

Terrenos de Marinha

Publicado por [Maria Julia Boscolo](#)

há 3 anos

Por Fernanda Zivtsac e Maria Julia Boscolo

A origem dos terrenos de marinha é no ordenamento jurídico português, embora não fosse este o termo utilizado na época. Tal instituto baseia-se na ideia de enfiteuse, não há como deixar de citá-la, portanto, como parte da presente história.

Enfiteuse é um tipo de arrendamento para enxerto ou implantação em prazo longo ou eterno. É instituto do Direito Civil e o mais amplo de todos os direitos reais, consiste na permissão dada ao proprietário de entregar a outrem todos os direitos sobre a coisa de tal forma que o terceiro que recebeu passe a ter o domínio útil da coisa mediante pagamento de uma pensão ou foro ao senhorio. O foreiro ou enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo e inclusive poderá alienar ou transmitir por herança, contudo com a eterna obrigação de pagar a pensão ao senhorio direto.

A enfiteuse surgiu na Grécia e foi utilizada em Roma como uma forma de colonização, se tornando modelo para coroa portuguesa. Chegando ao Brasil iniciou-se com a implantação de Capitânias Hereditárias, concentrando grande quantidade de terras no controle de poucos. Os donos dessas capitânias tinham a obrigação de fazer arrendamentos e conceder cartas de Sesmaria, porção de terra doada com o intuito de desenvolvimento regional, marcando o começo da propriedade privada no país.

Depois de extinto o sistema de Capitânias e instalado o Governo Geral no Brasil, passa-se a autorizar a transferência de Aforamento para a Enfiteuse, que é perpétua em tese ainda com o objetivo de estimular a produtividade agrícola e fixação do homem em determinada região, buscando o progresso da nação, sem que fossem doadas as terras.

Posteriormente, é abolido o regime de aforamento, incentivando a colonização produtiva, com maior estabilidade e desprendimento. Suspendem-se também concessões de Sesmarias, o que favorece ocupações irregulares e invasões, devido ao crescimento da população. O território nacional é dividido em províncias, estipulação presente na constituição de 1824. Em 1831 é baixada uma lei que dispõe sobre os terrenos de marinha, buscando assim um crescimento mais ordenado do país.

Portugal estabeleceu, desde o período colonial, que os terrenos de marinha seriam de sua propriedade, para a defesa da terra e para uso de seu interesse. Com o passar do tempo, porém, passa a ter uma importância para a preservação ambiental. São, pela [Constituição Federal](#) de 1988, bens da União que ter sua ocupação aforadas ou cedidas.

Conceito

Disposto no artigo 2º do Decreto-lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946: “Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a)

os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.”

Entende-se preamar como o ponto mais alto a que sobe a maré, a maré cheia. A lei cita ainda preamar-médio, sendo assim, a média das marés cheias durante o ano de 1831. Portanto é considerado como preamar média, os valores que obtidos no ano de 1831, não de uma linha preamar atual ou de qualquer outro período.

A determinação da posição das linhas do preamar médio é de competência do Serviço Público da União – S. P. U., órgão do Ministério da Fazenda e é feita a partir de documentos e plantas, de autenticidades irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.

Concessões

Dispõe o art. [20](#), [VII](#) da [CF/88](#) que os terrenos de marinha são bens da União.

O Decreto-Lei n. [9.760/46](#), em seu artigo [1º](#), a: “Incluem-se entre os bens imóveis da União (...) os terrenos de marinha”.

Ainda segundo o art. [64](#) do Decreto-Lei n. [9.760/46](#), a utilização de bens móveis da união, bem como os terrenos de marinha, pode ser feito mediante locação, aforamento e cessão, quando não empregados no serviço público. Disciplinada pelo mesmo Decreto-Lei, a ocupação é outra forma de utilização que não foi modificada por Decreto posterior.

A locação aqui referida não se trata da locação civil, a expressão é erroneamente utilizada, sendo mais correta a expressão permissão. Essa permissão é regida pelos artigos 86 a 90 do Decreto-Lei, não ficando ela sujeita a disposição de outras leis concernentes à locação.

Lei Federal n. [9.636/98](#), que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União altera dispositivos do Decreto-Lei n. [9.760/46](#), revogando artigos que cuidavam da matéria. A cessão, segundo artigo 18, será procedida por qualquer dos regimes de utilização previstos no Decreto-Lei, mediante locação e aforamento, portanto. Não sendo aforamento, será locação. Como já mencionado, a locação terá regimento de permissão de uso. Da mesma forma, o regime jurídico da cessão é o da permissão de uso de bens públicos, distinguindo-se da locação porque cedidos são apenas, gratuitamente ou mediante condições, os bens da União, Estados ou Municípios, a entidades educacionais, culturais ou de assistência social, ou para pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social, ou se tratando de interesse econômico social. Fora dessas hipóteses é vedada. Diferente é com a locação, que ocorre a quem se interessar pelo bem, se vencedor do procedimento licitatório (obrigatório por força do art. 73 do referido Decreto-Lei, salvo as exceções dos incisos I e II do art. 86 do mesmo diploma legal).

Quanto à ocupação, está ela disciplinada pelos art. 127 e 132 do Decreto-Lei n. [9.760/46](#) não sendo modificado por lei posterior. Esta lei autoriza o Poder Executivo, por intermédio da SPU (Secretaria do Patrimônio da União), a identificar, demarcar, cadastrar, registrar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis da

União. Ela não assegura aos ocupantes qualquer direito à ocupação nem indenização por benfeitorias, salvo as hipóteses que especifica. Ademais, pode a inscrição ser cancelada a qualquer tempo, reintegrando-se a União na posse do bem. Aí, portanto, está, no estilo tradicional, a adoção da permissão de uso.

Taxas

Como já mencionado, os terrenos de marinha, segundo uma lei portuguesa de 1818, são faixas de terra de 33 metros que tem contato com o mar ou rios e lagos que sofram alguma influência de maré. Essa margem estabelecida está relacionada com a distância entendida como necessária para que um pelotão pudesse se locomover pelo litoral, além de ser a distância garantida para que os pescadores conseguissem lançar suas redes.

Portanto, buscavam proporcionar e assegurar às populações e à defesa nacional o livre acesso ao mar e as áreas litorâneas. Porém, a partir de 1831 o Ministério da Fazenda Imperial começou a realizar uma determinada cobrança, denominado foro.

Passados alguns anos novas cobranças surgiram, a taxa de ocupação e o laudêmio. Essas taxas devem ser pagas pelos ocupantes dos terrenos, mas isso não significa que o ocupante se tornará dono do imóvel. Caso algum ocupante deixe de realizar o pagamento das taxas por três anos sucessivos ou intercalados, terá o domínio útil cancelado compulsoriamente pelo Governo.

De acordo com o Decreto-lei [9.760](#), de 1946, algumas regras sobre competência, caducidade e extinção do aforamento foram criadas, em geral tomando emprestado do direito civil o delineamento do instituto. A Secretaria do Patrimônio da União realiza uma avaliação do terreno, e se não causar prejuízos à população e à segurança, ela permite a ocupação, ou seja, o aforamento apenas ocorre quando não existir interesse público, econômico ou social sob o terreno.

As taxas são cobradas da seguinte forma:

- 1) Foro: taxa de 0,6% sobre o valor do imóvel, pagos anualmente à União pelo uso do terreno, ou seja, é o que se paga por não se ter o domínio pleno do imóvel. Este valor, após a concessão do aforamento, é atualizado pela correção monetária, e não mediante a reavaliação do imóvel, na medida em que, por força de lei o foro anual é invariável.
- 2) Taxa de Ocupação: corresponde a ocupação do direito precário de posse sobre um imóvel, sendo caracterizado pela presença de benfeitorias em seu aproveitamento, porém a lei apenas admite a transferência das benfeitorias e não o domínio útil. Taxa de 2% do preço dos imóveis regularizados até 1988, e 5% sobre os outros, fornecendo ao ocupante a propriedade dos prédios e de outras benfeitorias construídas sobre o terreno. Portanto trata-se de receita patrimonial em virtude da utilização de um bem de propriedade da União, por um terceiro.
- 3) Laudêmio: Valor que se paga à União pela transferência onerosa do domínio útil do imóvel, situado em terreno ocupado ou aforado. Este imposto corresponde a 5% sobre o total da operação realizada.

Hipóteses de Venda e Restrições

É necessário cautela e análise de riscos para adquirir um imóvel, ainda mais se tratando de determinadas aquisições especiais, como por exemplo, os imóveis localizados em terreno de marinha. Sua identificação se faz através da certidão de matrícula que deverá informar na descrição do imóvel ou através de averbação que o imóvel está localizado em faixa de marinha. Caso não haja esta informação na matrícula, mas houver proximidade com o mar, é necessário certificar se realmente o imóvel está fora da linha que define um terreno de marinha.

Ao adquirir um imóvel localizado em terreno de marinha, o comprador deve estar ciente que há implicações exclusivas para este tipo de compra, sendo elas: o proprietário não terá o domínio direto do imóvel, mas, na verdade, terá o domínio útil; o comprador terá de pagar, além do IPTU (comum a todos os imóveis urbanos), uma pensão anual que é denominada foro; e, por fim, mas não menos importante, o comprador deverá pagar à União o chamado *laudêmio*, que deverá ser pago no momento de transferência do imóvel.

O domínio direto dos terrenos de marinha pertence à União, que não havendo interesse público, irá alienar o domínio útil para o comprador, pelo aforamento.

Os terrenos de marinha, historicamente, eram associados à necessidade de defesa e de segurança nacional. Estas terras e seus acréscidos pertencem à União, ente constitucionalmente responsável pela defesa nacional, de acordo com o artigo [20](#), inciso [VII](#) da [Constituição Federal](#) de 1988. O domínio da União sobre os terrenos de marinha revela uma peculiaridade do Brasil em relação a outros países, o que possibilita maior facilidade na intervenção estatal sobre a área costeira.

Os terrenos de marinha se distinguem dos demais bens públicos da União quanto ao regime patrimonial aplicado. Quando situados na orla, na faixa de segurança, não são suscetíveis de alienação total, em qualquer de suas formas, quais sejam: venda, permuta ou doação; e quando for conveniente que terceiros façam uso do bem, existe a obrigatoriedade de fazê-lo sob o regime de aforamento.

De acordo com a Lei [9.636/98](#), art. [23](#), havendo interesse público sobre o terreno de marinha, mantém-se o domínio pleno com a União. Não havendo tal interesse, aliena-se o domínio útil, pelo aforamento, mantendo-se, com a União, o domínio direto. Vale ressaltar, que as demais marinhas, ou seja, as fluviais, lacustres ou insulares, quando situadas fora da faixa de segurança costeira, se submetem ao regime patrimonial comum às terras públicas em geral. Em relação à possibilidade de alienação, enquanto constituam bens dominicais, ou seja, não sendo afetado ao serviço público, e não sendo bem de uso comum, não há impedimento para sua alienação plena.

Os terrenos de marinha enquanto reputados bens dominicais podem ser utilizados, de acordo com a conveniência da União, por terceiros, através de contratos de aforamento, cessão onerosa de uso, permissão de uso, etc. A enfiteuse consiste em um direito real sobre coisa alheia, que pode ser transmissível por herança e divide o direito de propriedade em domínio útil e domínio direto. O domínio útil consiste no direito de usufruir a coisa do modo mais completo, como se proprietário fosse, restando ao titular apenas o direito ao recebimento do foro anual, *laudêmios* e preferência em eventual alienação do domínio útil. O domínio direto, por sua vez, é o direito à substância da coisa, sem as suas utilidades. No aforamento ocorre o desdobramento do domínio entre o efetivo

proprietário, chamado de senhorio, e aquele que recebe o direito real sobre o imóvel, chamado foreiro ou enfiteuta. O foreiro conserva os direitos recebidos perpetuamente, podendo transferi-los aos seus herdeiros ou a terceiros, de modo gratuito ou oneroso. Em contrapartida, o foreiro deve pagar anualmente à União o foro correspondente a 0,6% do valor do respectivo domínio pleno (caput do artigo [101](#) do Decreto-Lei nº [9.760/46](#)), bem como, em caso de transferência onerosa do aforamento - que deve contar com o assentimento da União, que inclusive exerce direito de preferência (caput e [§ 1º](#) do artigo [102](#) do Decreto-Lei nº [9.760/46](#))- deve pagar o laudêmio correspondente a 5% sobre o valor do domínio pleno e benfeitorias ([§ 1º](#) do artigo [102](#) do Decreto-Lei nº [9.760/46](#)). Ressalva-se que os carentes são isentos do pagamento do foro, desde que tal encargo comprometa o sustento próprio e familiar (artigo [1º](#) do Decreto-lei nº [1.876](#), de 15 de julho de 1981). São abstraídas desse valor as benfeitorias realizadas pelo possuidor. De acordo com o Decreto Lei [-9.760/46](#), o aforamento se extinguirá por inadimplemento de cláusula contratual, por acordo entre as partes, ou a critério do Presidente da República, por proposta do Ministério da Fazenda, pela remição do foro nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico.

Em paralelo ao contrato de aforamento ou enfiteuse, a União passou a permitir que particulares utilizem terrenos de marinha, expedindo em favor deles certificados de ocupação. De acordo com João Alfredo Raymundo e Silva, a ocupação é mais vantajosa à União, pois lhe possibilita cobrar dos ocupantes taxas bem mais rentáveis do que o foro pertinente ao contrato de aforamento ou enfiteuse. Esse regime de ocupação foi instituído em 31 de dezembro de 1920, através do Decreto de nº [14.595](#), que disciplinava o inciso V do artigo 2º da Lei nº 3.595, de 31 de dezembro de 1919. A ocupação constitui estado de mera tolerância por parte da União, que consente na utilização, por terceiros, dos seus terrenos de marinha. Diferentemente do aforamento ou enfiteuse - em que há divisão entre o domínio útil e o domínio direto, na ocupação o domínio pleno permanece nas mãos da União, ou seja, não há divisão do domínio, o bem pertence integralmente a ela, sem que assistam maiores direitos aos ocupantes. Trata-se, a rigor, de ato administrativo unilateral e precário, realizado, historicamente, sem critério algum, em desalinho ao preceito isonômico, pelo que, através dele, se concedeu uma série de privilégios a apadrinhados. De todo modo, os ocupantes ficam obrigados ao pagamento anual de taxa de ocupação (artigo [127](#) do Decreto-Lei nº [9.760/46](#)), que corresponde a 1% sobre o valor do domínio pleno do terreno (§ 1º do mesmo artigo).

A Lei nº [9.636/98](#), além de tratar do aforamento, da situação dos ocupantes e da sessão de uso onerosa, prescreve disposições acerca da permissão de uso e da alienação, que, por sua vez, é realizada por meio da venda, da permuta e da doação. A permissão de uso é ato precário, de competência do Secretário do Patrimônio da União, ou, por delegação, das Delegacias do Patrimônio da União, através do qual a União autoriza a utilização de imóvel seu, entre os quais os terrenos de marinha, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional (artigo [22](#) da Lei nº [9.636/98](#)). Já a alienação de bens públicos - entre os quais, é possível, de terrenos de marinha - depende de autorização do Presidente da República ou, por delegação deste, do Ministro da Fazenda, precedida de parecer da Secretaria do Patrimônio da União (artigo [23](#) da Lei nº [9.636](#)). A alienação só é permitida nas situações em que não há interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem

inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade (§ 1º do artigo 23 da Lei nº 9.636/98). O primeiro modo de alienação dá-se através da venda, em que o adquirente paga preço certo pelo imóvel de propriedade da União. A venda deve ser feita mediante processo de licitação pública, sob a modalidade concorrência ou leilão (caput do artigo 24 da Lei nº 9.636/98).

A segunda forma de alienação é a permuta - moldada pelo artigo 533 e seguintes do [Código Civil](#) -, através da qual os contratantes trocam um bem por outro, melhor explicando, a União transfere um bem e recebe outro em contrapartida. O § 2º do artigo 30 da Lei nº 9.636/98 prescreve que, sempre que houver condições de competitividade, devem ser observados os procedimentos de licitação. A terceira espécie de alienação diz respeito à doação. De acordo com o artigo 583 do [Código Civil](#), “considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.” O caput do artigo 31 da Lei nº 9.636/98 autoriza a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais.

O decreto Lei 7.937/45 autorizou os loteamentos em terreno de marinha. Os loteamentos por sua vez, devem reservar uma fração do terreno para a [constituição](#) de praças e ruas, que só terão seu domínio transferido quando alguém se propuser a parcelar sua propriedade. Quanto aos condomínios, o domínio útil é dividido em frações ideais tal qual nas propriedades plenas.

ANÁLISE DO ACÓRDÃO (REsp 798165/ES, RECURSO ESPECIAL 2005/0190667-0):

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado contra a inscrição do imóvel como terreno de marinha e com o intuito de anular o ato administrativo de cobrança da taxa de ocupação levada a efeito pela autoridade impetrada.

Requerem o reconhecimento da propriedade plena, oponível com eficácia erga omnes, em especial à União, e a suspensão das cobranças da taxa de ocupação.

Primeiramente, evidenciou-se pelo artigo 20 da [Constituição Federal](#), nossa lei maior, a propriedade inquestionável dos terrenos de marinha pela União:

“Art. 20. São bens da União:

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;”

Assim como pelo Decreto-lei [9.760/46](#), logo em seu primeiro artigo:

“ Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

Fez-se uma breve análise histórica dos terrenos de marinha, cuja origem remonta à época do Brasil- Colônia, cujo intuito era deixar desimpedida a faixa de terra próxima da costa, para a realização de movimentos militares, instalação de equipamentos de guerra e outras medidas que promovessem a defesa nacional. Por esse motivo são bens pertencentes à União, pois é de sua competência a promoção da defesa da nação.

Discorreu-se sobre o procedimento de demarcação, que produz efeito meramente declaratório da propriedade da União, pelo caráter originário da propriedade.

Significa dizer que nunca esteve na propriedade de terceiros, pois desde a criação da União, tais terrenos eram de sua propriedade, nascendo no Brasil- Colônia e sendo incorporados pelo Brasil-Império.

Portanto, qualquer título particular é inoponível quanto à União nas hipóteses em que os imóveis situam-se em terrenos de marinha, revelando o domínio da União sobre os mesmos. Depreende-se, desta forma, que os títulos apresentados pelos impetrante não poderiam ter sido sequer emitidos, restando ausente *fumus boni juris*. Sendo este entendimento corroborado pelo art. 198 do supracitado Decreto-lei.

Art. 198. A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos, salvo quando originais em títulos por ela outorgadas na forma do presente Decreto-lei.

Mostrou-se inexistente a necessidade de ajuizamento de ação própria, pela União, para anulação do registro de propriedade dos impetrantes, uma vez que o procedimento de demarcação, como ato administrativo, tem a presunção de sua legitimidade, por estar de acordo com a lei; imperatividade, por impor obrigações unilaterais aos administrados, independentemente de concordância destes; exigibilidade, por ser exigido quanto ao seu cumprimento, sob ameaça de sanção e executoriedade e pela executoriedade, sendo executados pela própria Administração independentemente de qualquer solicitação ao Poder Judiciário.

Pelo todo explanado, não restou qualquer dúvida quanto à propriedade dos terrenos de marinha, nem em relação ao questionamento sobre as taxas cobradas. Diante disso, os pedidos dos impetrantes foram julgados improcedentes.

Bibliografia

MACHIAVELLI, Adilson. Terrenos de Marinha e Seus Acrescidos: dificuldade e práticas jurídicas. Tijucas, 2008.

ESTÁCIO, Evandro. Terrenos de Marinha. Blumenau, 2008.

III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Tema: Terrenos de Marinha e seus acrescidos: aspectos físicos, sócio-ambiental e legais. LIMA, Óbete Pereira de. Recife, 2010.

<http://sosterrenosdemarinha.org.br/>

<http://www.ndonline.com.br/uploads/global/materias/2012/08/18-08-2012-16-34-52-arte-nd.jpg>

www.stj.jus.br

www.jusbrasil.com.br

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo - 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. Servidões - 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 20

Boscolo, Maria Julia. A definição dos honorários advocatícios de sucumbência pelo STJ. CONJUR. Disponível em:

<https://juliaboscolo1.jusbrasil.com.br/artigos/313095642/terrenos-de-marinha>

. Acesso em: 27 agos. 2019