



PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2022 (PEC nº 39/2011, na origem), do Deputado Arnaldo Jordy, que *revoga o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.*

Relator: Senador **FLÁVIO BOLSONARO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para parecer sobre a admissibilidade e o mérito, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2022.

A proposição é oriunda da PEC nº 39, de 2011, da Câmara dos Deputados, onde foi aprovada no dia em 22 de fevereiro do corrente ano, na Câmara dos Deputados e, em seguida, foi encaminhada ao Senado Federal.

A PEC nº 3, de 2022, está estruturada em quatro artigos na sua parte normativa (arts. 1º ao 4º) e mais a cláusula de vigência (art. 5º) que prevê o seu início na data da publicação da Emenda Constitucional que dela decorrer.

Nos termos de seu o artigo 1º, os terrenos de marinha e seus acrescidos passam a ter sua propriedade assim estabelecida:

a) serão mantidos sob o domínio da União (inciso I):



– as áreas afetadas ao **serviço público federal**, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos;

– as **unidades ambientais federais**; e,

– as áreas **não ocupadas**;

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

c) passam ao domínio pleno dos **foreiros e ocupantes regularmente inscritos** no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação da Emenda Constitucional decorrente da PEC (inciso III);

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

e) passam aos **cessionários** as áreas que lhes foram cedidas pela União (inciso V);

f) a **transferência da propriedade** será realizada de forma (§ 1º):

– **gratuita**: quando ocupada por **habitação de interesse social** ou transferida para **Estados e Municípios** na áreas afetadas ao serviço público estadual e municipal (inciso I do § 1º);

– **onerosa**: nos **demais casos**, de acordo com as providências da União (inciso II do § 1º);

g) as áreas que permanecerem com a União que não estejam ocupadas quando requeridas para o fim de **expansão do perímetro urbano serão transferidas ao Município**, observada a legislação sobre ocupação do solo urbano (§ 2º).



O artigo 2º **proíbe a cobrança de foro, taxa de ocupação e laudêmio** atinentes às áreas definidas como terrenos de marinha e acrescidos antes da vigência da Emenda Constitucional decorrente da PEC.

O terceiro artigo estabelece o **prazo de até 5 (cinco) anos para que a União efetive as transferências** previstas na Emenda Constitucional decorrente da PEC (*caput*).

O parágrafo único do art. 3º determina ainda que, nas transferências de que trata o inciso III do *caput* do art. 1º da Emenda Constitucional objetivada, ou seja, as que passam terrenos de marinha e seus acrescidos ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação da Emenda, a dedução de valores pagos, nos últimos 5 (cinco) anos, por foreiros e ocupantes regularmente inscritos a título de foros ou de taxas de ocupação, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic.

A PEC, em seu art. 4º, promove a revogação do inciso VII do *caput* do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O inciso VII do *caput* do art. 20 dispõe serem bens da União os terrenos de marinha e seus acrescidos e o § 3º do art. 49 do ADCT trata da enfiteuse aplicada sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos na faixa de segurança.

O objetivo da revogação desses dispositivos é afastar o instituto da enfiteuse sobre os terrenos de marinha e de transferir para a PEC as regras sobre o domínio público de terrenos de marinha e seus acrescidos.

Na Justificação, o primeiro signatário da Proposta esclarece que o objetivo é extinguir os terrenos de marinha e estabelecer um regime patrimonial específico para esses bens. Relata que esses terrenos foram instituídos há mais de cento e cinquenta anos e que a realidade brasileira já não mais se coaduna com esse instituto. *A defesa de nossa costa, por exemplo, não é mais uma justificativa cabível para a manutenção de tal instituto. Além disso, ao longo destes anos inúmeros municípios, alguns extremamente populosos, cresceram ao longo da costa e possuem grande parte de seu território assentados em terrenos de marinha.*

A Justificação ainda ressalta consequências indesejáveis da fixação da propriedade da União sobre os terrenos de marinha: há, no Brasil, inúmeras edificações realizadas sem a ciência de estarem localizadas em



terrenos de propriedade da União. Muitas dessas edificações têm título de propriedade regular em nome de particulares no registro de imóveis e até mesmo obtêm recursos pelo sistema financeiro da habitação. Todavia, tempos depois, a União, em processo de demarcação, declara ser proprietária daquelas terras.

Além disso, ainda segundo a Justificação, os terrenos de marinha causam prejuízos aos cidadãos e aos municípios. O cidadão tem que pagar tributação exagerada sobre os imóveis em que vivem: pagam foro, taxa de ocupação e Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Já os municípios, sofrem restrições ao desenvolvimento de políticas públicas quanto ao planejamento territorial urbano em razão das restrições de uso dos bens sob domínio da União.

Não houve emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Em se tratando de PEC, segundo o disposto nos arts. 90, XII, 101 e 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a este Colegiado opinar tanto sobre a admissibilidade da proposição – constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade – quanto sobre o seu mérito.

A PEC foi apresentada pelo número de Deputados exigido pela Constituição Federal (CF) (art. 60, I) e tramitou em período no qual não houve qualquer das causas impeditivas constantes do § 1º do art. 60 da Carta Magna.

A proposição não atenta contra nenhuma das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º, I a IV). Não há, portanto, nenhuma vedação ao poder de emenda constitucional.

No que tange à técnica legislativa, a PEC está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, salvo quanto à sua ementa, que comporta um pequeno aperfeiçoamento redacional que será proposto em emenda que apresentaremos ao final deste relatório.

Quanto ao mérito, não há dúvidas das virtudes da Proposta.



De acordo com o art. 20 da Constituição Federal, os terrenos de marinha incluem-se entre os bens da União, bem como as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios – exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal –, e as referidas no art. 26, inciso II, que são bens dos Estados.

No entanto, os imóveis localizados nas ilhas costeiras onde se localizam, por exemplo, as cidades de São Luís, Vitória e Florianópolis, ainda permanecem sob o domínio da União se já estavam legalmente registradas como seus em data anterior à entrada em vigor da EC nº 46, de 2005.

A definição legal de terreno de marinha foi dada pela redação do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe *sobre os bens imóveis da União, e dá outras providências*. Segundo esse dispositivo, os terrenos de marinha correspondem às áreas localizadas a 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831, situados no continente, na costa marítima nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés ou que contornem as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Como se vê, a legislação utiliza como parâmetro a linha de preamar-médio que ocorreu em 1831. Esse critério gera enorme insegurança jurídica quanto à propriedade de terrenos localizados em áreas que sofrem influxos das marés.

A União, até hoje, não demarcou a totalidade dos terrenos de marinha. Muitas casas têm propriedade particular registrada em cartório, mas foram objeto de demarcação pela União, surpreendendo os proprietários que, mesmo com toda a diligência, passaram, de uma hora outra, a não mais serem proprietários de seus imóveis.

Em sua origem histórica, a importância dos terrenos da marinha esteve vinculada à ideia de defesa do território, principalmente ao objetivo da segurança da costa brasileira contra invasões estrangeiras.

Todavia, atualmente, essas razões não estão mais presentes, notadamente diante dos avanços tecnológicos dos armamentos que mudaram os conceitos de defesa territorial.



O fato é que, ao longo de décadas, alguns municípios ampliaram sua área urbana por meio de aterramentos marítimos e de terrenos que sofrem influência das marés, como algumas lagoas, rios e mangues.

Acontece que muitas pessoas adquiriram imóveis devidamente registrados na serventia de registro de imóveis e, após decorridos muitos anos, passaram a ter suas propriedades contestadas pela União, quando da conclusão de processos demarcatórios.

Não nos parece justo que o cidadão diligente, de boa-fé, que adquiriu imóvel devidamente registrado e, por vezes, localizado a algumas ruas de distância do mar, perca sua propriedade após vários anos em razão de um processo lento de demarcação.

O fato é que o instituto terreno de marinha, da forma que atualmente é disciplinado pelo nosso ordenamento, causa inúmeras inseguranças jurídicas quanto à propriedade de edificações. É imperioso enfrentar esse tema e conferir soluções mais adequadas para a população que vive sob os influxos das marés.

Para solucionar esse grave problema, a PEC aqui analisada traz regramento adequado e equilibrado para os terrenos de marinha. A Proposta apresenta critérios claros sobre a propriedade desses bens, conferindo segurança jurídica às partes envolvidas.

Passamos a discorrer acerca dos ajustes para melhoria da proposição, inicialmente, sugerimos alterações redacionais, para aperfeiçoar a ementa da PEC, deixando mais claro o objeto da proposição, consoante dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Incluímos ao inciso I, do art. 1º as autorizatárias de serviços públicos visto que o texto originário é silente, dispondo apenas das concessionárias e permissionárias.

Outrossim, inobstante o texto da PEC, desde o princípio, dispor exclusivamente sobre terrenos de marinha, previstos no inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e nunca ter tratado a respeito de outro instituto como as praias, que são bens públicos de uso comum do povo, conforme o artigo 20, inciso IV, da Constituição Federal, o art. 99, I do Código Civil, e o artigo 10 da Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), sugerimos a inclusão do § 1º ao art. 1º da proposição com o fim de esclarecer ainda mais que o texto da PEC somente dispõe sobre terrenos de marinha, que não se confunde com praias, e eliminar quaisquer dúvida e



questionamentos nesse sentido, que embora infundados, possam vir a se sobrepor ao texto. Assim, neste sentido, propomos o seguinte:

“§ 1º As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica, não sendo permitida qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso da população às praias, nos termos do plano diretor dos respectivos municípios.”

Acrescentamos o §3º para estabelecer o prazo de até 5 anos para que a União possa realizar todos os procedimentos necessários quando se tratar de áreas de habitação de interesse social, hipótese em que a transferência se dará de forma gratuita. Tal disposição se faz necessária, visto que estamos diante de população hipossuficiente e, uma vez cumpridos os requisitos legais, que merece o direito de acesso ao título de sua propriedade sendo a União responsável por arcar com o ônus necessário para consecução do mesmo; e o §4º, para que quando a transferência ocorra de forma onerosa, o interessado formalize, mediante requerimento escrito, sua intenção junto à Administração Pública.

Incluímos ainda o §5º possibilitando facultatividade ao interessado para que quando oportunizada a possibilidade de transferência do domínio pleno aos foreiros ou ocupantes e estes optem por não adquirir o título de propriedade - o domínio permaneça com a União. Tal modificação se faz necessária, pois o texto exordial tornava a transferência obrigatória nas formas gratuita ou onerosa, porém não dispunha da possibilidade de o interessado não possuir interesse em adquirir a propriedade.

No caput do art. 3º ampliamos o prazo anteriormente de até 2 anos para até 5 anos, para que a Administração Pública disponha de um prazo maior para adoção das medidas necessárias para efetivação das transferências tratadas nesta Emenda Constitucional.

Por fim, no que tange a destinação da receita arrecadada pela União advindas das transferências onerosas, sugerimos que tal receita seja destinada a fundo que tenha por objetivo investimentos em serviços de distribuição de água potável e saneamento básico nas regiões de praias, marítimas ou fluviais de todo Brasil, tal medida possui o propósito de beneficiar a população litorânea e toda a sociedade de modo geral.

A Emenda 01 foi apresentada pelo Senador Plínio Valério, a preocupação do nobre Senador é relevante, ocorre que Decreto Lei 9.760 de



1946 que trata sobre os bens imóveis de bens da União, prevê critérios e vedações sobre a alienação de imóveis da União a pessoa estrangeira, como a exigência de autorização do Presidente da República, o art. 205, cita as zonas de vedações constantes no art. 100, a, ambos do referido decreto, ou seja, terrenos situados dentro da faixa de fronteira, **da faixa de 100 metros ao longo da costa marítima** ou 1320 metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares, assim, a preocupação trazida na emenda 01 é meritória, porém a questão hoje já se encontra disciplinada por legislação e procedimentos próprios, os quais continuarão vigentes visto que não são alterados por esta proposição, por tais razões entendemos pela rejeição da Emenda 01.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa da PEC nº 3, de 2022 e, no mérito, **votamos pela sua aprovação**, com a **rejeição da Emenda 01** e a **aprovação das emendas a seguir**:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2022:

Altera a Constituição Federal para dispor sobre os terrenos de marinha.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se nova redação ao inciso I do art. 1º, acrescente-se o § 1º, 3º, 4º e 5º renumere-se os demais, nos termos a seguir:

"Art.1º.....

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

.....
“§ 1º As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar,



em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica, não sendo permitida qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso da população às praias, nos termos do plano diretor dos respectivos municípios.”

§ 2º

§ 3º Quando se tratar de áreas ocupadas por habitação de interesse social, caberá à União Federal mapear as respectivas áreas e identificar os foreiros e os ocupantes para a realização da transferência gratuita em prazo não superior a 05 (cinco) anos.

§ 4º Nas hipóteses em que a transferência se procede de forma onerosa, incumbe ao interessado formalizar, mediante requerimento escrito, sua intenção junto à Administração Pública.

§ 5º As áreas de que tratam os incisos III e IV do caput deste artigo permanecerão sob o domínio da União, desde que, facultada a hipótese de transferência, o interessado opte por não adquirir o título de propriedade.

§ 6º”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se nova redação ao caput do art. 3º acrescentando-se o § 2º da Proposta, nos termos a seguir:

"Art. 3º A União adotará as providências necessárias para que, no prazo de **até 5 (cinco) anos**, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional.

§ 1º

§ 2º As receitas oriundas das transferências onerosas serão destinadas a fundo nacional para investimentos em serviços de distribuição de água potável e saneamento básico nas regiões de praias, marítimas ou fluviais no território nacional."

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Flávio Bolsonaro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4667445044>