e proteção do meio ambiente. Além disso, é falacioso argumentar que o particular, ao fazer benfeitorias nos bens da União se tornaria uma espécie de coproprietário, mormente pelo fato de que a União não efetua qualquer dispêndio com tais bens. E isso por dois motivos, bem claros.

O primeiro é que a receita auferida pela União decorre da exploração patrimonial, trata-se do que a Lei 4.320/1964 denomina de receita patrimonial. Como recorda Marcus Abraham, “o que caracteriza a receita patrimonial é a utilização de algum bem público para gerar renda para o Estado”.²⁸ Os exemplos são variados, sendo os mais conhecidos aqueles decorrentes de participações ou compensações financeiras (também chamadas de *royalties*) sobre a exploração de recursos minerais, inclusive do subsolo, e de potenciais de energia hidráulica (arts. 20, VIII e IX, e § 1º, da CRFB/88), sobre os quais, aliás, não se discute a propriedade da União.

O segundo motivo é que mesmo que alguém alugue e realize benfeitorias sobre um bem de propriedade alheia, isso não significa que se tornará coproprietário e, após duas ou três décadas pagando o devido aluguel, a propriedade deverá lhe ser transferida. Se assim fosse, nos contratos sujeitos à Lei 8.245/1991, cujo art. 3º prevê que as locações podem superar 10 anos de duração, após duas ou três dezenas de anos, o locatário teria pago o valor do bem e, assim, faria jus à sua adjudicação. Haveria uma espécie nova de usucapião, por posse prolongada baseada em contrato.

Mais interessante, nesse sentido, se afigura a emenda substitutiva contida no Parecer de 07/12/2016 à PEC 53/2007, pela qual o inciso VII do art. 20 da CFRB/88 não seria revogado, mas alterada a sua redação.²⁹⁻³⁰

²⁸ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2015, p. 91.

²⁹ BRASIL. **Emenda substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007**: altera a redação do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal, revoga o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a propriedade dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4409373&disposition=inline>>. Acesso em 21 jan. 2018.

³⁰ Texto da PEC com a emenda: “Art. 1º O inciso VII do Art. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: [...] VII – terrenos de marinha e seus acrescidos mantidos sob seu

A análise prévia à emenda substitutiva toca em um ponto importante da discussão sobre as terras de marinha: o anacronismo da manutenção do instituto. É evidente que o instituto não mantém as duas finalidades para as quais foi criado, bastando, para isso, procurar entre todos os terrenos de marinha e seus acrescidos quais são efetivamente utilizados para a defesa nacional e para a proteção do meio

domínio. Art. 2º As áreas de terrenos de marinha e seus acrescidos 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 destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; c) destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei; d) de restinga, fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; II – passam ao domínio pleno dos Estados onde estão situadas as áreas: a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual; b) que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos respectivos Estados; III – passam ao domínio pleno dos Municípios onde estão situadas as áreas: a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal; b) não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos I, II, IV e V deste artigo; c) que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos respectivos Municípios; d) atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União. IV – permanecem sob domínio pleno dos respectivos donatários as áreas doadas mediante autorização em lei federal. V – passam ao domínio pleno: a) dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob domínio útil destes, mediante contratos de aforamento; b) dos ocupantes atualmente inscritos no órgão administrador do patrimônio da União, quites com suas obrigações, as áreas por eles ocupadas; c) dos atuais ocupantes, ainda não inscritos no órgão administrador do patrimônio da União, desde que promovam suas inscrições, no prazo de um ano, a contar da data da vigência desta Emenda Constitucional, as áreas por eles ocupadas; d) dos cessionários, as áreas que lhes foram cedidas pela União; e) dos respectivos ocupantes, as áreas de aldeamentos indígenas e quilombos, independentemente de cumprimento de qualquer formalidade legal ou de quitação de débitos. § 1º Os Municípios que, por força desta Emenda Constitucional, adquirirem o domínio pleno de áreas atualmente ocupadas por nacionais ainda não inscritos no órgão administrador do patrimônio da União e que não promoverem suas inscrições no prazo previsto na alínea c do inciso V, ficam obrigados a lhes transferir o domínio pleno dessas áreas, desde que comprovada a posse e por esses ocupantes requerido, no prazo de cinco anos, a partir da data do início de vigência desta Emenda Constitucional. § 2º Ao oficial do registro imobiliário da circunscrição respectiva, à vista das certidões de quitação das obrigações relativas ao imóvel, quando exigível, cumpre proceder ao registro da transmissão do domínio pleno em favor das pessoas referidas nos incisos II a V e § 1º. Art. 3º A identificação e demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos, nos termos da legislação em vigor, continuará a ser realizada pela União, por meio de órgão próprio, pelo prazo de cinco anos, a contar da data do início da vigência desta Emenda Constitucional. § 1º Esgotado o prazo previsto no caput, compete aos Municípios onde se situam as respectivas áreas, a identificação e demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos, pelo prazo consecutivo de cinco anos. § 2º As áreas de terrenos de marinha e seus acrescidos que não tenham sido identificadas e demarcadas, nos prazos previstos no caput e no § 1º, passarão a ser consideradas como áreas devolutas, para efeito de regularização fundiária pelos respectivos ocupantes. Art. 4º Ficam remidos os débitos referentes a foro, taxa de ocupação, laudêmio, multa, juros e quaisquer outros decorrentes da legislação sobre terrenos de marinha e seus acrescidos, com relação aos imóveis exclusivamente residenciais. Art. 5º Para fins de definição de áreas de marinha e seus acrescidos, consideram-se legítimos todos os títulos de propriedade lançados no registro imobiliário até a data do início da vigência desta Emenda Constitucional. Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Art. 7º Revoga-se o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

ambiente. Ao contrário, a União se utiliza deles com fins arrecadatórios, como se extrai de toda a legislação sobre o instituto, muito embora se alegue que a rentabilidade da manutenção do instituto é ínfima, pois representa 0,01% da receita fiscal da União.

Essa questão financeira é discutível, mormente quando se verifica a existência do Parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, formulado no sentido de considerar inadequado financeira e orçamentariamente o Projeto de Lei (PL) 4.316/2001, arquivado em 2009, que buscava alterar a delimitação dos terrenos de marinha, passando-se a adotar a LPM/2000.³¹ Embora não constem números no Parecer, a sua conclusão é a de que ocorreria a transferência de “uma significativa parcela do patrimônio imobiliário da União para os Municípios”, acarretando, paralelamente, “uma perda não desprezível de receitas federais relativas a taxas de ocupação de imóveis, foros e laudêmios, que passarão a ser cobradas pelas administrações municipais”. Em complemento ao Parecer, pode-se utilizar uma informação prestada pela SPU, de que, em 2008, ano do Parecer, a arrecadação da União, com o instituto, superou R\$ 437,3 milhões.³² Não é possível dizer que seja um montante desprezível, dado o seu vulto, mas é possível que se trate de valor bruto, do qual ainda devem ser deduzidos dispêndio com a atividade arrecadadora, por exemplo.³³

A discussão a respeito das finalidades do instituto é que merece um foco maior (mais que a demarcação a partir da LPM/1831³⁴) e parece ter entrado,

³¹ BRASIL. **Parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados no Projeto de Lei nº 4.316-C, de 2001**, Relator Deputado Ricardo Berzoini. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=580270&filename=PRL+1+CFT+%3D%3E+PL+4316/2001>. Acesso em 21 jan. 2018.

³² BRASIL. **Ministério do Planejamento – SPU**: discussão dos aspectos econômicos, sociais e jurídicos dos terrenos de marinha. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2011-1/21-06-2011-normas-sobre-os-terrenos-de-marinha/audiencia-discute-normas-sobre-os-terrenos-de-marinha-iii/view>>. Acesso em 21 jan. 2018. Ver também a notícia em: O GLOBO. *Nova lei sobre terrenos da União reduz taxas de laudêmio e ocupação*: mudanças, entretanto, não significaram o fim das polêmicas que cercam essas cobranças. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/nova-lei-sobre-terrenos-da-uniao-reduz-taxas-de-laudemio-ocupacao-19054566>>. Acesso em 21 jan. 2018.

³³ Ver, nesse sentido: LIMA, Paulo B. de Araújo. A reforma administrativa, a enfiteuse e os terrenos de marinha. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 106, out./dez. 1971, p. 60.

³⁴ Há intensa discussão sobre a existência de um critério legal arbitrário para fixação dos limites das terras de marinha, bem como sobre a ausência de método científico. Sobre esses estudos a respeito

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

definitivamente, na rota da discussão para a alteração do inciso VII do art. 20 da CRFB/88.

Entre 2015 e 2017 foram editados textos legais, de origem tanto do Legislativo quanto do Executivo, no sentido de flexibilizar o regramento do instituto. Assim, a Lei 13.240/2015 permitiu a alienação de alguns terrenos de marinha,³⁵ a Lei 13.139/2015 remiu débitos considerados de baixo valor,³⁶ e a Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016, permitiu a compra da posse plena dos imóveis, por pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, desde que estejam localizados em áreas consideradas de interesse social (núcleos urbanos informais consolidados) e que a posse tenha se dado até o dia 22/12/2016.³⁷

da demarcação, ver, entre outros: GODÓI FILHO, Armando. Terrenos de marinha – caracterização - delimitação. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 2, n. 1, 1945; LIMA, Obéde Pereira de. *Parecer técnico-científico sobre os terrenos de marinha e seus acréscidos: contribuição aos estudos e apreciações político-legais referentes à Proposta de Emenda à Constituição Federal/88 (PEC 39-A/2011) ora em tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto dos terrenos de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis, 2016.* Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-039-11-extingue-o-terreno-de-marinha/documentos/audiencias-publicas/ObdePereiradeLima.pdf>>. Acesso em 21 jan. 2018; ARAGON, José Octavio de Azevedo. **Terrenos de marinha: histórico, legislação, demarcação.** Disponível em: <http://www.ibape-sp.org.br/util/arquivos/Palestras2017/Eng_Agr_Jose_Octavio_de_Azevedo_Aragon.pdf>. Acesso em 21 jan. 2018; ZIMMERMANN, Cláudio Cesar. **Análise da ocupação predial em terrenos de marinha utilizando técnicas de sensoriamento remoto** (Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil). Florianópolis: UFSC, 1993. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/75866/96055.pdf?sequence=1>>. Acesso em 21 jan. 2018.

³⁵ BRASIL. **Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015:** dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nos 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei no 13.139, de 26 de junho de 2015.

³⁶ BRASIL. **Lei 13.139, de 26 de junho de 2015:** 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. Ver, ainda, em: A GAZETA. **Dossiê sobre terreno de marinha.** Disponível em: <<http://especiais.gazetaonline.com.br/terrenodemarinha/>>. Acesso em 21 jan. 2018.

³⁷ BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017:** dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

Como se vê, há uma forte tendência a que o instituto dos terrenos de marinha seja extinto, o que é uma questão de tempo, diante de todo esse novo regramento mitigador.

Todavia, há uma questão que ainda não foi posta que merece ser pensada e discutida.

A CRFB/88 prevê em seu art. 5º, XXIII, que toda propriedade deverá atender à sua função social. E não acrescenta nenhuma cláusula exceptiva depois. Logo, inclusive aquilo que for de propriedade pública e não apenas o que for de propriedade privada deve atender a uma função social, leia-se: os terrenos de marinha devem atender à sua função social. Daí a pergunta: se a União não respeitar a regra da função social das terras de marinha, qual a sanção pelo descumprimento do preceito constitucional?

O Decreto-Lei 2.398, de 21/12/1987, estabelece em seu art. 5º, parágrafo único, que todo imóvel necessário para o desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, para a preservação ambiental, para a proteção dos ecossistemas naturais e para a defesa nacional, independente de se situar em zona declarada de interesse do serviço público mediante portaria do Secretário de Patrimônio da União, é de interesse do serviço público.

Como a justificativa para a criação das terras de marinha foi, inicialmente, assegurar a defesa nacional e o livre acesso pela população ao mar e às áreas litorâneas, e, depois e adicionalmente, promover a proteção ambiental da flora e da fauna costeira e destinar tal faixa de terra para uso e ocupação da população, a ilação não pode ser outra, senão aquela de que os terrenos de marinha têm de cumprir tanto uma função social quanto uma função ambiental.

(Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Ver notícia em: A GAZETA. **Lei põe fim a metade das áreas de terreno de marinha em Vitória.** Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/08/lei-poe-fim-a-metade-das-areas-de-terreno-de-marinha-em-vitoria-1014087904.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

A CRFB/88, aliás, estabelece no *caput* de seu art. 225 o direito fundamental de titularidade coletiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe tanto ao poder público quanto à própria coletividade o dever geral de defendê-lo e preservá-lo para as gerações atuais e para as futuras. Além disso, o constituinte especificou alguns deveres a serem observados pelo poder público.³⁸

Assim é que pelo art. 225, §1º, da CRRB/88, o poder público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, deverá: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genérico do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético; definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, de métodos e de substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. Desse amplo rol de práticas gerais a serem adotadas pelo poder público, verifica-se que a função é única: *proteger o meio ambiente*.

A afirmação é propositadamente comum, já que o meio ambiente, quando muito, é de propriedade da humanidade, e não de um determinado poder público, que é, no máximo, o seu protetor e gestor. E nisso se incluem os terrenos de

³⁸ Sobre o dever fundamental de proteger o meio ambiente, ver: LACERDA, Ludmila Laís Costa; SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. O direito como integridade de Dworkin na construção da concepção do dever fundamental de proteger o meio ambiente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 89, 2014.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

marinha. Ora, se aquele que tem o dever de proteger o meio ambiente não o fizer qual a sanção cabível?

O §3º do art. 225 da CRRB/88 interessantemente estabelece, sem trazer quaisquer cláusulas de exceção, que todas as condutas e atividades que forem consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os respectivos infratores, pessoas jurídicas ou físicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos que causarem. Assim, pelo dispositivo constitucional, o poder público poderia sofrer alguma sanção em virtude de suas ações ou omissões que promovessem o não-desenvolvimento da função socioambiental das terras de marinha. Permanece, pois, a questão: é possível aplicar algum tipo de sanção ao poder público pela falta de observância da função social dos terrenos de marinha?

Uma solução juridicamente possível deve ser dada à questão.

A CRFB/88, em seu art. 24, I, estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência legislativa concorrente sobre direito urbanístico. Ou seja, enquanto à União cabe determinar as normas gerais, os demais entes federados deverão estabelecer as normas específicas (art. 24, §§1º a 4º, da CRFB/88). Mas não se pode esquecer que o art. 30, II e VIII, dispõe que aos Municípios cabe no que couber suplementar a legislação federal e a estadual e promover o adequado ordenamento do seu território através do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Vê-se, portanto, que a competência para dispor, controlar, fiscalizar e gerir o espaço urbano é de todos os entes federados.

A atuação do poder público municipal é a mais importante para a eficácia concreta da função urbanística.³⁹ Ciente disso, o constituinte estabeleceu no art. 182 da CRFB/88 que o desenvolvimento urbano será traçado por uma política a ser executada pelo poder público municipal, que, observando diretrizes legais, ordenará o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantirá o bem-estar da comunidade local. No entanto, há aí, inicialmente, um problema: se é o poder público municipal o responsável pelo plano urbanístico da cidade, também poderá interferir no uso dos bens de propriedade da União situados dentro de seus limites?

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 99.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

Responder essa questão é fundamental para saber qual poder público é que está descumprindo a função social dos terrenos de marinha.

Ora, lembrando-se que as marinhas foram estabelecidas para a defesa nacional e para a proteção da flora e da fauna costeira (parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei 2.398/1987). E que essas suas funções não foram extintas. A própria Constituição fornece a resposta.

O texto constitucional revela que compete à União assegurar a defesa nacional (art. 21, III) e legislar concorrentemente com os Estados e Distrito Federal sobre proteção da fauna e da flora (art. 24, VI-VIII). Logo, não é função do poder público municipal a manutenção da defesa nacional e proteção do meio ambiente, embora, obviamente, as autoridades municipais devam colaborar para o desenvolvimento pelos entes federados responsáveis dessas duas atividades. Portanto, o uso dos bens de propriedade da União situados dentro dos limites territoriais de um Município deve ser regulado, controlado e fiscalizado por aquele, sendo que ao poder público municipal cabe, simplesmente, não interferir no seu uso nem contribuir para que haja uso adverso: o plano urbanístico municipal não pode regular de modo diverso o uso desses bens.

Se a competência de preservação ambiental é concomitantemente da União e dos Estados e do Distrito Federal, então as políticas de planejamento e de ordenação do solo, incluídos o seu uso e a sua ocupação, devem partir desses entes federados. E como as marinhas são bens da União, cabe a esta determinar os tipos de atividades que podem ser realizados em tais terras e como e sob que condições e circunstâncias elas podem ocorrer.

De aí que se a União permite o desenvolvimento de atividades ambientalmente lesivas em terras de marinha, ou se ela se omite na fiscalização e no controle das atividades e das condutas que podem ser lesivas ao meio ambiente, não seria um caso de lesão ao meio ambiente sujeito, pois, a sanções penais e administrativas, além da composição dos danos que dessa conduta resultem?

Ora, se os terrenos de marinha servem para defesa nacional e preservação da flora e da fauna sitas nessas terras e em seu entorno, nada mais sensato que a União lhes dê a exata função socioambiental que justifica a

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

permanência desse instituto colonial. E isso fica ainda mais interessante na questão dos aterros, isto é, dos acrescidos de marinha, já que nas marinhas localizadas na faixa costeira do território, a proteção é especialíssima, porque a faixa:

[...] comporta ecossistemas de extrema fragilidade e importância para a manutenção da biodiversidade, incluindo praias, manguezais, marismas, dunas, restingas e promontórios, nos quais existem ainda sítios arqueológicos que testemunham a sua ocupação pré-histórica.⁴⁰

No entanto, o que se vê, na maioria dos casos, é uma ocupação desordenada dessas regiões. São inúmeros os Municípios, por exemplo, em que se permitiu o aterro de regiões de mangue, a instalação de usinas próximas ao mar, a construção de edifícios na orla em uma verdadeira miscelânea de edifícios residenciais e comerciais de diversas alturas e gostos. Enquanto a União apenas usufrui dos resultados arrecadatários – quando efetivamente recebe, já que boa parte das ocupações de terras de marinha é irregular.

Mas não é apenas isso. Se a União permite a ocupação desses terrenos de marinha por particulares é porque não possui interesse manifesto, seja público, seja econômico, seja social, sobre tais terrenos,⁴¹ apesar da clara determinação constitucional, contida, sobretudo, no §4º do art. 225 da CRFB/88, de que a zona costeira é patrimônio nacional e de que sua biodiversidade deve ser preservada. Ora, se a União não tem interesse na manutenção e na preservação da fauna e da flora dessas regiões, não se veem motivos para que continue a ser proprietária dessas terras e, ainda, receber pagamento pelo seu uso e pelas transações sobre elas efetuadas por particulares.

A dúvida é procedente porque a própria CRFB/88 estabelece em seu art. 5º a garantia do direito à propriedade (XXII), que deverá atender à sua função social (XXIII) e que poderá ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os

⁴⁰ BITTENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan. A ótica dos atores sociais na gestão ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 15, 2007, p. 68.

⁴¹ BITTENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan, Obra citada, 2007, p. 69.

casos em que houver a autorização constitucional para desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade (inciso XXIV).

Veja-se, pois, que mesmo que não houvesse o instituto das terras de marinha, se fosse o caso de guerra, haveria desapropriação das propriedades situadas na zona costeira, mediante indenização, para que pudessem servir à defesa nacional. Se às terras de marinha a União desse a devida função socioambiental, desnecessária seria a desapropriação e ainda, eventualmente, o pagamento de indenização. Entretanto, se a própria União não cumpre com a função socioambiental dessas terras, há a imperiosa necessidade de ajustamento de sua conduta a partir da aplicação, constitucionalmente prevista, de sanções.

Ora, verifica-se que a função dos terrenos de marinha se reduziu à geração de receita ao erário, ficando de lado a questão ambiental. Assim, vislumbra-se a desnecessidade de manutenção dessas terras. Além disso, não se pode olvidar a necessidade constitucional de aplicação de sanção. E talvez a melhor sanção seja a perda compulsória da propriedade para aqueles que a estejam ocupando, desde que haja o pagamento do valor da propriedade, sem, é claro, serem consideradas as benfeitorias sobre ela feitas.

A União estaria, portanto, obrigada a aceitar a perda da propriedade, que é, aliás, o que vem acontecendo desde pelo menos 2015 e com mais força em 2017, mas por um viés não de sanção, mas arrecadatário, como têm noticiado os meios de comunicação.⁴²

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho trouxe duas conclusões inevitáveis. A primeira é de que a EC 46/2005, conforme irreparável decisão do STF no tema da repercussão geral 676, não retirou da propriedade da União os terrenos de marinha, o que não afasta a importância da outra conclusão. A segunda é a de que as terras de marinha

⁴² A GAZETA. **Terreno de marinha:** União pretende faturar mais de R\$ 12 bilhões somente no Espírito Santo. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2015/11/terreno-de-marinha-uniao-pretende-faturar-mais-de-r-12-bilhoes-somente-no-espírito-santo-1013914757.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

são um instituto vetusto que não mais se coaduna com os objetivos estabelecidos para sua permanência, defesa nacional e proteção ao ambiente. Isso porque à época em que instituído, quando o Brasil ainda era colônia, fazia sentido, a fim de evitar a invasão do território encontrado, o que era, invariavelmente, feito pela terra, já que não existiam aviões ou mísseis de longo alcance. Atualmente, a questão de defesa nacional é apenas pontual, não justificando a existência de longos trechos de terras de marinha. O outro objetivo, proteção e defesa do meio ambiente, não é um escopo exclusivo desses terrenos, devendo ser observado por todas as propriedades, públicas ou particulares, conforme a legislação ambiental vigente no Brasil. Nesse sentido, o único objetivo pelo qual se justifica a manutenção desse instituto é o arrecadatório, que, dadas as novidades legislativas dos últimos anos, parece não ser tão satisfatório assim quanto vender aos já proprietários não plenos o restante da propriedade. Portanto, pode-se dizer que há uma tendência, inevitável, de que o inciso VII do art. 20 da CRFB/88 seja alterado e, com o tempo, o instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos entre para os anais da história como um capítulo com um desfecho.

REFERÊNCIAS

A GAZETA. **Dossiê sobre terreno de marinha.** Disponível em: <<http://especiais.gazetaonline.com.br/terrenodemarinha/>>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____. **Lei põe fim a metade das áreas de terreno de marinha em Vitória.** Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/08/lei-poe-fim-a-metade-das-areas-de-terreno-de-marinha-em-vitoria-1014087904.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____. **Terreno de marinha: União pretende faturar mais de R\$ 12 bilhões somente no Espírito Santo.** Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2015/11/terreno-de-marinha-uniao-pretende-faturar-mais-de-r-12-bilhoes-somente-no-espírito-santo-1013914757.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2015.

ARAGON, José Octavio de Azevedo. **Terrenos de marinha**: histórico, legislação, demarcação. Disponível em: <http://www.ibape-sp.org.br/util/arquivos/Palestras2017/Eng_Agr_Jose_Octavio_de_Azevedo_Aragon.pdf>. Acesso em 21 jan. 2018.

BARBEDO, Alceu. Terrenos de marinha – usucapião. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 37, 1954.

BITTENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa; SORIANO-SIERRA, Eduardo Juan. A ótica dos atores sociais na gestão ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 15, 2007.

CARVALHO, Carlos Augusto de. **Direito civil brasileiro recopilado ou nova consolidação das leis civis vigentes em 11 de agosto de 1899**. Rio de Janeiro: Livraria de Francisco Alves, 1899.

DINIZ, Marco Túlio Mendonça. A importância histórica das zonas costeiras e dos terrenos de marinha no Brasil Colonial e Imperial. **Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales**, <http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-106.htm>, Acesso em 21 jan. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 2000.

GODÓI FILHO, Armando. Terrenos de marinha – caracterização - delimitação. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 2, n. 1, 1945.

LACERDA, Ludmila Laís Costa; SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. O direito como integridade de Dworkin na construção da concepção do dever fundamental de proteger o meio ambiente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 89, 2014.

LIMA, Obéde Pereira de. **Parecer técnico-científico sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos**: contribuição aos estudos e apreciações político-legais referentes à Proposta de Emenda à Constituição Federal/88 (PEC 39-A/2011) ora em tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que “revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade->

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; FABRIZ, Daury César. Sobre os bens da União: dos terrenos de marinha e seus acréscidos localizados em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-039-11-extingue-o-terreno-de-marinha/documentos/audiencias-publicas/ObdePereiradeLima.pdf>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____; LIMA, Roberval Felipe Pereira de. **Localização geodésica da linha de preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acréscidos.** Disponível em: http://www.cartografia.org.br/xxi_cbc/024-G05.pdf, Acesso em: 21 jan. 2018.

LIMA, Paulo B. de Araújo. A reforma administrativa, a enfiteuse e os terrenos de marinha. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 106, out./dez. 1971.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Os terrenos de marinha aforados e o poder municipal. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 95, jan./mar. 1969.

MELLO, Humberto Haydt de Souza. Terrenos de marinha. **Revista de Informação Legislativa**, n. 12, 1966.

O GLOBO. **Nova lei sobre terrenos da União reduz taxas de laudêmio e ocupação:** mudanças, entretanto, não significaram o fim das polêmicas que cercam essas cobranças. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/nova-lei-sobre-terrenos-da-uniao-reduz-taxas-de-laudemio-ocupacao-19054566>>. Acesso em 21 jan. 2018.

PESSOA, Eptácio. Terrenos de marinha. **Revista do Supremo Tribunal Federal**, vol. 33, out. 1921.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed., São Paulo, Malheiros, 2008.

ZIMMERMANN, Cláudio Cesar. **Análise da ocupação predial em terrenos de marinha utilizando técnicas de sensoriamento remoto** (Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil). Florianópolis: UFSC, 1993. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/75866/96055.pdf?sequence=1>>. Acesso em 21 jan. 2018.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 03 Páginas 44-76
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional	periodicoscesg@gmail.com