

## PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição n<sup>os</sup> 53, de 2007, primeiro signatário o Senador Almeida Lima, que *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;* e 56, de 2009, primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella, que *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.*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

### I – RELATÓRIO

Retornam para reexame desta Comissão, por força da aprovação do Requerimento n<sup>o</sup> 727, de 2015, de autoria do Senador Romero Jucá, as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) n<sup>o</sup> 53, de 2007, e n<sup>o</sup> 56, de 2009, cujos primeiros signatários são, respectivamente, os ilustres Senadores ALMEIDA LIMA e MARCELO CRIVELLA. Ambas tratam de terrenos de marinha; a primeira e mais antiga tem o objetivo de extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e dispor sobre a propriedade desses imóveis, enquanto que a segunda propõe seja a União autorizada a proceder a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha para os foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários.



A PEC nº 53, de 2007, foi lida em 6 de junho de 2007, mas somente foi distribuída ao Senador FLEXA RIBEIRO para relatá-la na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 14 de novembro do mesmo ano, o qual apresentou o seu relatório com voto pela aprovação da matéria.

A proposta foi incluída na pauta de votação da CCJ em 21 de fevereiro de 2008 e submetida a discussão em 27 de fevereiro do mesmo ano, quando foi concedida vista coletiva.

No entanto, em 5 de março de 2008, a proposta foi retirada de pauta para atendimento de requerimento de realização de audiência pública para instrução da matéria, tendo esta ocorrido em 13 de maio de 2008, com a participação de dez convidados, cuja transcrição das notas taquigráficas encontra-se às páginas 17 a 66 do processado.

Em face da audiência, o relator apresentou em 4 de julho de 2008 novo relatório que concluía pela aprovação da proposição com uma emenda, que, entretanto, não chegou a ser apreciado pela CCJ, tendo sido, desde então, a matéria incluída e retirada de pauta algumas vezes.

Em 17 de março de 2010, foi deferido o Requerimento nº 184, de 2010, nos termos do Ato da Mesa nº 2, de 2009, passando a PEC nº 53, de 2007, a tramitar em conjunto com a PEC nº 56, de 2009, que *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*, cujo primeiro signatário é o Senador MARCELO CRIVELLA.

Em 18 de março de 2010 a matéria foi distribuída ao Senador MARCO MACIEL na CCJ, o qual remeteu à Comissão relatório com *voto favorável à PEC nº 53 de 2007, com uma emenda que apresentou, e pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2009*, o qual, no entanto, não chegou a ser apreciado por esta Comissão até o término da 53ª Legislatura.



Iniciada a 54ª Legislatura, que antecedeu à atual, as duas PECs continuaram a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal, sendo, naquela ocasião, a nós distribuídas para emitir relatório sobre o assunto.

Em agosto de 2011, foi interrompida a tramitação das PECs nºs 56, de 2009 e 53, de 2007, em face da aprovação, pela Mesa do Senado Federal, do Requerimento nº 741, de 2011, de nossa autoria, contendo pedido de informações à Senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, para subsidiar a elaboração de relatório e voto referente à matéria.

A resposta ao pedido de informações foi atendida, em etapas, no mês de outubro de 2011, quando, então, as PECs em análise voltaram a tramitar, retornando à CCJ e à nossa relatoria. Nessa oportunidade foi aprovado o Requerimento nº 69, de 2011-CCJ, de iniciativa do Senador FLEXA RIBEIRO, para a realização de audiência pública em data oportuna para instruir a matéria, a qual, contudo, não ocorreu.

Decorrido quase um ano e meio, já em março de 2013, apresentamos nesta CCJ o Requerimento nº 3, de 2013-CCJ, para a realização de audiência pública com o mesmo objetivo, a qual, logo aconteceu no mês de abril seguinte.

Em setembro de 2013, apresentamos relatório com voto contrário à PEC nº 56, de 2009, e favorável à PEC nº 53, de 2007, na forma do substitutivo que oferecemos, todavia, somente em maio de 2014, o Presidente da Comissão decidiu conceder vista coletiva sobre a matéria a seus integrantes.

Em reunião realizada nesse mesmo mês de maio de 2014 foi aprovado o nosso relatório, que passou a constituir o Parecer nº 490, de 2014-CCJ, favorável à PEC nº 53, de 2007, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), e contrário à PEC nº 56, de 2009, restando pronta para a deliberação do Plenário do Senado Federal e incluída na Ordem do Dia, para a primeira sessão de discussão em primeiro turno, em novembro de 2014, com sucessivos adiamentos, até o final da Sessão Legislativa de 2014.



As PECs em exame continuaram a tramitar no início da atual Legislatura, aguardando inclusão na Ordem do Dia para segundo dia de discussão em primeiro turno. Entretanto, em junho do corrente ano, foi aprovado o Requerimento nº 727, de 2015, de autoria do Senador Romero Jucá, com o objetivo de encaminhar a matéria ao reexame desta CCJ, sendo a nós distribuída para a emissão de relatório e voto.

Constam, ainda do processo em análise, manifestações favoráveis à matéria, encaminhadas pelas Câmaras Municipais de Santos-SP, Itapema-SC e Biguaçu-SC.

A PEC nº 53, de 2007, apresenta quatro artigos. O art. 1º promove a extinção do instituto do terreno de marinha e seus acrescidos. O art. 2º, dividido em cinco incisos, dispõe sobre a propriedade dos imóveis abrangidos pelo instituto abolido, nos seguintes termos:

- continuam no domínio da União as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica e as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União;
- são transferidas ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual e as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;
- as áreas doadas mediante lei federal continuam sob domínio pleno dos respectivos donatários;
- passam ao domínio pleno dos Municípios as áreas que não se enquadrem nas situações anteriores, bem como aquelas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal e as que estejam locadas ou arrendadas a terceiros pela União;



- são transferidas ao domínio pleno dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob seu domínio útil, mediante contrato de aforamento. Transmitem-se, também, ao domínio pleno dos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

O art. 3º estabelece a vigência da Emenda Constitucional em cento e vinte dias a contar de sua publicação. O art. 4º revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivos que dispõem sobre o instituto dos terrenos de marinha.

*Na justificção da Proposta defende-se que as áreas definidas como terrenos de marinha, na quase totalidade dos casos, são objeto de aforamentos muito antigos, daí 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.*

Ao examinar a proposta original, o então relator, Senador FLEXA RIBEIRO, concluiu pela aprovação da matéria com uma emenda, a fim de manter no domínio da União áreas não edificadas, porém necessárias à defesa nacional, como aquelas destinadas ao treinamento militar das Forças Armadas, nos termos da lei.

Já a PEC nº 56, de 2009, consubstanciada em um único artigo propositivo, tem por objetivo acrescentar o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para que seja autorizado à União proceder *a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos, nos termos do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal, aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários, mediante pagamento de valor equivalente à parcela do domínio detida pelo Poder Público, nos termos da lei.*

Mediante parágrafo único àquele artigo, propõe-se que a lei que disciplinar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha *estipulará o prazo de até cinco anos para que a União adote as medidas administrativas necessárias à efetiva transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos aos novos proprietários,*



*ressalvados os terrenos de interesse público ou essenciais à segurança nacional.*

*Os autores justificam a proposta alegando que a manutenção dos terrenos de marinha e seus acrescidos no domínio da União é um preceito anacrônico, que traz grande prejuízo para a população dos Estados litorâneos, não apenas pela imposição do pagamento de foro, arrendamento e taxa de ocupação sobre esses imóveis, mas também pelas restrições à iniciativa privada impostas pela atribuição da sua titularidade ao Poder Público.*

Não foram apresentadas emendas às propostas.

## **II – ANÁLISE**

Preliminarmente, devemos consignar que respeitamos os argumentos expendidos pelo Senador Romero Jucá, autor do requerimento de reexame da matéria em análise, quanto à sua preocupação com as finanças públicas, em face da gratuidade da transferência dos imóveis da União para particulares, conforme proposto na Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo) que resultou da conclusão do nosso relatório que foi aprovado, em maio de 2014, e tornado o Parecer nº 490, de 2014-CCJ.

Contudo, entendemos que deve ser mantido o referido Parecer favorável à matéria emitido por esta CCJ, cujos integrantes concordaram ser adequada a solução contida no Substitutivo à PEC nº 53, de 2007, aprovado.

Quanto ao aspecto que parece constituir a preocupação principal do requerente do reexame da matéria, reiteramos e reproduzimos o que consta do citado Parecer nº 490, de 2014-CCJ:

Com relação aos foreiros (alínea “a” do inciso I), o substitutivo prevê a outorga do domínio pleno, condicionada, apenas à quitação de suas obrigações contratuais.

Essa disposição deixa de exigir qualquer compensação financeira por parte dos foreiros, que adquirem o domínio pleno



das áreas por eles ocupadas, tendo em conta que a quase totalidade desses aforamentos é muito antiga, de sorte que, estando os foreiros quites com suas obrigações contratuais, inclusive o pagamento do foro anual, considerou-se já ter havido compensação suficiente.

Reiteramos, assim, a análise contida naquele Parecer nos termos em que está redigido, salvo pequenos aperfeiçoamentos de redação.

As Propostas de Emenda à Constituição em exame atendem os requisitos constitucionais de admissibilidade da tramitação de tal espécie de proposição. Tanto a PEC nº 53, de 2007, quanto a PEC nº 56, de 2009, foram subscritas por vinte e oito Senadores, observando-se, portanto, a exigência do art. 60, inciso I, da Constituição, de que Emenda à Constituição seja proposta por, no mínimo, um terço dos membros da Casa em que iniciar sua tramitação.

Da mesma forma, são observados os limites de natureza material e formal para alteração do texto constitucional, estabelecidos nos parágrafos do art. 60 da Lei Maior.

O objetivo das PECs nº 53, de 2007, e nº 56, de 2009, é meritório, tendo em vista que a submissão de vastas áreas litorâneas caracterizadas como terrenos de marinha ao domínio da União agrava a questão da propriedade fundiária em diversas regiões do País. De fato, terrenos de marinha ocupam grande parte da extensão territorial de muitos Municípios, inclusive em áreas densamente povoadas, o que dificulta a promoção de políticas de planejamento e desenvolvimento urbano pela administração pública local.

A PEC nº 56, de 2009, utiliza técnica de redação legislativa que nos parece inadequada ao propor acréscimo de artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tinha o objetivo de regular assuntos atinentes à transição da ordem constitucional anterior para a nova, instituída em 5 de outubro de 1988, não obstante constituir-se recurso de alteração constitucional largamente utilizado pelo constituinte derivado.

Ademais, quanto ao mérito, a solução proposta pela proposição, ao prever que foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários



paguem pela aquisição do domínio pleno dos terrenos de marinha, tem alcance bem menor que a PEC nº 53, de 2007, que apenas exige que o foreiro esteja quite com as suas obrigações relativas ao imóvel, silenciando, no entanto, a respeito dos ocupantes e arrendatários, deixando de exigir, também, essas obrigações para os cessionários.

Essa última proposta trata dos terrenos de marinha e acrescidos, a que se refere o art. 20, inciso VII, da Constituição, objetivando extinguir esse instituto e dar destinação às áreas respectivas.

Inicialmente, há de se destacar que a matéria é de grande relevância, tendo em vista os seguintes aspectos:

- o evidente anacronismo do instituto dos terrenos de marinha e acrescidos, que data do século XIV e que, atualmente, sobrevive apenas em nosso país;
- a circunstância de que o instituto da enfiteuse já foi banido de nosso sistema jurídico, pelo atual Código Civil Brasileiro, restando aplicável apenas aos terrenos de marinha e acrescidos, o que também demonstra o quanto esse sistema se encontra desatualizado;
- o fato de que, até os dias de hoje, ainda não foram totalmente identificados e demarcados os terrenos de marinha e acrescidos, gerando insegurança jurídica e inesperados encargos financeiros para uma significativa parcela de seus ocupantes, muitos dos quais exercem a posse sobre tais terrenos com base em títulos de propriedade adquiridos de boa-fé e de forma onerosa;
- a ínfima rentabilidade da manutenção desse instituto, cuja arrecadação, incluindo receitas de taxa de ocupação, foro, laudêmio, multas etc., representa cerca de 0,01 % (um centésimo por cento) da receita tributária da União;
- as enormes dificuldades oferecidas pela atual legislação que rege esses terrenos para que seus ocupantes possam vir a adquirir o domínio pleno, gerando insegurança jurídica e até impedindo assim possam essas áreas





servir de garantia a financiamentos para construção de residências, inclusive.

É, portanto, muito oportuna a PEC ora sob exame, merecendo o exame e debate das providências nela indicadas.

No entanto, essa PEC, da forma como redigida, apresenta algumas disposições questionáveis e se ressentem de omissões, que a tornam muito vulnerável.

Inicialmente, o art. 1º da PEC nº 53, de 2007, ao extinguir o instituto de terrenos de marinha, cria um verdadeiro “vazio” jurídico, uma vez que essa extinção implica em revogação de todo o arcabouço legislativo que regula esse instituto.

Assim é porque, como já foi afirmado, grande parte dos terrenos de marinha e acrescidos ainda não foi objeto de identificação e demarcação, de sorte que a invalidação das normas a eles relativas significaria que os terrenos de marinha e acrescidos ainda não identificados e/ou demarcados não poderão mais sê-lo, por falta de suporte legal para tanto.

Com efeito, a perda de validade de toda essa abundante legislação conduz à conseqüente invalidação dos conceitos de “terreno de marinha” e “acrescidos”, o que impede qualquer nova demarcação dessas áreas. E isto, por sua vez, virá criar sérias dificuldades para os Municípios e demais pessoas que deverão receber o domínio de tais áreas, uma vez que não se saberá quais são elas, sua extensão, limites etc.

Ademais, ao dispor sobre a aquisição de domínio das áreas conceituadas como terrenos de marinha e acrescidos, o texto proposto não contempla norma específica relativa aos simples ocupantes, cadastrados ou não, que, aliás, constituem a maior parcela da população localizada nessas áreas.

Assim é, porque, de acordo com a redação proposta, as áreas sob regime de ocupação passam ao domínio dos Municípios em que estão



localizadas, o que não nos parece razoável nem se afigura a melhor solução para o problema.

É que esses ocupantes, via de regra, são pessoas muito simples, de baixo nível de escolaridade, de pequeno ou nenhum poder aquisitivo, que, por isto, terão sérias dificuldades para regularizar sua situação junto aos Municípios.

Em situação igual ou muito semelhante à dos simples ocupantes, antes referidos, ficarão os aldeamentos indígenas e antigos quilombos localizados nessas áreas, uma vez que também não são contemplados por qualquer norma específica, no texto da PEC proposta.

Por derradeiro, nota-se que não existe menção às áreas de restinga fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, de preservação permanente de acordo com o disposto no art. 4º, incisos VI e VII, da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal).

Em razão dessas dúvidas e/ou omissões, considerou-se adequado e mesmo necessário, a redação de um substitutivo, no qual foram inseridas normas que procuram dar tratamento prático e imediato a diversos aspectos dessa matéria, conforme vai exposto, a seguir.

Inicialmente, foi excluída a norma que determinava a extinção do instituto de terrenos de marinha e acrescidos, a fim de possibilitar, com a preservação da legislação de regência, a identificação e demarcação das áreas que devam ser transferidas ao domínio dos destinatários listados na PEC.

Essa exclusão decorre do entendimento de que as normas da legislação ordinária que conceituam terrenos de marinha e acrescidos, bem como estabelecem as providências para sua identificação e demarcação, todas elas encontram suporte de validade no atual enunciado do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal. Ou seja, se revogado esse dispositivo constitucional, deixa de existir o conceito de terreno de marinha e acrescidos, com a conseqüente perda de eficácia de toda a legislação ordinária.



Dentro dessa visão, preferiu-se apenas alterar a redação do referido inciso VII, para manter a previsão constitucional do instituto de terreno de marinha e acrescidos, ressalvando-se que ficam sob o domínio da União tão somente as áreas que lhe foram reservas nessa PEC.

Assim, foram mantidas sob domínio da União as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica (art. 2º, inciso I, alínea *a*); que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União (art. 2º, inciso I, alínea *b*); destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei (art. 2º, inciso I, *c*); de restinga fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, de preservação permanente (art. 2º, inciso I, *d*).

Com relação às áreas de restinga fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, vale aqui ressaltar dois aspectos fundamentais: (a) que a disposição da lei ordinária não condiciona o conteúdo da PEC, de sorte que, sob este aspecto, não haveria necessidade de estabelecer essa ressalva, mas se entendeu que, em se tratando de regra de preservação ambiental, a sua afirmação em sede constitucional é de todo desejável, e (b) adotou-se o critério de área de preservação conforme descrito em lei, tendo em vista a existência de normas administrativas que lhes dão maior abrangência.

No inciso II do art. 2º, o Substitutivo proposto prevê que passam ao domínio pleno dos Estados onde estão situadas as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual (alínea *a*) e as áreas que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos respectivos Estados (alínea *b*). Essas regras estabelecem uma situação de paridade em relação ao disposto, nas mesmas hipóteses, para as áreas que permanecem sob o domínio da União.

A seguir, no inciso III, são atribuídas aos Municípios onde se encontram situadas as áreas não mantidas sob o domínio da União (inciso I do art. 2º) ou cujo domínio é transferido aos Estados (inciso II do art. 2º) ou



aquelas transferidas a particulares, mencionadas nos incisos IV e V do mesmo art. 2º.

No inciso IV do citado art. 2º, o Substitutivo proposto trata das áreas anteriormente doadas pela União, ratificando o domínio dos respectivos donatários.

No inciso V do mesmo art. 2º, o Substitutivo proposto regula a situação das áreas objeto de contratos de aforamento, das áreas ocupadas de forma regular (ocupantes inscritos no órgão administrador do patrimônio da União) ou irregular (ocupantes não inscritos), das áreas objeto de cessão, e das áreas de aldeamentos indígenas e quilombos.

Com relação aos foreiros (alínea *a* do inciso I), o Substitutivo proposto prevê a outorga do domínio pleno, condicionada, apenas à quitação de suas obrigações contratuais.

Essa disposição deixa de exigir qualquer compensação financeira por parte dos foreiros, que adquirem o domínio pleno das áreas por eles ocupadas, tendo em conta que a quase totalidade desses aforamentos é muito antiga, de sorte que, estando os foreiros quites com suas obrigações contratuais, inclusive o pagamento do foro anual, considerou-se já ter havido compensação suficiente.

Foi normatizada a situação dos simples ocupantes, aí incluídos os ocupantes já cadastrados pela Secretaria do Patrimônio da União e também os ainda não cadastrados (art. 2º, inciso IV, alíneas *b* e *c* e respectivo § 1º).

Aqui, cumpre destacar que esses ocupantes, conforme antes já referido, em sua grande maioria, são pessoas muito simples, de baixo nível de escolaridade, de pequeno ou nenhum poder aquisitivo, de sorte que se justifica a previsão de um tratamento especial para o processo de regularização de suas posses, abrindo-lhes prazos mais estendidos e maiores facilidades para essa providência.



No que toca às áreas ocupadas pelos aldeamentos indígenas e antigos quilombos (art. 2º, inciso V, alínea e), deu-se especial atenção às suas condições econômicas e culturais, e, por isto mesmo, além de estabelecer taxativamente a transferência automática dos respectivos domínios, para esses ocupantes, adotou-se a fórmula de dispensá-los do cumprimento de procedimentos administrativos ou do pagamento de quaisquer valores.

O Substitutivo que oferecemos apresenta, ainda, um mecanismo composto de fases sucessivas para a identificação e demarcação das respectivas áreas de ocupação (art. 3º, §§ 1º e 2º), culminando por caracterizá-las como devolutas, se não realizados os procedimentos necessários, quer pelo órgão próprio da União, quer pelas municipalidades.

Tal solução pode parecer, à primeira vista, muito radical, expondo essas áreas a disputas e ocupações desenfreadas, mas não é o caso, visto que, em tal hipótese, esses terrenos passarão ao patrimônio dos Estados federados, a teor do disposto no art. 26, inciso IV, da Constituição Federal, o que se afigura de inteira justiça em face do desinteresse então manifestado pela União e pelos Municípios em sua demarcação.

Também se considerou pertinente e necessário conceder a remissão dos débitos de laudêmio, foro, taxa de ocupação, multas e quaisquer outras imposições decorrentes da atual legislação de terrenos de marinha, apenas com relação aos imóveis de destinação exclusivamente residencial (art. 4º), uma vez que tais exigências financeiras vinham constituindo encargo insuportável para uma grande parcela das populações ocupantes dessas áreas, havendo de se destacar, aqui, que, se para essas populações, trata-se de obrigação que excede suas possibilidades, na grande parte dos casos, por outro lado, para a União a perda de receita é insignificante.

Ademais, em homenagem ao princípio da segurança das relações jurídicas, ficou expressamente ressalvada a validade dos títulos de domínio já inscritos no registro imobiliário, até a data de vigência da emenda (art. 5º).



Por derradeiro, o art. 6º revoga o § 3º do art. 49 do ADCT, pondo fim ao instituto da enfiteuse.

A proposta de substitutivo abriga normas que permitem a sua imediata aplicação, independente de edição de legislação ordinária. Tal solução foi adotada tendo em vista evitar a criação de um período de *vacatio legis*, de todo indesejável, tendo em vista a natureza da matéria tratada.

Além disso, é certo que o atual texto constitucional já abriga disposições que, a rigor, poderiam ser objeto de legislação ordinária: confira-se, por exemplo, a redação do § 2º do art. 155 da Lei Maior no que se refere a detalhes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Ademais, essa opção revela a intenção de emprestar efeito imediato à Emenda Constitucional que decorrer da proposta em exame, evitando que, como tem ocorrido com diversos dispositivos constitucionais originais ou provenientes de emendas, venham a transcorrer anos e anos, antes de sua regulação por lei ordinária.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, na forma da emenda que se segue, restando prejudicada a Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2009, na forma do art. 164 do Regimento Interno do Senado Federal:

**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

**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.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda à Constituição:

**Art. 1º** O inciso VII do Art. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 20.** .....  
 .....  
 VII – terrenos de marinha e seus acrescidos mantidos sob seu domínio;  
 .....” (NR)

**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.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

