

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

ANA CARLA PINHEIRO FREITAS

ELISAIDE TREVISAM

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Ana Carla Pinheiro Freitas; Elisaide Trevisam; Jerônimo Siqueira Tybusch – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-597-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

Diante da necessidade de se refletir sobre a sustentabilidade nos mais diversos ângulos do conhecimento jurídico para uma integração dos direitos de solidariedade e de responsabilidade ambiental para a efetivação de uma sociedade global sustentável, foram tratados os mais diversos assuntos no Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade II apresentados no XXVII Encontro Nacional do Conpedi Salvador – Ba.

Dentre os vários trabalhos apresentados, destacou-se o papel do desenvolvimento sustentável e a economia verde no século XXI onde foram tratadas as questões do crescimento e decrescimento e da busca pela conscientização da humanização da economia política para uma justiça ambiental. Buscando uma alternativa para as problemáticas encontradas nas empresas como agentes econômicos que possuem a obrigação de exercer sua função social para a busca do desenvolvimento sustentável, foram apresentados dois trabalhos que discutiram as dimensões da sustentabilidade e a incondicional tratativas para que a empresa alcance seu lucro perante seu direito de livre iniciativa contudo, não se olvide da sua responsabilidade com a sociedade uma vez que sua função social era o retorno econômico-financeiro e passou a assumir uma postura onde o desempenho econômico-financeiro se suplanta pela necessidade de se observar o interesse de grupos sociais afetados pelo comportamento da empresa”.

Outra temática discutida no grupo de trabalho de suma importância foi a responsabilidade civil do médico e do hospital quando não observa as normas ambientais insetológica e acabam por desencadear problemas sérios de infecção que ferem o meio ambiente.

Não deixando para trás a evolução histórica do direito ambiental e da sustentabilidade, foi feita uma análise das ordenações Filipinas e da Lei 13.240 de 2015 no que diz respeito ao desenvolvimento dos terrenos de Marinha no período colonial e no período republicano em suas particularidades e finalidades jurídicas.

Falar em sustentabilidade é falar de ética e responsabilidade. Sendo assim, a reflexão sobre a igual consideração e individualismo ético entre estados soberanos também foi tratada no intuito de se buscar um desenvolvimento ambientalmente sustentável a partir da análise da virtude soberana e a teoria prática da igualdade nas palavras de Ronald Dworkin e o conceito de soberania quando se fala de sustentabilidade.

O princípio da responsabilidade na teoria de Hans Jonas foi apresentado na aplicação da logística reversa no descomissionamento das placas fotovoltaicas se propondo o abandono da ética tradicional em favor da ética responsável e o dever da humanidade em proteger o meio ambiente para uma vivência sustentável.

Quando se busca uma regulação estatal em temas ambientais, a discussão em torno das ideias neoliberais foi levantada incluindo os temas de Estado mínimo, Estado Social, Neoliberalismo e Socialismo. Outra reflexão foi sobre o impacto da nova estação de tratamento de efluentes da cidade de Resende, no Rio de Janeiro e o fortalecimento do conceito de cidade sustentável e, em outro momento, a sustentabilidade ambiental versus o desenvolvimento urbano e suas contraposições de interesses.

Como vivemos no Brasil a atual problemática do direito à moradia, foi apresentada uma nova teoria hermenêutica no trato das “demandas que envolvem, conjuntamente, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente salubre, em decorrência das recepções acríticas de teorias estrangeiras” e a verificação de “graves problemas na maneira como o Poder Judiciário vem exercendo a função jurisdicional”.

Além dos assuntos discutidos acima, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento sustentável foram tratados em face da ética utilitarista de Bentham e as consequências do consumismo advindo do “capitalismo irresponsável” e a perspectiva de lucro e felicidade e a possibilidade “de o indivíduo usufruir dos recursos naturais, mas, desde que mantenha o meio ambiente preservado e ainda possa adequar o seu impulso consumista à uma satisfação de vontade prática e útil.”

Concluindo os trabalhos, o objetivo do encontro foi alcançado no Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade II e as pesquisas apresentadas mostraram que, para uma convivência humanitária, o meio ambiente deve ser preservado e o conhecimento é a base de uma consciência ética e responsável que busca o desenvolvimento sustentável para preservar a sociedade.

Boa leitura!

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM

Profa. Dra. Elisaide Trevisam - UFMS

Profa. Dra. Ana Carla Pinheiro Freitas – UNIFOR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

TERRENOS DE MARINHA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DAS ORDENAÇÕES FILIPINAS À LEI Nº 13.240/2015

TERRENOS DE MARINHA: A HISTORICAL ANALYSIS OF THE PHILIPPINE CODE TO LAW Nº 13.240/2015

Tagore Trajano De Almeida Silva ¹
Álvaro de Azevedo Alves Brito ²

Resumo

A Lei nº 13.240/2015 trouxe alteração quanto à administração, alienação e transferência de gestão dos Terrenos de Marinha, instituto quase tão antigo quanto o Brasil. Tendo em vista o longo percurso histórico do Instituto, que remete às Ordenações Filipinas, este artigo objetivou pesquisar o desenvolvimento histórico dos Terrenos de Marinha do período colonial ao do Império Brasileiro e no período republicano, analisando as suas particularidades jurídicas e finalidades. Optou-se, metodologicamente, por uma pesquisa bibliográfica, com análise documental. Constatou-se, por fim, que o Instituto já contemplou inúmeras finalidades, mesclando desde a defesa nacional a um fim arrecadatório.

Palavras-chave: Palavras-chave: terrenos de marinha, Evolução histórica, Período colonial, Período do império brasileiro, Período republicano

Abstract/Resumen/Résumé

Law No 13,240/2015 brought changes in relation to the management, alienation and demise of Terrenos de Marinha management, an institute almost as old as Brazil. Considering the long historic path of the Institute, which refers to the Philippine Code, this article aimed to investigate the historical development of Terrenos de Marinha from the colonial period to the Brazilian Empire and during the Republican period, analyzing their legal particularities and purposes. It was opted, methodologically, for a bibliographical research, with documentary analysis. It was noted, finally, that the Institute has already contemplated innumerable purposes, mixing from national defense to tax collection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: terrenos de marinha, Historic evolution, Colonial period, Brazilian empire period, Republican period

¹ Pós-doutor em Direito pela Pace Law School, New York/USA. Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Professor Efetivo Adjunto "A" da UFBA.

² Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD /UFBA). Especialista em Direito do Estado pelo Jus Podivm. Professor de Direito da FTC, Conquista.

1 INTRODUÇÃO

O advento da Lei nº 13.240/2015, que se originou da Medida Provisória (MP) nº 691/2015, trouxe alteração quanto à administração, alienação e transferência de gestão dos Terrenos de Marinha. Tal lei modificou significativamente um instituto que tem sua origem nas Ordenações Filipinas (do século XVII).

A vitalidade do instituto, quase tão antigo quanto Brasil, ensejou a preocupação de, para melhor compreendê-lo, analisar o seu desenvolvimento legislativo, que atravessa todos nossos períodos históricos.

Evidentemente, não pretende o artigo exaurir o tema. Busca, no entanto, além de uma primeira leitura, ser um voo panorâmico que instigue pesquisas futuras que se enveredam por pesquisas minuciosas.

Com essa pretensão, visa a responder a seguinte questão-problema: como ocorreu a evolução histórica dos Terrenos de Marinha no Brasil, a partir das Ordenações Filipinas até a Lei nº 13.240/2015?

Tendo em vista a referida questão, a presente pesquisa objetivará analisar como se deu a evolução histórica dos Terrenos de Marinha no Brasil, a partir das Ordenações Filipinas até a Lei nº 13.240/2015. Para isso, terá como objetivos específicos: (a) pesquisar o desenvolvimento histórico dos Terrenos de Marinha do período colonial ao do Império Brasileiro; (b) pesquisar o desenvolvimento histórico dos Terrenos de Marinha no período republicano; e (c) analisar as particularidades jurídicas e finalidades dos Terrenos de Marinha, durante a sua história, contemplando desde as Ordenações Filipinas à Lei nº 13.240/2015.

Enfim, a opção metodológica para a realização da presente pesquisa foi pela revisão bibliográfica, valendo-se, com premência, da análise documental.

2 TERRENOS DE MARINHA: DO PERÍODO COLONIAL AO IMPÉRIO BRASILEIRO

As Ordenações Filipinas¹ (de 1603) criadas durante a União Ibérica, reconheciam como propriedade da Coroa portuguesa o sal produzido nas “marinhas de sal” (salinas), assim como os terrenos onde o sal era preparado (LIMA, 2010).

Os Terrenos de Marinha² originaram-se sob a premissa de segurança e serviço, como se observa da Ordem Régia, de 21 de outubro de 1710. Nesse documento, constata-se que já se proibiu que as terras dadas em sesmarias contemplassem as marinhas. Afinal, elas deveriam estar “desimpedidas” para qualquer serviço da Coroa e de defesa da terra. (LIMA, 2010).

Havia a preocupação da Coroa de manter-se livre o acesso ao mar. Inobstante isso, já se observava edificações construídas ao longo da orla marítima do Rio de Janeiro, sede do Governo Geral. Tanto era assim que, em Ordem Régia de 1725, ordenou-se ao Governador Geral informar acerca da conveniência de, entre o edifício e o mar, “medear” marinha e a quantidade dela (LIMA, 2010).

Apesar dessa nascente preocupação lusitana³, os Terrenos de Marinha nasceram com a própria criação das cidades brasileiras. Afinal, havia a necessidade da ocupação e

¹ Ordenação L. II, Tít. XXVI, §15. As Ordenações Filipinas tiveram longa vigência no Brasil. Iniciou-se em Portugal, pela Lei de 19 de janeiro de 1603, e ultrapassou o marco histórico da Independência do Brasil. D. Pedro I, através da Carta de Lei de 20 de outubro de 1823, ordenou que se executasse o Decreto da Assembleia Geral e Legislativa do recente Império, no qual se prescreveu a manutenção das referidas Ordenações até o advento de um novo Código. As Ordenações Filipinas apenas seriam integralmente revogadas com o Código Civil publicado a 1º de janeiro de 1926 e, em vigor no dia 1º de janeiro de 1917 (MARCOS, 2014).

² O conceito de Terrenos de Marinha é definido atualmente pelo art. 2º, do Decreto-lei nº 9.760/1946, sempre a contemplar a influência das marés na costa marítima e nas margens dos rios e lagos. A partir dessa premissa, estabelece-se uma profundidade horizontal de 33 (trinta e três) metros para a parte da terra (BRASIL, 1946; PASSOS, 2013). Tal definição, como se demonstrará adiante, tem fundamento na linha de preamar médio de 1831. De qualquer forma, não se pode pensar no instituto sem conhecer o fenômeno natural das marés, que se dá pela oscilação periódica de, ao menos, cinco centímetros dos níveis das águas em qualquer época do ano.

³ Há quem outorgue uma origem romana ao instituto. Nesse sentido, Rodrigues (2016) faz referência à distinção existente no Direito Romano entre bens particulares e bens públicos, e o entendimento segundo o qual alguns bens terem uma natureza de direito natural comum de todos. Tal perspectiva tem como base o *Corpus Iuris Civilis*, de Justiniano, na qual se vê as ideias de “coisas comuns” (*res communes*) que derivam dos “bens de uso comum do povo” (*res humani juris*), os quais não podiam fazer parte do patrimônio particular (*res extra patrimonium*); além desses, havia igualmente as “coisas fora do comércio” (*res extra commercium*) que não eram alienáveis. Por isso, o mar e o litoral do mar eram direito natural comum a todos.

efetivo povoamento⁴ das terras brasileiras, para inibir as incursões de, por exemplo, espanhóis e franceses (ALMEIDA, 2008).

Em 1726, por conta das atividades junto à orla marítima, exarou-se outra Ordem Régia pela qual se proibia edificação ou avanço de qualquer palmo em direção ao mar, em nome do “bem público”. Se não bastasse isso, a Ordem Régia de 1732 declarou que tanto as praias quanto o mar eram de uso público. Por essa razão, não poderiam proprietários lá situados impedir a pesca (LIMA, 2010).

Ao fim de 1832, modificou-se a norma jurídica acerca do assunto. Tal modificação, que ainda hoje persevera, alterou a linha de referência do início da faixa, contemplando a linha de preamar de 1831. Esta mudança na referência está associada às primeiras observações de maré realizadas contínua e sistematicamente no porto do Rio de Janeiro em 1831, principalmente para atender às necessidades de construções portuárias e de navegação marítima (LIMA, 2010).

Com os Terrenos de Marinha e seus acrescidos⁵, objetivava-se assegurar às populações e à defesa nacional o acesso ao mar e às áreas litorâneas. Apesar disso, tais premissas foram contornadas. Buscou-se, nesses terrenos, uma fonte de arrecadação para os cofres da Coroa (Decreto de 25 de novembro de 1809). Para tanto, manejou-se o aforamento, instituto pelo qual se ofertava aos interessados faixas de Terrenos de Marinha ou de seus acrescidos. Para as demarcações com esse intuito, a referência, como registrado, era a linha preamar média de 1831 (LIMA, 2010).

É possível observar como historicamente as receitas advindas dos aforamentos dos Terrenos de Marinha passaram a integrar o orçamento público. Tanto foi assim que a Lei Orçamentária de 15 de novembro de 1831 (art. 51, §14) prescrevia que

Serão postos à disposição das Camaras Municipaes, os terrenos de marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Provincias, para logradouros publicos, e o mesmo Ministro na Côrte, e nas Provincias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aquelles de taes terrenos, que julgarem

⁴ Segundo Rezek (2011, p. 197), a delimitação territorial (a fronteira) é produto de uma evolução histórica, e envolve “[...] a ocupação resultante da descoberta, o direito sucessório, a consideração do princípio *uti possidetis*”. O princípio *uti possidetis* destaca-se por defender a posse com base na ideia povoamento efetivo. Tal corrente fez-se premente para as potências ibéricas; afinal, Portugal, por exemplo, tinha de justificar a posse de territórios não contemplados no Tratado de Tordesilhas, de 1494 (PAIVA, 2006).

⁵ Os terrenos acrescidos de marinha, com base no Decreto-Lei nº 9.760/46 – arts. 2º e 3º, referem-se aos terrenos (naturais ou artificiais) que se encontrarem logo em seguida aos terrenos de marinha (BRASIL, 1946; PASSOS, 2013).

conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo fôr justo, o fôro daquelles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a elles desde a época da concessão, no que se procederá à arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que occorrer sobre este objeto (BRASIL, 1831, p.13).

A Instrução nº 348 de 14 de novembro de 1832, ademais, definiu (art. 4º) que seriam considerados Terrenos de Marinha aqueles que, banhados pelo mar ou pelos rios navegáveis, alcançassem 15 braças craveiras em direção à terra, contadas desde os pontos a que chega o preamar médio (ALMEIDA, 2008).

A partir da criação desse parâmetro, tais terrenos passaram a assumir um caráter predominantemente arrecadador. Dessa forma, é flagrante a distinção entre os Terrenos de Marinha alinhados à perspectiva da Coroa portuguesa e aquela assumida no território brasileiro, principalmente com a chegada da família real e a independência do Brasil (ALMEIDA, 2008).

Superada essa primeira parte, para melhor entender a modificação legislativa, em tópico seguinte, analisar-se-á o instituto no período republicano.

3 TERRAS DE MARINHA: PERÍODO REPUBLICANO

3.1 Considerações gerais

Se, de início, os Terrenos de Marinha objetivaram a defesa nacional e o livre acesso ao mar, tais finalidades não perseveraram unicamente. Como registrado, tornaram-se instrumentos para a arrecadação da Coroa e, após a Independência, passaram a integrar, anualmente, o orçamento público (LIMA, 2010).

O aforamento (ou enfiteuse⁶) foi o instrumento hábil para tanto. Segundo Meireles (2006), com referência ao art. 678 do Código Civil de 1916, é um instituto de

⁶ Segundo Rodrigues (2016) a enfiteuse tem origem romana. O Estado arrendava terras públicas por prazos longos para práticas agrícolas, tendo o particular como contraprestação o pagamento de pensão anual (*vectigal*) e a obrigação de arcar com os tributos relacionados ao imóvel. Como o Estado era o proprietário da terra, o particular tinha o direito de explorar a atividade agrícola, não ocorrendo qualquer desmembramento quanto o domínio da propriedade. O domínio pleno pertencia ao Estado. Com o passar do tempo, os proprietários de grandes extensões de terra igualmente passaram a arrendá-las (*proedia emphiteutica*), possibilitando que tal prática se constituísse objeto de direito real. A enfiteuse, na Idade

seara civil que possibilita ao proprietário atribuir a terceiro domínio útil da coisa imóvel, mediante um pagamento de uma pensão anual (foro⁷) ao senhorio direto (BRASIL, 1916). Por isso, consiste na transferência do denominado “domínio útil” do imóvel público para a posse, uso e gozo perpétuos àquele que, a partir de então, irá utilizá-lo.

Através do Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, promoveu-se uma primeira sistematização acerca dos Terrenos de Marinha. Tal diploma definiu como Terrenos de Marinha a concepção consagrada na Instrução nº 348, de 1832 (BRASIL, 1832). Todavia, ao invés das braças originais, optou pela unidade métrica (33 metros) do sistema francês para mensurar a extensão da área, conforme a Lei nº 1.157 de 26 de junho de 1862 (BRASIL, 1862).

Ademais, a primeira Constituição Republicana (1891) destinou as terras devolutas das antigas Províncias aos Estados-membros, reservando à União “somente a porção de território indispensável a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federaes” (BRASIL, 1891, p.14). Não incluiu Terrenos de Marinha como bens da União.

A lei orçamentária de 1891 (Lei nº 25, de 30 de dezembro de 1891) registrou, para o exercício de 1892, uma receita robusta, em razão de inúmeras arrecadações, como aquelas oriundas dos foros de Terrenos de Marina e oriundos dos laudêmios⁸ por conta de sua venda (BRASIL, 1891). Em razão disso, tornou evidente o quanto esses terrenos mostravam-se significativos como fontes de receita. Não por acaso, a arrecadação e a gestão de sua arrecadação passaram a ser disputados.

Média, foi aplicada às terras nos moldes do regime feudal. Diferente de como ocorria em Roma, o domínio podia ser fragmentado em dois: em (a) domínio direto – do senhor feudal (senhorio direto); e (b) domínio útil – do vassalo (enfiteuta), podendo este ainda estabelecer “subenfiteuses”. Inspirada no modelo medieval, Portugal adotaria a enfiteuse em sua legislação (Ordenações Manuelinas e Filipinas) e a aplicaria na colonização do Brasil.

⁷ O foro, por isso, não se confunde com o laudêmio. Enquanto o laudêmio é um direito do senhorio (União) e uma obrigação/contraprestação do enfiteuta ou foreiro, o foro, uma pensão anualmente paga pelo foreiro ao senhorio para o exercício do domínio útil (PASSOS, 2013).

⁸ O laudêmio é uma espécie de “[...] de obrigação que cabe ao enfiteuta ou foreiro, e um direito que cabe ao senhorio para assegurar uma compensação em caso do enfiteuta não exercer a opção de compra do terreno aforado, voltando o senhorio a reunir em seu poder os domínios direito e útil (PASSOS, 2013, p. 55). Em mesmo sentido conceitua Rodrigues (2016, p. 78), para quem o laudêmio significa “[...] uma contraprestação pecuniária do enfiteuta à não consolidação do domínio pleno pelo senhorio direto ou, ainda, uma compensação financeira por este não exercer o seu direito de preferência”. Não se confunde com o foro (a pensão paga anualmente), em razão de incidir sobre a transferência do domínio útil (PASSOS, 2013).

Os Estados da Bahia e do Espírito Santo, por exemplo, passaram a reivindicar a propriedade dos Terrenos de Marinha⁹. Para tanto, evocaram o art. 64 da Constituição Republicana de 1891 no qual se lia como pertencentes aos Estados as terras devolutas. Por isso, através da Ação Originária nº 8, tais Estados almejavam, em verdade, estabelecer domínio pleno dessas terras em favor próprio. O Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, não ratificou essa tese, e, em 31 de janeiro de 1905, julgou improcedente a Ação, por entender que os Terrenos de Marinha não se confundiam com as terras devolutas. Seriam, em verdade, “bens nacionais” (CAZETA, 2002).

Epitácio Pessoa, então Procurador-Geral da República, sustentou a tese de que as terras devolutas e os Terrenos de Marinhas eram material e juridicamente coisas diversas. Ao contrário do que defendia os Estados-membros, o domínio direto de tais terrenos pertencia à “Nação” (PASSOS, 2013).

No século XX, o Decreto nº 5.390, de 10 de dezembro de 1904, determinou que se anulasse os aforamentos ou os arrendamentos feitos pelos Municípios (BRASIL, 1904). O Decreto nº 6.617, de 29 de agosto de 1907, ademais, proibiu as construções, o aterro e qualquer outra obra sobre os Terrenos de Marinha, e exigiu o que chamou de “aforamento prévio” (BRASIL, 1907).

A Lei Orçamentária nº 3.070, de 31 de dezembro de 1915, tornou-se emblemática por confirmar a competência da diretoria do Patrimônio da União e das Delegacias Fiscais dos Estados no que toca a delimitação das zonas urbanas e rurais. O curioso é que, nessa perspectiva, competiria igualmente à Diretoria do Patrimônio compelir os ocupantes dos Terrenos de Marinha e acrescidos a buscarem legitimar sua posse no prazo de três meses (BRASIL, 1915). Em 1916, promulgou-se o Código Civil. O diploma legal debruçava-se sobre o que seja bens públicos, ainda que sem mencionar os Terrenos de Marinha (BRASIL, 1916).

Ao longo das décadas de 20 e 30, normas ainda mais significativas foram produzidas. O Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920, por exemplo, criou a cobrança da taxa de ocupação dos Terrenos de Marinha, nos valores 6% (seis por cento) e 4% (quatro por cento) sobre o valor venal da área ocupada (BRASIL, 1920). O Decreto-

⁹A Lei nº 38, de 03 de outubro de 1834, concedeu, à Câmara do Rio de Janeiro, a receita proveniente dos Terrenos de Marinha situados naquela cidade. A Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887, em seu art. 8º, §3º, estendeu tal benefício às demais Câmaras Municipais, até ser revogado pelo Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938 (BRASIL, 1834; 1887; 1938; PASSOS, 2013).

Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código das Águas), informou que os terrenos de marinha e acrescidos pertencem à União (BRASIL, 1934a). O Decreto nº 6.871, de 15 de setembro de 1934, por outro lado, converteu a Diretoria do Patrimônio em “Secretaria de Patrimônio da União” (SPU) (BRASIL, 1934b). O Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938, reconheceu como bens de domínio da Nação os Terrenos de Marinha, além de estabelecer a forma de cobrança de laudêmio e obrigar os ocupantes de imóveis da União a apresentar os títulos e documentos que comprovassem a propriedade (BRASIL, 1938).

Ainda na década de 30, a Constituição Federal de 1934, em seu art. 20, inciso II, prescreve que são de domínio da União “os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro”. O curioso é que, em seu art. 21, inciso II, informa que são do domínio dos Estados “as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular” (BRASIL, 1934, p. 7).

O problema é que o referido Código de Águas (1934) trouxe, em seu art. 30, o preceito segundo o qual os Terrenos de Marinha e seus acrescidos seriam do domínio da União. Por conta disso, indagou-se se tal dispositivo teria sido recepcionado pela CF/1934.

Os anos 40, quanto aos Terrenos de Marinha, podem ser considerados os mais produtivos. O Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, além de aperfeiçoar e organizar as situações previstas no Decreto-Lei nº 710/1938, regulou o processo de concessão do instituto do aforamento. No Decreto-Lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942, por sua vez, tal processo foi objeto de alteração, prescrevendo, em seu art. 1º, que a concessão de novos aforamentos (em Terrenos de Marinha e em seus acrescidos) apenas se faria “[...] a critério do Governo, para fins úteis, restritos e determinados, expressamente declarados pelo requerente” (BRASIL, 1942, p. 1). Por outro lado, de acordo com o parágrafo único, se ao fim de três anos “[...] o enfiteuta não tiver realizado o aproveitamento do terreno, conforme se obrigara, o aforamento concedido ficará automaticamente extinto” (BRASIL, 1942, p. 1).

Ademais, o mesmo decreto alterou, de forma significativa, a demarcação da Linha de Preamar Média. Em seu art. 3º, informa que a faixa de 33 metros dos terrenos de

marinha “[...] será a linha do preamar máximo atual, determinada, normalmente pela análise harmônica de longo período. Na falta de observações de longo período, a demarcação dessa linha será feita pela análise de curto período marinha” (BRASIL, 1942, p. 1). A análise de período entendido longo deve basear-se “[...] em observações contínuas durante 370 dias. Para a análise de curto período, o tempo de observação, será no mínimo, de 30 dias consecutivos” (BRASIL, 1942, p. 1).

Na mesma década, o Decreto-Lei nº 5.666, de 15 de julho de 1943, determinou que os aforamentos somente poderiam ser concedidos em concorrência pública por iniciativa do Governo ou de particulares. Ademais, proibiu sua concessão aos particulares para a divisão em lotes e transferência a terceiros. Apesar dessa proibição, tal regramento não perdurou dois anos (BRASIL, 1943). O Decreto-Lei nº 7.937, de 5 de setembro de 1945, possibilitou, em seu art. 1º, a concessão de aforamento de qualquer área de Terrenos de Marinha para lotes e transferência a terceiro, caso os lotes fossem aproveitados com construções (BRASIL, 1945).

O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, ainda em vigor, apesar de conter alterações, dispõe sobre os bens imóveis da União. Entre estes, inclui os Terrenos de Marinha e seus acrescidos (art. 1º, alínea *a*) e dá outras providências. Pela redação de seu art. 30, prescreve que “Pertencem a União os terrenos de marinha e os acrescidos natural ou artificialmente, conforme a legislação especial sobre o assunto” (BRASIL, 1946, p. 9).

A Constituição Federal de 1946, em seu art. 34, inciso I, incluiu entre os bens da União “os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacunares nas zonas limítrofes com outros países” (BRASIL, 1946, p. 8).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 20, VII, enquanto bens da União, os Terrenos de Marinha e seus acrescidos alcançaram *status* de norma constitucional (BRASIL, 1988). Ainda sob a regência da nova Carta constitucional, a legislação infraconstitucional complementou a sistemática acerca dos Terrenos de Marinha. A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, tratou da regularização, da administração, do aforamento e da alienação de bens imóveis de domínio da União, sendo regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001. Além disso, nesse sentido,

pode-se apontar a Instrução Normativa da SPU, nº 2, de 12 de março de 2001, que tratou sobre a demarcação dos Terrenos de Marinha.

Por outro lado, com a Emenda Constitucional (EC) nº 46/2005, os terrenos situados nos litorais das ilhas oceânicas e costeiras, que sejam sedes de Municípios, deixaram de ser propriedade da União.

3.2 Modificações legislativas importantes acerca dos Terrenos de Marinha

3.2.1 A finalidade da nova sistemática

No texto dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da CF/1988, em seu art. 49, *caput* e, mais especificamente, em seu §3º, é possível observar a previsão de regulamentação sobre as condições especiais para alienação (assim como a remição dos aforamentos) de imóveis da União que estejam situados em Terrenos de Marinha, ainda que fora de faixa de segurança (BRASIL, 1988).

A Medida Provisória (MP) nº 691/2015 abordou o tema de transferência de gestão das praias urbanas (art. 9º). Ao ser convertida em lei, foram-na adicionadas outras matérias. Ainda assim, o tema transferência das praias urbanas foi mantida (art. 14, da Lei nº 13.240/2015).

A Lei 13.240/2015, convertida, portanto, tinha o intuito, independentemente das matérias acrescidas, de transferir a gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios com litorais. Para tanto, evocaria o art. 20, inciso IV, da CF/1988, que exclui como bens da União os terrenos situados nos litorais das ilhas oceânicas e costeiras que sejam sedes de Municípios. O diploma legal deixa claro isso em seu art. 14, “*caput*”, permitindo ainda que a gestão municipal alcance inclusive as áreas de bens de uso comum do povo com exploração econômica. Apenas ficariam de fora, segundo o inciso I, (a) os corpos d’água, (b) as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, (c) as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais, (d) as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União e (e) as áreas situadas em unidades de conservação federais (BRASIL, 2015).

3.2.2 Formalização da Transferência

Com a nova lei, a transferência de gestão deve ocorrer mediante assinatura de termo de adesão com União (§1º, art. 14). Tal termo, ademais, deverá ser disponibilizado no *site* do Ministério do Planejamento para preenchimento eletrônico (§2º, art. 14). São cláusulas previstas, com tal intuito (BRASIL, 2015):

- a) a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União;
- b) o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas;
- c) a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, devido a descumprimento de normas da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente;
- d) a reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União no caso de cancelamento do termo de adesão;
- e) a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes.

Todas essas cláusulas permitem inferir que a União não está obrigada a acatar a transferência de gestão almejada pelos Municípios. Primeiro porque prevê a retomada da gestão por parte da União, a qualquer tempo, em virtude de interesse público. Segundo porque ocorreu o veto ao §3º, do art. 14, que previa exatamente a obrigatoriedade da transferência na hipótese de o Município ter aprovado, até 31 de dezembro de 2010, seu plano diretor, conforme a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. O veto justificou-se pelo entendimento segundo o qual a transferência da gestão de praias marítimas urbanas deve ser uma faculdade da União. Afinal, a obrigatoriedade acabaria por afastar a necessidade de assinatura de termo de adesão. Por consequência, dificultaria impor aos Municípios regulamentação e fiscalização da União.

Apesar disso, com base na nova legislação, a transferência de gestão pode ser entendida como reconhecimento da (1) impossibilidade material da SPU atuar como agente fiscalizatório principal das praias marítimas urbanas e o reconhecimento da (2) aptidão dos Municípios, em virtude de sua proximidade, de gerenciar tais espaços, ainda que submetidos às orientações da SPU e à legislação federal.

A transferência da gestão aos Municípios das praias marítimas urbanas, apesar de ser uma inovação, na prática já ocorria, em certa dimensão. A Lei nº 9.638/98, em seu art. 11, §4º, independentemente de convênio, obrigava o Município a zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental (áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo) (BRASIL, 1998).

A transferência da gestão aos Municípios não lhes possibilita, todavia, transferir direito real (propriedade plena, aforamento, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) etc.), até porque os bens cuja gestão é repassada não são objeto de matrícula em cartório.

Por conta disso, os contratos que serão utilizados pelos Municípios são, basicamente, (1) cessão de uso e (2) permissão de uso. A cessão de uso (art. 18 da Lei nº 9.636/98) ocorrerá na hipótese de empreendimento lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei (BRASIL, 1998). A permissão de uso (art. 22 da Lei nº 9.636/98), ademais, ocorrerá na hipótese de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional. Se houver finalidade lucrativa, ainda que indireta deve ser onerosa (BRASIL, 1998).

O Recurso Extraordinário (RE) nº 636199, O STF (2017) decidiu, com repercussão geral, em 27 de abril, sobre a titularidade dos Terrenos de Marinha situados em ilhas costeiras onde há sede de município. O Ministério Público Federal (MPF) havia juizado ação civil pública por entender que os terrenos na ilha de Vitória não mais pertenciam à União e, por isso, não caberia a manutenção da cobrança das obrigações relativas à ocupação, uso e transferência dos terrenos de marinha (taxa de ocupação, foro e laudêmio). Após a EC 46/2005 (ilhas costeiras com sede de Município), inexistiria mais a relação jurídica entre os ocupantes dos terrenos e a União.

A interpretação que susteve o STF foi de que a emenda não alterou a propriedade da União sobre os terrenos de marinha. Apesar de a mudança da redação do art. 20, inciso IV, excluir como bens da União as ilhas costeiras “que contenham sede de município”, a relatora do caso, ministra Rosa Weber (STF, 2017), entendeu que não houve alteração quanto ao regime jurídico constitucional dos terrenos de marinha. Tais terrenos continuam sendo aqueles localizados numa faixa de 33 metros a partir do mar em direção ao continente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a Coroa Portuguesa destinava aos Terrenos de Marinha e Acrescidos valores de importância estratégica. Dentre eles, ficou evidente os relacionados, *ab initio*, (a) à defesa, (b) ao acesso ao mar e (c) à economia. Quanto à economia, a preocupação lusitana contemplava atividades ligadas a pesca, portos e salinas.

Pela legislação analisada, havia uma preocupação premente em destinar a certas faixas de terra um valor estratégico para a defesa, razão pela qual se formalizou mais tarde a Linha do Preamar Médio de 1831, associada às primeiras observações de maré realizadas contínua e sistematicamente no porto do Rio de Janeiro em 1831, principalmente para atender às necessidades de construções portuárias e de navegação marítima

Não por acaso, havia o temor provocada pelas incursões espanholas e francesas, e apesar de outorgar aos Terrenos de Marinha natureza de “bens públicos”, “bens da nação” “bens de uso público”, permitiu-se o efetivo povoamento de particulares, principalmente ao longo do litoral dos grandes centros urbanos.

Por outro lado, observou-se que, além do valor estratégico, havia um interesse de fazer, dos Terrenos de Marinha, fonte de arrecadação. Para tanto, fez-se uso do aforamento (enfiteuse), foro e laudêmio – ligados às Terras de Marinha. Suas arrecadações passaram a integrar o orçamento público.

A predominância da finalidade arrecadatória, já no período republicano, ensejou disputas entre entes federativos acerca do domínio e da propriedade dos Terrenos de Marinha, principalmente pela sua difícil demarcação e pela presença de uma legislação que permitia uma interpretação controversa

A controvérsia acerca da propriedade de tais terrenos encontrou reforço com o advento da Constituição Federal de 1934, cujo art. 20, inciso II, determinada como domínio do Estados “as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular” (BRASIL, 1934, p. 7).

A Constituição Federal de 1988 outorgou *status* de norma constitucional aos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos. A Emenda Constitucional nº 45/2005, por outro lado, determinou que os terrenos situados nos litorais das ilhas oceânicas e costeiras, que sejam sedes de Municípios, deixaram de ser propriedade da União.

A Lei nº 13.240/2015 tratou, entre outras coisas, da transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios com litorais. Observou-se a predominância interesse arrecadatório do Município, que passou a ter o direito sobre a totalidade das receitas auferidas, ainda que a gestão de tais espaços ficasse submetido às orientações da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e à legislação federal.

A legislação acerca dos Terrenos de Marinha, ao longo dos anos, demonstrou ter uma afeição predominantemente arrecadatória. Ainda que a Constituição de 1988 tenha trazido uma nova sistemática acerca da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se viu essa preocupação por parte do legislador infraconstitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Mouro de Lima O'. **Terrenos de marinha: por que a tentativa de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente?.** Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 7, n. 7, p. 201-211, out. 2008. Disponível em: < <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63479>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1831.** Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 5.390, de 10 de dezembro de 1904.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5390-10-dezembro-1904-523172-retificacao-136780-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 6.617, de 29 de agosto de 1907.** Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6617-29-agosto-1907-517691-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Lei Orçamentária nº 3.070, de 31 de dezembro de 1915.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/L3070A.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920.** Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14595-31-dezembro-1920-568748-publicacaooriginal-92089-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** 1934a. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto nº 6.871, de 15 de setembro de 1934.** 1934b. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-54-12-setembro-1934-498226-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938.** Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-710-17-setembro-1938-358386-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942.** Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4120-21-fevereiro-1942-414102-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 5.666, de 15 de julho de 1943.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5666.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 7.937, de 5 de setembro de 1945.** Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7937-5-setembro-1945-417288-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.**
Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Acórdão no Recurso Extraordinário n. 636199/ES.
Relatora: WEBER, Rosa. Disponível em: <
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_312324284.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

CAZETA, Luís Carlos. **Legislação imobiliária da União:** anotações e comentários às leis básicas. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

LIMA, Obéde Pereira de. **Terrenos de marinha e seus acrescidos:** aspectos físicos, socioambiental e legais. In: III Simpósio brasileiro de ciências geodésicas e tecnologias da geoinformação, 2010, Pernambuco. Disponível em:
<https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIII/III_SIMGEO_Painel_TER_MAR.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2017.

MARCOS, Rui de Figueiredo; *et al.* **História do Direito Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PAIVA, Eduardo França. **Brasil-Portugal:** sociedades, culturas e formas de governo no mundo português (século XVI-XVIII). São Paulo: Annablume, 2006.

PASSOS, Tatiana. **Terras de Marinha.** Leme, São Paulo: Mundo Jurídico, 2013.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional:** curso elementar. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. **Curso de Terrenos de Marinha e seus acrescidos:** laudêmio, taxa de ocupação e foro. 2. ed. São Paulo: Pillares, 2016.