



Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado

Marine Terrain (Terrenos de Marinha) in Brazil: concepts and historical Evolution in the contexto of integrated coastal management

Cláudio Marcus Schmitz¹  , João Luiz Nicolodi²  , Nelson Luiz Sambaqui Gruber^{*3}  

¹ Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Porto Alegre, RS, Brasil.

Recebido (Received): 21/09/2021

² Instituto de Oceanografia, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, RS, Brasil.

Aceito (Accepted): 31/05/2022

³ Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: schmitz.claudio@gmail.com (CMS); joaoluiznicolodi@gmail.com (JLN).

*E-mail para correspondência: nelson.gruber@ufrgs.br

Resumo: Este trabalho tem como foco os chamados Terrenos de Marinha, a partir da sua Instituição gestora: a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), atualmente na estrutura do Ministério da Economia. A questão central aqui abordada é o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, analisando evolutivamente a legislação de regência do assunto à luz do gerenciamento costeiro integrado e propondo consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha. O conceito dos Terrenos de Marinha define uma dimensão física, demarcável em planta ou carta topográfica e alocável no espaço concreto, geométrico. Foi empregada a abordagem metodológica denominada Decálogo para a Gestão Integrada, que apresenta instrumentos conceituais com ênfase especial nas questões de políticas públicas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem ao Estado e à Sociedade. A gestão patrimonial da União relativa aos Terrenos de Marinha evoluiu desde o período do Império até o presente com ênfase em três aspectos principais: o posicionamento topográfico dos Terrenos de Marinha, a sua natureza pública e as consequentes possibilidades de destinação (onerosas ou não). Modernamente, a delimitação dos Terrenos de Marinha ganhou novas dimensões além da patrimonial, tais como a questão ambiental e o gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial.

Palavras-chave: Gestão territorial; Praias; Patrimônio da união; Projeto Orla.

Abstract: This work focuses on the so-called brazilian "Terrenos de Marinha" (Marine Terrain), from its managing institution: the Secretariat for Coordination and Governance of the State Property [Federal] (SPU), currently in the structure of the Ministry of Economy. The central issue here is the role and potential of Marine Terrain in territorial public policies for coastal management in Brazil, analyzing the evolutionary legislation in the light of integrated coastal management and proposing conceptual and legal consolidations regarding the territorial policies that apply over the Marine Terrain. The concept of Marine Terrains defines a physical dimension, demarcated in plan or topographic chart and allocable in concrete, geometric space. The methodological approach called Decalogue for Integrated Management was used, which presents conceptual instruments with special emphasis on public policy issues, analyzing in an integrated way the environmental, socioeconomic aspects and the challenges that the various interests and existing and planned uses on the coast impose on the State and Society. The Federal state property management regarding Marine Terrains has evolved from the period of the Empire to the present, with an emphasis on three main aspects: the topographical position of the Marine Terrains, its public nature and the consequent possibilities of destination (costly or not). Modernly, the delimitation of Marine Terrains has gained new dimensions beyond the State Property, such as the environmental issue and coastal management, becoming essential elements for that, especially from the perspective of ecosystem services and territorial management.

Keywords: Territorial management; Beaches; Federal state property; Orla Project.

1. Introdução

O escopo deste trabalho tem como base a Instituição gestora dos Terrenos de Marinha: a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), órgão da administração direta da União, historicamente subordinado ao Ministério da Fazenda, com passagem pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e atualmente na estrutura do Ministério da Economia (BRASIL, 2019). O referido órgão possui competências ligadas a administração das terras e imóveis de domínio da União (competência geral compartilhada com o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, focalizado em áreas rurais), incluindo o legado imobiliário de órgãos extintos (e.g. DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, LBA - Legião Brasileira de Assistência, RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A, INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, dentre outros), mas sempre com foco na questão dos Terrenos de Marinha, embora com abordagem predominantemente fazendária.

Em nível global, a relevância das zonas costeiras pode ser sintetizada pela concentração do ecúmeno e todos os seus desdobramentos socioeconômicos, especialmente em face do comércio (articulando escalas e arranjos locais, regionais e globais), por meio dos portos marítimos e estuarinos, do turismo e lazer, da sensibilidade ambiental e do papel que desempenha no contexto dos serviços ecossistêmicos e nas respostas aos processos dinâmicos do nível do mar (BRASIL, 2018). Na escala nacional se verificam os aspectos referidos nas linhas anteriores, acrescentando-se o conceito dos Terrenos de Marinha, de cunho jurídico patrimonial, mas que, conforme será discutido, possui também importantes raízes conceituais (ainda que implícitas) de natureza geográfica, espaço e território (SANTOS, 1985; MMA 2018).

No Brasil, os primeiros debates com ênfase nas ideias gerais do GCI ocorreram a partir da década de 1970, no contexto das discussões ambientais globais emergidas na Conferência de Estocolmo em 1972. Um marco importante da mesma década é a instituição da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que possui a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e de suas atualizações (CIRM, 2021).

Por seu turno, o principal marco da gestão dos Terrenos de Marinha no contexto institucional da SPU é o Decreto 14.595 de 1920, que institui a chamada taxa de ocupação (incidente sobre o uso dos Terrenos de Marinha), regulamentando aspectos da cobrança, arrecadação, cadastro físico imobiliário e respectivos direitos e obrigações gerais de natureza administrativa. O retrocitado Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído em 1988, por meio da Lei 7.666, regulamentada 16 anos mais tarde, nos termos do Decreto 5.300 de 2004, destacando-se a instituição do Projeto Orla, considerado um marco do GCI no país, uma vez que busca articular aspectos da natureza e da sociedade com base e visão territorial (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012; SCHERER *et al.*, 2020).

No que tange à gestão patrimonial a cargo da SPU, importa também mencionar o Decreto-Lei 2.398 de 1988, que alterou aspectos da gestão e arrecadação e instituiu as penalidades de multa, remoção e demolição a quem realize aterro, para a formação de acréscidos de marinha ou nas margens de lagos, rios e ilhas fluviais e lacustres de propriedade da União, sem prévia autorização. Em 1998 a Lei 9.636 promoveu diversas alterações na administração patrimonial da União, do que se destacam duas inovações fundamentais à gestão dos Terrenos de Marinha e praias adjacentes: a possibilidade de destinação temporária (permissão de uso) ou permanente (cessão de uso) em áreas de uso comum do povo (e.g. praias). A referida Lei 9636 também instituiu a sanção denominada “indenização” pela posse ou ocupação ilícita (normatizada em regulamento de natureza fiscalizatória da SPU para aplicação nos Terrenos de Marinha e demais bens imóveis dominiais da União). É importante (re)lembrar que na gestão pública prevalece o princípio da legalidade, ou seja, é imprescindível à prática de um ato administrativo (e.g. cessão ou permissão de uso de determinada área) a prévia disposição legal.

Juridicamente gravado sob os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial (BRASIL, 1946 e 2002), as também chamadas terras de marinha estão previstas no atual texto Constitucional da República Federativa do Brasil. Consoante o seu regulamento, o Decreto-Lei 9.760/1946 (BRASIL, 1946), os referidos terrenos se estendem por uma faixa de 33 metros medidos a partir da Linha do Preamar Médio (LPM), nas áreas com influência das marés. A referida LPM não se trata de mera feição linear desenhada a partir da média aritmética simples de dados maregráficos. Trata-se de conceito construído no ordenamento jurídico brasileiro desde o período colonial, com profundas raízes territoriais (embora implícitas na construção jurídica), cuja compreensão necessariamente se articula com o conceito de praia.

Assim, constata-se que os Terrenos de Marinha ocorrem em toda a costa oceânica, adentrando nas áreas estuarinas, ocupando, somente junto a costa marítima, cerca de 656 km², porém com grande relevância

qualitativa, em face da sua inter-relação com importantes cidades, diversas capitais estaduais, residência, local de trabalho e lazer de milhões de pessoas, Unidades de Conservação e áreas de preservação permanente.

A **Figura 1** ilustra esquematicamente a localização relativa da praia marítima, dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos e dos chamados terrenos alodiais, definidos como aqueles que não são do domínio público (adaptado de SPU, 2021).



Figura 1: Ilustração esquemática das posições relativas da praia, terrenos acrescidos de marinha, Terrenos de Marinha e alodiais.

A contribuição à produção científica sobre os Terrenos de Marinha, especialmente sob a abordagem do gerenciamento costeiro, se constitui em justificativa capital, haja vista que os trabalhos disponíveis se concentram no campo das ciências jurídicas, e suas interfaces na gestão e direito administrativo, civil e constitucional, havendo também trabalhos sobre a demarcação física das terras, sob a perspectiva geodésica e cadastral (MADRUGA, 1928; FRANCO, 1954; SANTOS, 1985; CAZETTA, 2002; ROCHA *et al.*, 2015; SPU, 2017; BRASIL, 2018; SPU, 2018).

Nesse contexto, a questão central aqui abordada é o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, analisando evolutivamente a legislação de regência do assunto à luz do gerenciamento costeiro integrado e propondo consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha.

2. Abordagem metodológica

O conceito dos Terrenos de Marinha define uma dimensão física, demarcável em planta ou carta topográfica e alocável no espaço concreto, geométrico. Contudo, as abordagens abstratas, as representações simbólicas, afetivas e bem assim as institucionais também são possíveis e verificáveis.

Assim, os Terrenos de Marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico, tal como proposto por Santos (2002), na condição de sistema de objetos e ações, multidimensional, conforme Corrêa (2001). As concepções e ideias que se abrem a partir dos conceitos em foco se mostram como instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha. Tal fato decorre da circunstância concreta de os Terrenos de Marinha serem alvo de diversas ações (e omissões), base para a edificação, construção e dinâmica de inúmeros objetos, de natureza ou dimensão socioeconômica, política ou natural, dos serviços ecossistêmicos, comportando inclusive a classificação mais elementar dos territórios: urbano e rural.

Dados os processos socioeconômicos e naturais incidentes nos Terrenos de Marinha e suas complexas inter-relações, as análises e proposições que foram aqui desenvolvidas têm como referência conceitual a teoria da complexidade que, segundo Carney (2012), indica que os sistemas complexos são maiores que a soma de suas partes, uma vez que os elementos interagem entre si, gerando resultados que não podem ser atribuídos a meras partes individuais do todo.

A chamada Escola de Cádiz (Espanha), expoente do gerenciamento costeiro integrado também pontua a *complexidade* da gestão territorial na costa, citando que a costa e o litoral devem ser interpretados como um único sistema socioecológico (BARRAGÁN, 2002).

A estrutura básica legal dos Terrenos de Marinha os relacionam intimamente com a praia marítima; saliente-se também que a abordagem jurídica gravou os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial, consoante à redação dos dispositivos Constitucionais e do Decreto-Lei 9.760/1946, a despeito de uma possível abordagem sob um prisma territorial, haja vista as dimensões envolvidas e todo o ordenamento jurídico acerca da questão ambiental.

Nesse sentido, o contexto legal básico dos bens imóveis públicos remete ao Código Civil, (BRASIL, 2002):

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
 - II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
 - III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
- Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.
- Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.
- Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.
- Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.
- Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Sobre o enquadramento dos Terrenos de Marinha, o Código das Águas, Decreto 24.643/1934 (BRASIL, 1934) dispõe que aqueles são dominiais, se não estiverem destinados ao uso comum ou se não houver título legítimo ao domínio particular.

Nesta linha, a ideia de uso comum prevista na legislação brasileira perfila-se à concepção de Ostrom (1990) acerca dos *common-pool resources* (conjunto de recursos comuns) que são recursos que podem ser acessados por mais de um indivíduo, mas cujo consumo *per capita* afeta a disponibilidade para outros.

Desta forma, verifica-se que os Terrenos de Marinha podem ser de uso comum, mas é a sua condição dominial, à luz do que preveem os artigos 101 e 103 do Código Civil, o Decreto 14.595/1920, os Decretos-Lei 9.760/1946 e 1.561/1977 e a Lei 9.636/1998 que dispõem sobre a possibilidade de destinação a pessoas jurídicas e físicas, de forma onerosa ou não, de acordo com a vasta regulamentação atinente a matéria. Destas destinações podem derivar receitas patrimoniais, que juridicamente se diferenciam dos tributos, muito embora a semelhança de constituir-se em exação (obrigação legal do pagamento) ao Estado. Trata-se de um dos casos em que a cobrança estatal (“tributo”) incide sobre a posse (em muitos casos com todos os atributos da propriedade, exceto o dispor) de um bem imóvel, diferentemente de diversos tributos (impostos, taxas e contribuições, conforme previsão do Código Tributário Nacional – BRASIL, 1966) com incidência no consumo. Talvez tal situação explique a natureza e quantidade de discussões judiciais e políticas sobre o assunto (conforme será descrito adiante), tramitando no Congresso Nacional inclusive propostas de Emenda Constitucional visando à extinção não só da onerosidade, mas também do próprio instituto dos Terrenos de Marinha enquanto bem público da União.

Outro aspecto relevante e diferencial dos Terrenos de Marinha é a sua completa imobilidade no tempo, independente da dinâmica da paisagem, muito embora as paisagens costeiras sejam das mais dinâmicas. Nesse sentido é oportuno transcrever o conceito de praia da Lei 7661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro:

Art. 10. 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.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Sobre a demarcação dos Terrenos de Marinha, ou seja, da Linha do Preamar Médio de 1831, o Decreto-Lei 9.760/1946 prevê que a determinação será feita com base em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, da época que mais se aproxime.

A praia e outras feições territoriais definidas em Lei tais como as áreas de preservação permanente (APP), não especificam um tempo de referência para a sua demarcação física. O terreno de marinha, como se constata na leitura dos diplomas legais, prevê o embasamento técnico da sua demarcação em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano [1831], ou o mais próximo. Daí o conceito de Terrenos Acrescidos de Marinha que são aqueles que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha. Na prática, em uma área que tenha sido objeto de obras e aterros ou de processo progradacional, observar-se-á a formação de acrescidos de marinha, que não se podem confundir com a praia, posto que se constituem em feições conceituadas de forma distinta na legislação.

A abordagem metodológica denominada Decálogo para a Gestão Integrada, proposta por Barragán (2002) e aplicada no Brasil por Scherer *et al.* (2020) apresenta instrumentos conceituais e abordagens que destacam a pertinência da integração de técnicas e conceitos, com ênfase especial nas questões políticas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem aos pesquisadores, técnicos, gestores e dirigentes políticos, enfim, ao Estado e à Sociedade.

O referido método aponta questões norteadoras, que envolvem elementos legais, normativos, conceituais, institucionais, operacionais e de participação social.

Tratando-se de conceito jurídico geográfico, é relevante o contexto evolutivo dos diplomas legais acerca dos Terrenos de Marinha, desdobrando-se, na sequência, as políticas públicas relacionadas ao gerenciamento da costa.

Conceitualmente, os Terrenos de Marinha como porção do espaço institucionalmente definido se enquadrariam na ideia de região administrativa apresentada por Benko (1999). Contudo, no contexto da pesquisa, a concepção que se entende mais adequada é a de território, haja vista a proeminência do ator geopolítico mais tradicional: o Estado (ROSIÈRE, 2007).

Finalmente, importa informar sobre as bases de dados e suas fontes que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho. Conforme já mencionado, este projeto dialoga diretamente com a rotina operacional e de gestão da SPU, a qual implica em atividades que demandam quantidades consideráveis de informação empírica. Nesse sentido, os processos administrativos (em papel até 2015, com a instituição do PEN- Processo Eletrônico Nacional então no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do SEI/MP – Sistema Eletrônico de Informação do aludido Ministério), até o atual SEI/ME (idem para o Ministério da Economia) se constituem em fontes primárias do trabalho. Evidentemente, o que o senso comum refere como “burocracia”, (frequentemente em conotação pejorativa), pode ser resumido como expressão concreta de princípios gerais da administração pública praticados genericamente ao redor do Mundo onde existam Estados institucionalizados. Tratam-se dos princípios da legalidade e da publicidade, expressos no art. 37 da Constituição vigente do Brasil e bem assim dos princípios da finalidade, da segurança jurídica, da comunicação e do acesso à informação, previstos na Lei do Processo Administrativo e na Lei de Acesso a Informação. Assim, por meio dos processos administrativos estão registradas atas e memórias de reuniões e audiências públicas; requerimentos e pedidos de órgãos, instituições, empresas e cidadãos, bem como as respectivas análises (instrução processual) e conclusões (decisão) da SPU. Incluem-se também os processos judiciais, em que a Advocacia-Geral da União (bem como a Procuradoria da Fazenda Nacional) possuem a titularidade de representação prevista no art. 131 da Constituição, mas que por Lei (e necessidade

de elementos fáticos ou técnicos) demandam a colaboração da SPU, que se organiza e se comunica por meio do processo administrativo.

Durante a maior parte do Século XX, o controle, registro e o próprio cadastro físico territorial dos Terrenos de Marinha foi mantido por meio de livros, com lógica sistêmica similar aos livros cartoriais (sistema de transcrições do Código Civil de 1916 sucedido pelo sistema de matrículas da Lei dos Registros Públicos, vigente até hoje).

Contudo, a partir da década de 1980 a SPU, em articulação com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) envidaram esforços no sentido de constituir sistemas computacionais para armazenamento e gestão operacional das bases de dados Institucionais, ainda em contexto de infraestrutura e *hardware* radicalmente diferentes da atual. Assim, após testes e usos de sistemas precursores, em 1990 foi publicado o Decreto 99.672 (BRASIL, 1990), ainda vigente, que delineou as bases da gestão cadastral dos imóveis da União, incluindo, evidentemente, os Terrenos de Marinha, definindo que o cadastro de bens imóveis de propriedade da União, será gerido pela SPU, sendo que cada imóvel incluído receberá um registro numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Assim como no cartório de registro de imóveis, em que estes são identificados por meio da matrícula, nas bases de dados cadastrais da SPU os imóveis são identificados por meio do RIP - Registro Imobiliário Patrimonial.

Atualmente, a SPU maneja quatro sistemas com informações cadastrais sobre imóveis ou áreas de domínio da União: CIF – Controle de Imóveis Funcionais, utilizado pela Unidade Central em Brasília para a administração dos referidos imóveis, inclusive as representações diplomáticas no exterior; CIDI – Controle do Inventário da Documentação de Imóveis, criado especialmente para a gestão dos milhares de imóveis legados à SPU em face da extinção da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação. SPIUnet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União, sistema no qual, a despeito da denominação, estão cadastrados também espelhos d’água (fluviais, lacustres, estuarinos e marítimos), terrenos marginais de rios Federais e Terrenos de Marinha, bem como áreas matriculadas e ou destinadas a instituições, órgãos ou demais pessoas jurídicas de direito público, operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação; e finalmente, o SIAPA – Sistema Integrado de Administração Patrimonial onde estão concentrados os mais de 500 mil registros de Terrenos de Marinha existentes no território nacional, operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação. Os sistemas SPIUnet e principalmente o SIAPA, se constituem nas bases de dados mais importantes sobre os Terrenos de Marinha objeto do presente.

As chamadas geotecnologias aportaram e se difundiram no Brasil ao longo da década de 1990, durante o período em que se instituíram os sistemas retromencionados no âmbito da SPU. Contudo, os citados sistemas não dispõem, até o presente, de módulos ou interfaces georreferenciadas, sendo este, indubitavelmente, um dos desafios mais urgentes do órgão visando à melhoria da eficiência e eficácia da sua atuação.

Por fim, as bases de dados sobre legislação tem como fontes principais o sítio da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> em que a legislação federal está indexada e atualizada, constando o histórico de alterações no próprio corpo da Lei principal (quando eventualmente alterada); o sítio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, <http://patrimoniode todos.gov.br/#/> onde constam os atos e normas de natureza infralegal (portarias, orientações e instruções normativas) editados pela Instituição; o portal lexml, <https://projeto.lexml.gov.br/>, sítio de informação jurídica e legislativa que, além da legislação em si disponibiliza também ferramentas de pesquisa de artigos e demais publicações conexas, inclusive a chamada “doutrina” jurídica, ou seja, das bases conceituais e científicas do direito.

3. Resultados e discussão

Verifica-se que a legislação patrimonial da União relativa aos Terrenos de Marinha evolui desde o período do Império até o presente com ênfase em três aspectos principais: o posicionamento topográfico dos Terrenos de Marinha, a sua natureza pública e as consequentes possibilidades de destinação (onerosas ou não).

Da Orientação Normativa 002 de 2001 (SPU, 2001), adaptou-se a síntese evolutiva da legislação básica sobre os Terrenos de Marinha, conforme segue:

Aviso de 18 de novembro de 1818

“... que 15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda são conservadas para servidão pública; e tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação.”

Aviso de 29 de abril de 1826

“Deve limitar a obra que se acha construindo naquele sítio à distância de 15 braças do bater do mar em marés vivas, de forma que fique desembaraçado o terreno intermediário, que compreende o que se chama – marinha”

Aviso de 31 de julho de 1827

“...quanto ao primeiro objeto, que o espaço de terreno que propriamente se chama marinha, é aquele que se compreender em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar em águas vivas...”.

Lei de 15 de novembro de 1831, art. 51 (redação original)

“Serão postos à disposição das Câmaras Municipaes, os Terrenos de Marinha que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro da Côrte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares àqueles de tais terrenos, que julgarem convenientes, e segundo o maior interêsse da Fazenda, estipulando, também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a êles desde a época da concessão, no que se procederá a arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objeto.”

Decreto 4.105 de 22 de fevereiro de 1868

“Art. 1º. A concessão direta ou em hasta pública dos Terrenos de Marinha, dos reservados para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis, e de que se fazem os navegáveis, e dos acrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-á pelas disposições do presente Decreto.

§ 1º São Terrenos de Marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distancia de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chegar o preamar médio. Êste ponto refere-se ao estado do lugar no tempo de execução da lei de 15 de novembro de 1831, art. 51, § 14. (Instruções de 14 de novembro de 1832, art. 4º).”

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

“Art. 20. São bens da União:

...

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

VII - os Terrenos de Marinha e seus acrescidos;”

Decreto-Lei 24643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)

Art. 13. Constituem Terrenos de Marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831.

Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946

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

a) os Terrenos de Marinha e seus acrescidos;

...

Art. 2º - São Terrenos de Marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.

...

Art. 3º - São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha.

...

Art. 9º - É de competência do Serviço do Patrimônio da União (SPU) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.”

Art. 216. O Ministro da Fazenda, por proposta do Diretor do S. P. U., baixará as instruções e normas necessárias à execução das medidas previstas neste Decreto-lei.

Lei 9.636, de 15 de maio de 1998

“Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.”

Decreto 3.725 de 10 de janeiro de 2001

“Art. 19. O Secretário do Patrimônio da União disciplinará, em instrução normativa, a utilização ordenada de imóveis da União e a demarcação dos Terrenos de Marinha, dos terrenos marginais e das terras interiores.”

Orientação Normativa GEADE (Gerência de Área de Demarcação) 002 de 12 de março de 2001

“Disciplina a demarcação de Terrenos de Marinha e seus acrescidos.”

A referida Orientação Normativa GEADE 002 de 12 de março de 2001 está em processo de revisão e atualização por parte de grupo de trabalho institucional da SPU, com a previsão de conclusão dos trabalhos até o final de 2021. A **Tabela 1** sintetiza a evolução das concepções acerca dos Terrenos de Marinha.

Tabela 1: Síntese evolutiva das concepções legais acerca dos Terrenos de Marinha no Brasil (organizada pelos autores com informações de MADRUGA, 1928; FRANCO, 1954; CAZETTA, 2002; PINTO JÚNIOR, 2009; LEXML, 2021 e PLANALTO, 2021).

Período	Ato	Referência da faixa de Marinhas
1818 a 1826	Aviso Régio de 18/11/1818	Da linha d'água do mar, sua borda e tudo que toca a água do mar.
1826 a 1832	Aviso Imperial de 29/04/1826 e Aviso Imperial de 13/07/1827	Do bater do mar em águas ou marés vivas
1832 a 1832	Ordem Imperial de 20/10/1832	Da maré das maiores enchentes
1832 a 1868	Instrução nº 348 de 14/11/1832	Banhados pelas águas do mar, a partir do preamar médio.
1868 a 1940	Decreto nº 4.105 de 22/02/1868	Banhados pelas águas do mar a partir do preamar médio de 1831
1940 a 1941	Decreto-Lei nº 2.490 de 16/08/1940	Banhados pelas águas do mar até onde alcance a influência das marés, a partir do preamar médio em 1831.
1941 a 1942	Decreto-Lei nº 3.438 de 17/07/1941	Os situados na costa marítima até onde se faça sentir a influência das marés, a partir da linha do preamar médio em 1831.
1942 a 1946	Decreto-Lei nº 4.120 de 21/02/1942	A linha do preamar máximo da época, pela análise harmônica das marés.
1934 ao presente	Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)	Banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio. Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831.
1946 ao presente	Decreto-Lei nº 9.760 De 05/09/1946	Os situados na costa marítima até onde se sentir a influência das marés, a partir da linha do preamar médio de 1831.

É relevante sublinhar que a previsão constitucional dos Terrenos de Marinha é inaugurada com a Carta Magna vigente, de 1988. As Constituições anteriores não dispunham sobre os Terrenos de Marinha, estando os mesmos previstos e regulamentados em nível infraconstitucional, legislação orçamentária e normativo, ou seja, administrativo, conforme demonstrado nas linhas anteriores.

Neste sentido, o inciso I do art. 20 da Constituição de 1988 possui capital importância, pois fundamenta a recepção da base legal anterior a sua promulgação que, por meio do supracitado Decreto-Lei 9.760/1946, descreve diversos bens imóveis (ou territórios) de domínio da União, incluindo-se aí os Terrenos de Marinha.

No referido Decreto-Lei 9.760/1946 (também conhecido como estatuto das terras públicas), tem-se o regulamento básico dos Terrenos de Marinha, destacando-se a sua localização geográfica: a necessária relação com a influência das marés e, conseqüentemente, a sua distribuição geográfica por toda a costa marítima brasileira e ilhas em locais sujeitos a influência das marés, estendendo-se ainda em áreas estuarinas

para montante da rede hidrográfica, até os limites previstos na legislação. Ainda no campo conceitual e locacional, destaca-se que os Terrenos de Marinha ou a faixa de Terrenos de Marinha se inicia, para o lado do mar, a partir da Linha do Preamar Médio estendendo-se 33 metros para o lado do continente até a linha limite dos Terrenos de Marinha.

Pode-se dimensionar as interfaces (geo)políticas da questão por meio das diversas atividades de natureza legislativa e judicial, conforme SPU (2020), havendo para o termo “Terrenos de Marinha” 18 projetos de lei do Senado, 6 projetos de lei da Câmara, 4 propostas de emenda à Constituição, 2 medidas provisórias, 1 projeto de lei, entre outros.

No poder judiciário, a pesquisa nos mesmos termos apresenta 590 resultados no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

No jargão institucional da SPU, as atividades relacionadas a elaboração de plantas, mapeamentos, memoriais descritivos, georreferenciamento, avaliação (monetária) de imóveis e demarcação de terras públicas são classificadas como “caracterização”.

Assim, foram instituídos planos setoriais no órgão, havendo dentre estes o Plano Nacional de Caracterização (SPU, 2017) de onde se extraiu a **Tabela 2** que apresenta a extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região.

Tabela 2: extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região do Brasil (SPU, 2021)

REGIÕES	ESTADOS	DEMARCADO		A DEMARCAR		EXTENSÃO TOTAL(km)
		EXTENSÃO (km)	%	EXTENSÃO (km)	%	
Norte	AP	71,77	4,60	1480,29	95,40	1552,50
	PA	23,06	0,50	5002,69	99,50	5025,76
SUBTOTAL		94,83	1,40	6482,98	98,60	6578,26
Nordeste	AL	162,73	44,00	206,89	56,00	369,62
	BA	677,67	43,20	890,97	56,70	1568,65
	CE	61,36	9,60	579,10	90,40	640,46
	MA	255,71	7,30	3268,79	92,70	3524,50
	PB	91,32	51,66	85,43	48,33	176,74
	PE	37,16	15,40	204,77	84,60	241,92
	PI	19,45	27,20	52,10	72,80	71,55
	RN	200,55	45,20	243,24	54,80	443,80
SE	144,12	63,60	82,55	36,40	226,68	
SUBTOTAL		1650,07	22,70	5613,84	77,30	7263,91
Sudeste	ES	0,00	0,00	528,81	100,00	528,81
	RJ	656,40	36,10	1163,52	63,90	1819,92
	SP	519,79	52,40	472,25	47,60	992,04
SUBTOTAL		1176,19	35,20	2164,58	64,80	3340,77
Sul	PR	165,89	33,90	323,88	66,10	489,77
	RS	603,61	62,90	356,00	37,10	959,61
	SC	935,40	74,50	320,00	25,50	1255,40
SUBTOTAL		1704,90	63,00	999,88	37,00	2704,78
TOTAL		4625,98	23,30	15261,28	76,70	19887,72

Verifica-se a extensão linear total de 19.887,72 km para a chamada LPM. Importante frisar que a estimativa compreende apenas o litoral marítimo, desconsiderando, assim, as áreas estuarinas. Para se obter uma estimativa básica de área pode-se multiplicar os 19.887,72 (metros) pela profundidade de 33 metros prevista na Lei, obtendo-se 656,279 km² (importante lembrar que eventuais terrenos acrescidos de marinha estão excluídos desta estimativa, uma vez que se localizam entre a LPM e o mar ou corpo hídrico sujeito a influência das marés).

O dimensionamento relativo da área de 656,279 km² estimada permite diversas considerações. Sobre a área total do país (IBGE, 2018) de 8.515.759,090 km², os Terrenos de Marinha representam menos de 1%. Numa abordagem qualitativa, tem-se a presença de diversas e importantes capitais estaduais e centenas de municípios, onde residem e trabalham milhões de brasileiros. Nesta porção do território encontram-se áreas de grande importância ambiental como, por exemplo, manguezais, marismas e dunas, dentre outras.

Na esfera da gestão pública, o Órgão Federal responsável pela gestão destas áreas administra um cadastro de terrenos (lotes, glebas) com mais de 500 mil unidades (SPU, 2020). O modelo operacional indicado na Lei é detalhado, ao nível de cadastro técnico multifinalitário (predominantemente urbano) executando-se demandas como desmembramento, unificação e fracionamento de lotes diariamente. Articulando-se a dimensão territorial anteriormente apresentada se verifica que a escala do “fenômeno” (Terrenos de Marinha em toda a costa marítima do País) se diferencia da demanda de escala de representação e operação, que são detalhadas, ou seja, cartograficamente grandes.

4. Considerações finais

As políticas públicas que envolvem os Terrenos de Marinha e a distância que separa a escala de abordagem operacional e a escala dimensional dos referidos terrenos se constituem em aspectos a desenvolver, com a proposição de consolidações conceituais, revisões normativas ou até mesmo na legislação ordinária, adequando a escala de gestão territorial da Instituição, bem como promovendo a integração das políticas públicas incidentes sobre o tema.

Os referidos Terrenos se constituem ainda em importante transição entre a praia (bem público de uso comum) e terras alodias (privadas, ainda que somente possuídas, ou eventualmente devolutas), em face das suas possibilidades de enquadramento na condição de uso comum ou dominial. Modernamente, a delimitação dos Terrenos de Marinha ganhou novas dimensões além da patrimonial. Tais dimensões relacionam-se especialmente à questão ambiental e ao gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial. Assim, considerando-se a premissa de que os Terrenos de Marinha são enxutos, com o conceito de praia gravado no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, constata-se que os Terrenos de Marinha se localizam no pós-praia, para o lado do continente, frequentemente sobrepostos com áreas de grande importância ambiental e ou densamente povoadas, com comércio, domicílios, residências de veraneio e as mais diversas instalações e edificações, militares, portuárias e industriais. Neste sentido, é relevante concluir que os Terrenos de Marinha se constituem em elemento espacial chave na gestão costeira, indissociável das praias, se consubstanciando, assim, em verdadeiras reservas territoriais estratégicas da União.

Enquanto instrumento de gestão territorial, se verifica também importante potencial às políticas de receitas públicas, com possibilidades para o escalonamento de alíquotas conforme o valor dos imóveis, instituição de alíquota para transmissão hereditária (laudêmio) e consolidação de regulamentos de uso em articulação com os planos diretores municipais bem como a efetiva priorização da destinação de direitos reais, focalizando melhor políticas de destinação para pessoas físicas e jurídicas. A reestruturação da matriz de receitas patrimoniais pode subsidiar e comportar a instituição de um fundo nacional de gerenciamento costeiro, sugerindo-se o aprofundamento de estudos para sua formatação e aplicação de recursos, face aos diversos desafios territoriais já evidentes na costa brasileira.

Como sugestões para trabalhos futuros, destaca-se o aprofundamento da análise acerca da demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil, sob o marco conceitual do gerenciamento costeiro e gestão territorial bem como estudos de caso sobre erosão, progradação e as potencialidades sobre políticas territoriais dos Terrenos de Marinha.

Referências

BARRAGÁN, J. M. M. **Medio ambiente y desarrollo de Areas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas**. Cádiz: Ediciones katelani; 2002.

BENKO, G. **A Ciência Regional**. Paris: Presses Universitaires; 1999.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acessado em 18/07/2021.

- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm. Acessado em 18/07/2021.
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acessado em 18/07/2021.
- BRASIL. **Decreto nº 99.672, de 6 de novembro de 1990.** Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99672.htm Acessado em 11/07/2021.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acessado em 18/07/2021.
- BRASIL. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO/CIRM. **Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira.** Brasília. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm. Acesso em 30/03/2021.
- CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: Theories and Issues.** London: Palgrave. 2012.
- CAZETTA, L. C. **Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União; 2002.
- CORRÊA, R. L. **Espaço: um conceito-chave da Geografia.** In: Iná Elias de Castro, Paulo Cesar da Costa Gomes, Roberto Lobato Corrêa (orgs.). Geografia: conceitos e temas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2001. P. 15-47.
- CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/> Acessado em 04/06/2021.
- FRANCO, R. **Terrenos de Marinha e Outros Estudos.** Salvador: SENAI. 1954.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial.html>. Acessado em 18/08/2018.
- LEXML - Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/> Acessado em 18/07/2021.
- MADRUGA, M. **Terrenos de Marinha.** Rio de Janeiro: imprensa nacional. 1928.
- MMA - Ministério do meio ambiente. Projeto Orla. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html> . Acessado em outubro de 2018.
- OLIVEIRA, M. R., NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada.** Volume 12: p. 89-98. 2012. DOI:10.5894/rgci308.
- OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** New York: Cambridge University Press, 1990.
- PLANALTO - Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acessado em 18/07/2021.

PINTO JÚNIOR, J. M. **Domínio Fundiário Público** (estudo temático de referência 001/2009-JMPJ/CGDPM/DPP/PGU). Brasília: Advocacia-Geral da União. 2009.

ROCHA, R.; TOLDO, E.; WESCHENFELDER, J. Delimitação do Terreno de Marinha: Estudo de caso no litoral do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Cartografia**. Volume 67. p. 1723-1731. 2015.

ROSIERE, S. **Géographie politique & Géopolitique**. 2E édition. Paris: Ellipses Édition. 2007.

SANTOS, R. de S. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: Forense. 1985.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo. 2002.

SCHERER, M. E. G., NICOLodi, J. L.; COSTA, M. F., CORRIANI, N, R., GONÇALVES, R. K., CRISTIANO, S. C., RAMOS, B., CAMARGO, J. M., SOUZA, V. A., FISCHER, L. O., SARDINHA, G., MATTOS, M. P. S., PFUETZENREUTER, A., Under new management. In: Malvárez, G. and Navas, F. (eds.), **Global Coastal Issues of 2020**. Journal of Coastal Research, Special Issue No. 95, pp. 945–952. Coconut Creek. 2020.

SPU - Secretaria do Patrimônio da União. **Orientação Normativa GEADE 002 de 12/03/2001**. Brasília, DF. 2001.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acessado em 24/08/2018.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao> . 2017. Acessado em 18/07/2021.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Relatório Mensal de Gestão SPU, Setembro de 2020. Brasília, DF. 2020.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao> . Acessado em 04/06/2021.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Nota Técnica SEI nº 17179/2020/ME**. Brasília, DF. 2020



Este artigo é distribuído nos termos e condições do *Creative Commons Attributions/Atribuição- NãoComercial-CompartilhaIgual* (CC BY-NC-SA).