

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA  
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA  
NOS PROCESSOS DEMARCATÓRIOS DE TERRENOS DE MARINHA:  
uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da  
democracia brasileira.**

**CÉLIO MARQUES**

**RECIFE, 2009.**

**CÉLIO MARQUES**

**PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA  
NOS PROCESSOS DEMARCATÓRIOS DE TERRENOS DE MARINHA:  
uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da  
democracia brasileira.**

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado Profissional em Gestão Pública  
para o Desenvolvimento do Nordeste, da  
Universidade Federal de Pernambuco,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha

**RECIFE, JULHO 2009.**

Marques, Célio

Princípios da legalidade e transparência administrativa nos processos demarcatórios de terrenos de marinha : uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da democracia brasileira / Célio Marques. - Recife : O Autor, 2009.

140 folhas : fig., tab., abrev e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2009.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Terras (marinha) Divisão e demarcação. 3. Democracia. 4. Poder legislativo.  
I. Título.

658

CDU (1997)

UFPE

658

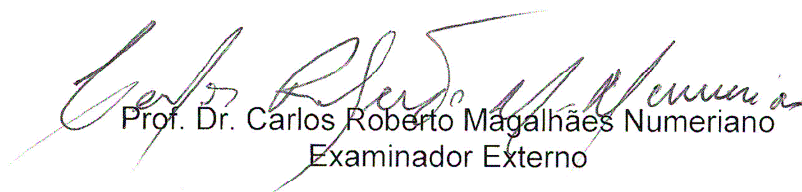
CDD (22.ed.)

CSA2009 - 100

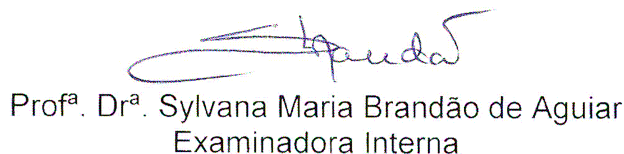
Dissertação de Mestrado apresentada por Célio Marques ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“Princípios da Legalidade e Transparência Administrativa nos Processos Demarcatórios de Terrenos de Marinha: uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da democracia brasileira”**, orientada pelo Professor Doutor Jorge Zaverucha e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos(as) professores(as) doutores(as):



Prof. Dr. Jorge Zaverucha  
Presidente

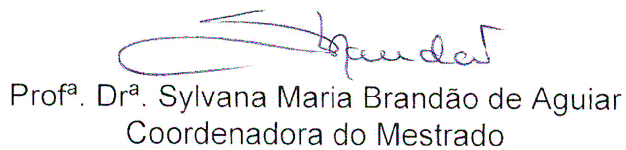


Prof. Dr. Carlos Roberto Magalhães Numeriano  
Examinador Externo



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
Examinadora Interna

Recife, 29 de julho de 2009



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
Coordenadora do Mestrado

*Ao Thiago, minha vida renovada  
diuturnamente.*

*À Ana Regina, pelo apoio,  
compreensão e motivação.*

*Aos meus pais pela solidez dos  
valores e amor incondicional.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família Thiago e Ana, esteio e incentivo durante todo o curso, meus agradecimentos pelas muitas horas roubadas e finais de semana cedidos como doação incondicional à realização de um sonho.

Aos meus pais pelo amor irrestrito e por me ensinarem que a distância não é empecilho à realização de um sonho. E que a educação pode encurtar esse caminho.

Agradeço ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região por esta oportunidade ímpar em não apenas autorizar e aprovar minha matrícula no mestrado, mas também pela fundamental importância do apoio financeiro. Particularmente agradeço ao Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, um destemido e incansável bandeirante, que apóia e acredita que a qualificação dos servidores é o caminho para uma justiça mais eficiente.

Meus agradecimentos ao Desembargador Federal José Baptista de Almeida Filho, que me permitiu continuar no mestrado e ao Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, atual presidente do Tribunal.

Um agradecimento especial à Sorária, capitã da nau que nos conduziu com segurança ao mestrado, sempre apoiando, incentivando. Um exemplo de perseverança, otimismo e amizade leal.

Agradeço ao meu orientador professor Jorge Zaverucha, mestre na arte de ensinar e fazer pensar, obrigado pelos incentivos, compreensão e apoio.

À professora Sylvana Brandão, sua ajuda foi imprescindível para que eu chegasse até o final da travessia com segurança e equilíbrio.

Agradeço a todos os amigos do TRF da 5ª Região que contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento da pesquisa, que faço nas pessoas de Mariângela, Edilene, Campelo, Isis, Erotides, Fernando Henrique e de Luiz Targino. Este um incansável motivador, sempre pronto para municiar com seus conhecimentos a todos que estejam dispostos a apreender.

A todos os amigos do MPANE, turma VI, e a todas as funcionárias e estagiárias da Secretaria do mestrado pelo apoio e pela maneira sempre cordial de receber e encaminhar as solicitações.

*«A legalidade remete à validade, a validade à legitimidade e a legitimidade à justiça.»*  
(Lafer, 2001)

## RESUMO

A origem dos terrenos de marinha remonta à primeira metade do século XVII. Entretanto, foram instituídos legalmente no Brasil-Colônia pela Coroa portuguesa no início do século XIX. Instituto desconhecido no resto do mundo, teve sua justificativa embasada na defesa do território, na necessidade de se constituir área livre para o comércio, construção de portos, embarque e desembarque de mercadoria e como fonte de receita. Esse estudo faz um levantamento das implicações histórico-jurídicas e sociais da ocupação formal do território do Brasil-Colônia com enfoque nas razões que levaram à criação, implantação e disciplinamento legal dos terrenos de marinha, inclusive sua inserção, pela primeira vez na história, no texto da Constituição da República de 1988. Analisam-se os procedimentos administrativos utilizados pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU para demarcar e recadastrar os terrenos de marinha, ao passo que busca contextualizar tais medidas no atual regime democrático brasileiro. Em contrapartida, aborda os mecanismos de pressão social utilizados para frear novas demarcações, questionar os critérios adotados para reajustar as taxas de ocupação, as cobranças de foro e de laudêmio; a atuação da imprensa escrita local nesse contexto e a criação de entidades com o fim de combater a permanência dos terrenos de marinha no direito brasileiro. Da mesma forma, objetiva identificar o papel dos Poderes Legislativo e Judiciário frente a essa conjuntura. A partir dessas análises, conclui-se que: a) as razões que justificaram a criação, implantação e regularização dos terrenos de marinha, em nosso direito administrativo e constitucional, não mais existem; b) que os procedimentos administrativos utilizados pela SPU, para demarcar e recadastrar os terrenos de marinha, infringem frontalmente os princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativos, em descompasso com o atual regime democrático brasileiro. Tais conclusões propiciaram recomendar: a) que sejam revogados o inciso VII do art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o §3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o que equivale à extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos; b) que seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 53/2007, em trâmite no Senado Federal.

**Palavras-chave:** Terrenos de marinha. Critérios de demarcação. Princípios da legalidade e da ampla defesa. Democracia.



## ABSTRACT

The origin of marine marginal land back to the first half of the seventeenth century. However, were legally established in Brazil by the Portuguese crown-colony at the beginning of the nineteenth century. The unknown in the world, had its justification based on defense of territory, the need to provide for the free trade area, construction of ports, loading and unloading of goods and as a source of revenue. This study is a survey of the historic-legal and social implications of formal occupation of the Brazil territory – Colony with a focus on the reasons behind the creation, deployment and legal discipline of the marine marginal land, including its integration, the first time in history, in text of the Constitution of the Republic in 1988. It examines the administrative procedures used by Secretaria do Patrimônio da União – SPU to demarcate and update register the marine marginal land, while they search contextualise current democratic regime in Brazil. In contrast, addresses the mechanisms of social pressure used to halt new demarcations, questioning the criteria for adjusting the occupancy rates, charges of *foro* and *laudêmio*; the performance of the local press in this context and the creation of entities with the purpose of combating the permanence of the marine marginal land under Brazilian law. Similarly, aims to identify the role of the Legislative and Judicial Powers forward to this juncture. From these analysis, it is concluded that: a) the reasons for the creation, implementation and settlement of the marine marginal land, in our constitutional and administrative law, no longer exist, b) that the administrative procedures used by the SPU to demarcate and update register the marine marginal land, violate the principles of legality and administrative transparency, inconsistency in the current democratic regime in Brazil. These findings provided recommend: a) that the deleted item VII of art. 20 of the *Constituição da República Federativa do Brasil* of 1988 and § 3º of art. 49 of Act the *Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT*, which is equivalent to the extinction of marine marginal land and its increments, b) that is approved the *Proposta de Emenda Constitucional-PEC* n. 53/2007, in process in the Senate.

**Keywords:** Marine marginal land. Criteria of demarcation. Principle of legality and the large defense. Democracy.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	Evolução do PIB no Brasil: período 2004-2008 (Fonte: adaptada GOVERNO..., 2009)	55
<b>Figura 2</b>	Perfil de prisma praial, mostrando a nomenclatura descritiva das feições costeiras (Lima, 2005)	100

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Terrenos de Marinha - Receita Patrimonial da União: Estado de Pernambuco e Brasil no período de 2004-2007	54
<b>Tabela 2</b>	Terrenos de Marinha - Receita Patrimonial da União no ano de 2008: Brasil	54
<b>Tabela 3</b>	Terrenos de Marinha - Arrecadação Patrimonial da União: Evolução da Taxa de crescimento 2004-2008	54
<b>Tabela 4</b>	Relação das Linhas de Preamar Média de 1831 no Município de Recife-PE	103
<b>Tabela 5</b>	Terrenos de Marinha: Principais Projetos de Lei – PL apresentados perante a Câmara dos Deputados	108
<b>Tabela 6</b>	Terrenos de Marinha: Principais Propostas de Emendas Constitucionais – PEC apresentadas perante a Câmara dos Deputados	109
<b>Tabela 7</b>	Terrenos de Marinha: Principais Propostas de Emendas Constitucionais – PEC apresentadas perante o Senado Federal	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACP</b>	AÇÃO CIVIL PÚBLICA
<b>ADCT</b>	ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
<b>ADIn</b>	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
<b>CCJ</b>	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
<b>CGU</b>	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
<b>CPRH</b>	AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS
<b>GERCO-PE</b>	PROGRAMA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO EM PERNAMBUCO
<b>GRPU-PE</b>	GERÊNCIA REGIONAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO
<b>GRPU-SC</b>	GERÊNCIA REGIONAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM SANTA CATARINA
<b>LPM/1831</b>	LINHA DA PREAMAR MÉDIA DE 1831
<b>MMA</b>	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
<b>MPOG</b>	MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
<b>MPF</b>	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
<b>OAB/PE</b>	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL PERNAMBUCO
<b>ON-GEADE</b>	ORIENTAÇÃO NORMATIVA DA GERÊNCIA DE ÁREA DE CADASTRAMENTO E DEMARCAÇÃO
<b>PEC</b>	PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL
<b>PL</b>	PROJETO DE LEI
<b>PLC</b>	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
<b>SPOA</b>	SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
<b>SPU</b>	SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
<b>STF</b>	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
<b>STJ</b>	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
<b>TRF5</b>	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1. METODOLOGIA.....</b>	<b>22</b>
1.1 FORMAÇÃO DA BASE DE DADOS .....	22
1.2 IDENTIFICAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA .....	23
1.3 ANÁLISE DA LITERATURA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA .....	23
<b>2. REFENCIAL TEORICO.....</b>	<b>24</b>
2.1 A LEGALIDADE ADMINISTRATIVA: PRESUNÇÃO E AMPLA DEFESA .....	24
2.2 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	29
2.3 A REFORMA DO ESTADO NESSE CONTEXTO .....	37
<b>3. TERRENOS DE MARINHA:EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA E CONCEITUAL.....</b>	<b>41</b>
3.1 OS BENS PÚBLICOS.....	41
3.2 CAPITANIAS HEREDITÁRIAS E SESMARIAS .....	42
3.3 A PREOCUPAÇÃO COM A DEFESA DO TERRITÓRIO: RAZÃO DO INSTITUTO? .....	46
3.4 A SINGULARIDADE DOS TERRENOS DE MARINHA: SUA ORIGEM E CONCEITUAÇÃO .....	58
3.5 DECRETO-LEI Nº 9.760/1946: CONTEXTO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA .....	70
3.5.1 A volta do casuísmo imperial:1964 a 1985.....	73
3.5.2 Terrenos de marinha: ineditismo da Carta Magna de 1988 e outras discussões.....	76
3.6 ENFITEUSE, AFORAMENTO, OCUPAÇÃO E AS RECEITAS PATRIMONIAIS DA UNIÃO .....	80
3.6.1 Enfiteuse ou aforamento? .....	80
3.6.2 A ocupação e suas limitações .....	82
3.6.3 A cobrança do foro e sua origem .....	84
3.6.4 A taxa de ocupação .....	86
3.6.5 O laudêmio.....	87
<b>4. A GESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA PELA SPU E SEUS REFLEXOS .....</b>	<b>88</b>
4.1 ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA SPU .....	88
4.2 CRITÉRIOS UTILIZADOS PELA SPU PARA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA E A ELEVÇÃO DO NÍVEL DO MAR .....	93
4.3 A DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA PROCEDIDA PELA SPU E AS REPERCUSSÕES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE RECIFE-PE .....	102
4.4 ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE À INSATISFAÇÃO SOCIAL DECORRENTE DA DEMARCAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA .....	107
4.5 A PEC 53/2007 E O PAPEL DO MUNICÍPIO NO CONTEXTO SÓCIO, POLÍTICO E GERENCIAL DOS TERRENOS DE MARINHA .....	111
4.6 A LEITURA DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA .....	117
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>123</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

### Delimitação e identificação da pesquisa

A preocupação com a industrialização e a expansão urbana, associadas à complexidade e importância jurídica dos terrenos de marinha, são temas recorrentes na literatura especializada.

De acordo com Paulo Frontini, por exemplo,

1. O surto de industrialização que caracterizou a economia brasileira nas últimas décadas, além de popularizar o uso do automóvel e incentivar o turismo interno, gerou uma viva expansão das cidades e uma crescente ocupação da orla marítima.

Aumentou, assim, consideravelmente, a importância jurídica e social dos chamados “terrenos de marinha”, envoltos, até hoje, no véu misterioso dos institutos jurídicos mais complexos, a cujos contornos povo e autoridades, de um modo geral, não estão familiarizados. (FRONTINI, 1976, p. 221).

Esse cenário descrito por Frontini na década de 1970 continua atual na medida em que, não obstante passados mais de trinta anos da publicação do estudo citado, o uso do espaço urbano só se fez expandir e a insatisfação de parcela da sociedade, em relação ao tratamento dispensado pela União aos chamados terrenos de marinha, cresceu exponencialmente.

Todavia, as áreas denominadas “marinhas” sempre foram consideradas propriedades públicas. Primeiro pertencentes à Coroa por direito de conquista (PEREIRA, 1932); depois, com o advento da República, foram-lhe incorporados como seus esses bens.

O conceito de terrenos de marinha, como o conhecemos hoje, só foi normatizado pelo Direito a partir da edição do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 (Brasil, 1946). A partir de 1988 a Magna Carta inaugurou a citação expressa desses bens em âmbito constitucional, disciplinando-os no art. 20, inciso VII, como bens da União (Brasil, 1988). Até essa data apenas os atos administrativos, como Ordens Régias, Avisos, Portarias, Instruções, Decretos, Decreto-lei e as Leis especiais dispensavam tratamento a essa matéria.

Em conformidade com o Decreto-lei em referência, cuidam-se os terrenos de marinha de uma área com uma profundidade de 33 metros, medida horizontalmente da

costa marítima para o continente, cujo marco inicial é a posição da linha da preamar média do ano de 1831.

De ressaltar, que os denominados terrenos de marinha, consoante dispõe a legislação em vigor, abrangem não só aqueles situados na costa marítima, mas também os localizados nas margens dos rios, lagoas e os que contornam as ilhas, desde que em todas essas situações sofram a influência das marés. Diretamente relacionados a eles existem ainda os chamados terrenos acrescidos aos de marinha. Os “acrescidos”, ao contrário dos terrenos de marinha, são formados a partir de fenômenos naturais ou por intervenção do homem, para o lado do mar ou dos rios e lagos em seguimento aos terrenos de marinha. Isto é, os acrescidos de marinhas são os terrenos que se formaram a partir da linha da preamar média de 1831 em direção ao mar, aí incluídos tanto os aterros como aqueles resultantes do recuo do mar no tempo. São eles igualmente propriedades da União.

Esse estudo não se prendeu aos chamados terrenos acrescidos de marinha em razão de se considerar que a legislação aplicável a eles é a mesma que regula os terrenos de marinha, surtindo daí os mesmos efeitos práticos. Igualmente, não se objetivou aqui estudar as peculiaridades dos terrenos de marinha situados às margens dos rios, lagoas e ilhas que sofrem a influência da maré. Mas, tratou-se de examinar o instituto de forma mais ampla e quando se buscou algum tratamento específico da matéria, restringiu-se aos terrenos de marinha situados na costa marítima. Optou-se por essa limitação em virtude da necessidade de síntese do trabalho e por priorizar outras variáveis nas áreas estudadas como: o aumento do nível do mar e as conseqüências desse fenômeno para as áreas de marinha; o maior número de áreas demarcadas situar nessa zona<sup>1</sup>, daí advindo também os maiores conflitos, insatisfação e a preocupação de melhor gerir esses bens.

A razão primeira para a realização dessa pesquisa foi investigar se a Secretaria do Patrimônio da União-SPU vem observando, em seus procedimentos de demarcação dos terrenos de marinha, os princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativa frente ao atual regime democrático brasileiro. Nesse contexto, propôs a estudar as razões que levaram à criação e perpetuidade dos terrenos de marinha, ou terras de marinha, no país.

Primeiramente restrito à vontade do rei, depois disciplinado pelo direito administrativo, esse instituto alçou ao status constitucional pela primeira vez na história com a

---

<sup>1</sup> De acordo com informações fornecidas pela GRPU-PE, por exemplo, de um total de 62 linhas de preamar média demarcadas no Estado de Pernambuco, 39 encontram-se localizadas no Município de Recife (V. Tabela 04, inserida no Capítulo 4, Subitem 4.3, p. 103).

Constituição da República de 1988. Igualmente foi objeto de estudo a gestão desses bens pela SPU frente aos dispositivos legais e constitucionais que regem a matéria. Buscou-se analisar os critérios normativos/administrativos utilizados por esse Órgão para definir a Linha da Preamar Média de 1831 e a demarcação dos terrenos de marinha, bem assim a repercussão/reação dessa gestão perante a sociedade, manifestada através da mídia, das associações civis, Ministério Público Federal, Poderes Legislativo e Judiciário. Essas discussões permitiram realizar uma abordagem crítica do tema sob a ótica do atual estágio da democracia brasileira. Mais especificamente, sobre a necessidade de se aperfeiçoar e criar mecanismo de controle como a *accountability* para que a gestão desses bens, enquanto estes perdurarem no ordenamento jurídico, observe os princípios da legalidade, da publicidade e da transparência administrativa. Analisa-se ainda a importância da municipalidade nesse contexto em face de sua importância estratégica na conjuntura sócio, político e gerencial das terras de marinha. Importância esta reconhecida pela Proposta de Emenda Constitucional nº 53/2007, em tramitação no Senado Federal, que extingue o instituto terrenos de marinha e transfere ao Município o maior quinhão desses bens.

A dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos.

O **Capítulo 1** cuida da metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa. Deste modo, para a realização do estudo adotou-se a classificação proposta por Sylvia Vergara (2007) a partir da qual foi o estudo desenvolvido sob dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Tem-se no primeiro caso a característica de exploratória, enquanto no segundo, classifica-se como documental e bibliográfica. Assim, foram estudados relatórios de gestão da SPU, da GRPU-PE, do MPOG, relatório de auditoria da CGU realizada na GRPU-SC; o Projeto Orla do governo federal, publicações raras como a obra de Manoel Madruga, escrita no ano de 1928, e que detém uma gama enorme de atos administrativos e regulamentos referentes à matéria estudada, que remontam à época do Brasil-Colônia. O livro de Rosita Santos, não tão raro, mas de fundamental importância em razão do seu conteúdo e cuidado científico. Foi realizado um estudo sistematizado de um considerável número de legislação, direta e indiretamente relacionada ao tema, inclusive regulamentos, instruções e orientações normativas; de livros, revistas, jornais, rede mundial de computador, jurisprudências dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, dentre outros. Informações complementares foram extraídas dos autos do Agravo de Instrumento nº 87055-PE em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Também foram coletados dados diretamente, mesmo que com extrema dificuldade, junto à GRPU-PE.



Por sua vez, o **Capítulo 2** trata do Referencial Teórico. Neste são abordados os aspectos da legalidade, publicidade e transparência administrativa aplicáveis aos procedimentos utilizados para a demarcação dos terrenos de marinha. Abordagem que tem como fundo o Estado Democrático de Direito e a necessidade de observância às leis e à Constituição. Ao passo que se discute a consolidação (ou não) da democracia brasileira. Essa questão parte do pressuposto de que nos últimos anos o Brasil evoluiu em seu processo democrático, principalmente no quesito eleitoral, adjetivado como mais confiável do que o existente nos Estados Unidos (Axt, 2009), por exemplo. Entretanto convive com enclaves autoritários como a falta de transparência, a restrição da publicidade dos atos administrativos e o anacrônico terreno de marinha. Uma das explicações é que ainda persiste no país, há vinte e cinco anos, um “*hibridismo*” onde coexistem traços democráticos e autoritários (ZAVERRUCHA, 2009, p. 46). Nesse tópico são ainda discutidos alguns elementos teóricos sobre a democracia relacionados à temática, ora estudada, como a poliarquia de Robert Dahl, a teoria elitista de Schumpeter, a *accountability* vertical e horizontal de O’Donnell, bem assim a reforma do Estado.

No **Capítulo 3** o estudo volta-se para a evolução histórico-jurídica e conceitual dos terrenos de marinha. Para tanto, o marco inicial da pesquisa é a análise da ocupação formal do território do Brasil-Colônia, com enfoque nas origens e preocupações que levaram o Rei de Portugal a criar, implantar e disciplinar os bens denominados terrenos de marinha no ordenamento jurídico brasileiro, chegando à sua atual regulamentação. Mesmo que, de acordo com Manoel Madrugá (1928, p. 65), “pelo antigo direito português, segundo o qual as praias eram públicas, não se conheciam os terrenos de marinha.” Essa questão foi examinada de forma a não deixar dúvida sobre a singularidade desse instituto no Brasil como único país do mundo a possuir tal disciplinamento. Deste modo, o objetivo principal dessa etapa é resgatar o surgimento e evolução dos terrenos de marinha no direito brasileiro, buscando analisar suas implicações no contexto histórico, espacial e político, explicar os diversos conceitos aplicados ao tema, bem assim, expor os argumentos defendidos por aqueles que entendem ser necessária a continuação desse instituto na atual conjuntura. De outro lado, a partir de uma abordagem crítica, buscou-se igualmente contrapor a cada argumento a fim de demonstrar a incompatibilidade dos terrenos de marinha com o contexto de desenvolvimento econômico e democrático em que se encontra o Brasil. Dentre esses contra-argumentos destaca-se o comparativo feito entre a receita auferida pela União, nos de 2004 a 2008, em decorrência da utilização dos terrenos de marinha por particular, versus o Produto Interno Bruto real do Brasil no mesmo período.

Busca o **Capítulo 4** examinar os regulamentos e as leis que atribuem à SPU o papel de gerenciar os terrenos de marinha. A partir da legislação específica sobre essa questão são delineadas as características, organização e competências do Órgão, sua localização no organograma governamental e sua capacidade gerencial. Esta observada sob o ponto de vista de sua infra-estrutura e de recursos humanos. Para tanto, foram igualmente analisados os relatórios de gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, do ano de 2008; da própria SPU e da Gerência Regional do Patrimônio da União em Pernambuco/GRPU-PE, estes referentes ao ano de 2007. Também utilizou-se como fonte de pesquisa o relatório de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União-CGU na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, com o objetivo de demonstrar que a situação de ineficiência gerencial na GRPU-PE não é um fato isolado. Buscou-se ainda enfatizar a problemática que envolve as demarcações frente ao aumento do nível do mar, os fundamentos e critérios em que se baseia a instituição para demarcar os terrenos de marinha e sua repercussão social, principalmente no Município do Recife, manifestada pela mídia, pelo Ministério Público, por associações civis. Ao mesmo tempo em que se destacou a importância do Município nesse contexto, bem assim, a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário diante dessa questão.

As **Considerações Finais e as Recomendações** foram objeto do **Capítulo 5**. Neste verificou-se, a partir das discussões realizadas nos capítulos precedentes, que: a) as razões que justificaram a criação, implantação e regularização dos terrenos de marinha, no direito administrativo e constitucional brasileiros, não mais se coadunam com o atual estágio de desenvolvimento econômico, social e democrático da nação; b) que os procedimentos administrativos utilizados pela SPU, para demarcar e recadastrar os terrenos de marinha, infringem frontalmente os princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativos, em descompasso com o atual regime democrático brasileiro. Tais conclusões propiciaram recomendar: a) que sejam revogados o inciso VII do art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o §3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o que equivale à extinção dos terrenos de marinha e seus acréscidos; b) que seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 53/2007, em trâmite no Senado Federal.

## Justificativa

Embora criadas com outros objetivos em tempos passados, as restrições impostas aos terrenos de marinha limitaram e ordenaram, de certa forma, a ocupação das zonas costeiras. É também nessa área que se dá a maior concentração das atividades econômicas, industriais, de recreação e turismo, e conseqüentemente, também os problemas delas decorrentes.

As discussões e questionamentos sobre as justificativas da permanência dos terrenos de marinha, no direito constitucional e administrativo brasileiro, vêm tomando força no meio social, representado pela mídia, pelas associações civis, pelo Ministério Público Federal, por parlamentares do Congresso Nacional, de Assembléias Legislativas, de Câmaras Municipais, por juristas, cientistas, gestores públicos, dentre outros.

Os argumentos da segurança da orla, da importância das receitas provenientes da dominialidade dos terrenos de marinha para a União, amplamente utilizados por aqueles que defendem a continuação dessas áreas como privativas da Nação, não mais se coadunam com o novo contexto econômico, social e democrático em que se encontra o Brasil. Sob o aspecto econômico, por exemplo, a arrecadação média com as receitas patrimoniais da União<sup>2</sup>, nos últimos cinco anos, representa apenas 1,14% da média do PIB desse mesmo período. Também em relação à segurança da orla, é questionável a persistência desse instituto na atual conjuntura, haja vista o avanço tecnológico hoje existente e o fato de que a permanência dos terrenos de marinha nunca foi empecilho para que a faixa de orla fosse praticamente toda ocupada e urbanizada.

Além desses aspectos, a pesquisa resgata a evolução histórico-jurídica do instituto terrenos de marinha desde o período colonial, passando pelo Império até a República brasileira, em suas diversas fases. Aborda essa temática com foco na gestão e importância desses bens, ao mesmo tempo em que, à luz dos estudos do Projeto Orla desenvolvido pelo Governo Federal, enfoca a importância do papel do Município nesse contexto, utilizando-se da cidade do Recife como referência. Todavia, frise-se, o estudo não se restringe ao Município do Recife, pois a gestão dos terrenos de marinha deve ser analisada sistemicamente em razão de sua inserção, disciplinamento e regulamentação se encontrarem dispostos em legislação federal, com aplicação em todo o território nacional.

---

<sup>2</sup> Para esse comparativo este estudo limitou a abrangência da acepção “receita patrimonial da União” aos valores auferidos com cobrança de foro, taxa de ocupação, laudêmio e outras receitas imobiliárias.

Faz-se ainda importante ressaltar que justifica-se a abordagem do tema no contexto democrático brasileiro pelo fato de que as razões que levaram à instituição dessas áreas não mais se encontram em consonância com o estágio de desenvolvimento sócio, político e econômico existente no país. Somado a isso, a forma de gerir esses bens por parte da União não se coaduna com atual Estado Democrático de Direito, haja vista os constantes desrespeitos aos princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativa. De outra forma, trata-se de um resquício de origem autoritária, criado pela Coroa Portuguesa ainda no século XVII e que sempre esteve ligado ao casuísmo e ao alvedrio dos governantes. A atual regulamentação desse instituto, por exemplo, foi instituída por meio de um Decreto-lei, instrumento jurídico previsto na Constituição outorgada de 1937 e amplamente utilizado pelos governos autoritários e ditatoriais.<sup>3</sup> Na verdade, mesmo vivendo em um período de transição democrática, como o é a situação do Brasil, os terrenos de marinha encontram-se, pela primeira vez na sua história, colocado em xeque por parcela da sociedade, de forma organizada e bastante representativa. Coincidência ou não esse é o maior período de democracia vivenciado pelos terrenos de marinha, desde a sua criação e implantação.

Em razão do levantamento bibliográfico realizado o estudo demonstrou que o enfoque dado à pesquisa é inédito, haja vista que os trabalhos científicos até então desenvolvidos sobre o tema utilizam como principal fonte para suas fundamentações teóricas as ciências da engenharia civil, da cartografia e da geodésia.

### **Problematização**

Em sua pesquisa de doutorado Obéde Lima (2002) conclui que a constituição dos terrenos de marinha no ordenamento jurídico brasileiro propiciou a preservação ambiental de áreas como praias, mares, bem assim do próprio acesso à faixa litorânea, pois impediu a total apropriação pelo particular dessas áreas, além de prevenir a ocupação desordenada da orla.

---

<sup>3</sup> De ressaltar que o Decreto-lei em si não significa ato normativo autoritário. Todavia, esse instrumento surgiu pela primeira vez no direito constitucional brasileiro na Carta outorgada de 1937 (art. 12). Coincidência ou não, a figura do Decreto-lei no Brasil encontra-se presente apenas nas constituições próprias dos regimes autoritários. Assim, além da Constituição de 1937, ele também esteve presente na de 1967 e Emenda 01/1969 (art. 49, V). Interessante notar que mesmo na Constituição Política do Império de 1824, onde o Imperador exercia o Poder Moderador (art. 101) a figura do Decreto-lei era totalmente desconhecida. (PRESIDÊNCIA ..., 2009)

Entretanto, a perpetuidade e singularidade desse instituto vêm sendo marcadas também pela crescente insatisfação social, razão pela qual diversos Projetos de Leis-PL e Propostas de Emendas Constitucionais-PECs, tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional. Visam essas proposições alterar o tratamento jurídico dispensado a esses imóveis ou até mesmo extingui-los do rol dos bens pertencentes à União.

A discussão da dominialidade dos terrenos de marinha já foi objeto de grande celeuma, necessitando da intervenção do Supremo Tribunal Federal, em 1905, para pacificar essa matéria no sentido de afirmar como pertencente à União esse bem.

Hoje os questionamentos são outros. Os terrenos de marinha estão relacionados pela própria Constituição da República como bens da União.

As inquietações mais comuns dizem respeito às próprias razões de ser desses bens continuarem existindo no ordenamento jurídico. A seu favor convergem argumentos como manter o solo ocupado e produtivo, auferir rendas para a Coroa/União, segurança do território, desenvolvimento do comércio ou mais recentemente, como última *ratio*, o aspecto ambiental. A contrário *sensu*, pesam em desfavor da manutenção desse instituto o grau de desenvolvimento econômico do país, principalmente o crescente aumento do PIB, o nível de industrialização e urbanização das cidades, a valorização do Município pela Constituição Federal, a consciência e o exercício da cidadania, a capacidade e possibilidade de organização das pessoas em associações, o fortalecimento de instituições como o Ministério Público, dentre outros. Todos esses (contra)argumentos vêm tomando força a partir da evolução do regime democrático brasileiro que, mesmo ainda em estágio de transição, propicia o debate, o questionamento e o enfrentamento da questão de forma pacífica.

No mais, afora o tratamento jurídico anacrônico dispensado aos terrenos de marinha, deve-se observar que ao longo dos anos diversas foram as mudanças ocorridas na topografia da zona costeira brasileira, em especial a do Município de Recife. Mudanças essas decorrentes tanto de processos naturais - como o surgimento dos terrenos acrescidos, o aumento do nível do mar, a sedimentação, a erosão, o meandramento de rios, dentre outros; quanto das ações antrópicas - como a construção de barragens, aterros, diques. Esses fatores possibilitaram que se formassem direitos conflitantes sobre tais bens públicos, gerando insegurança jurídica e insatisfação social.

Dessa forma, ao exercer sua competência administrativa para demarcar os terrenos de marinha, a SPU deveria partir de critérios técnicos e seguros. Entretanto, há séria dificuldade para atender ao critério estipulado pela lei para se proceder a essa demarcação, em virtude da determinação de se observar a Linha da Preamar Média de 1831-LPM/1831.

O problema central da questão reside, portanto, no fato de que, ante a dificuldade para se determinar a LPM/1831, a SPU utiliza outro parâmetro para se proceder à demarcação. Nesse sentido, estudiosos como Diógenes Gasparini (2006) afirmam categoricamente que os peritos da SPU substituem a LPM de 1831 pela chamada *linha do jundu*, uma espécie de vegetação sempre existente além das praias em direção ao continente.

Há ainda estudos recentes, como o realizado por Obéde Lima (2009), o qual conclui que a LPM/1831 caducou nestes últimos 178 anos e perdeu a sua eficácia como parâmetro para demarcação dos terrenos de marinha, em face da elevação do nível médio dos oceanos, em caráter global e em particular da parte do Oceano Atlântico Sul que banha a costa marítima brasileira.

Essa questão, por si só, gera insegurança jurídica. Veja-se o seguinte exemplo: mesmo que um proprietário alodial (vizinho a uma área demarcada como terreno de marinha) tenha escritura pública registrada em cartório de imóveis, o simples avanço do nível mar, e o conseqüente deslocamento da vegetação para o interior do continente, pode fazer com que esse proprietário perca sua terra em favor da União. Portanto, cada novo recadastramento realizado pela SPU, sem a observância de critério científico e preciso, causa enorme incerteza e indignação.

A esse respeito, a SPU alega que seu ato administrativo encontra fundamento em regulamento. Mas o regulamento pode criar direito ou obrigações que a lei não previu?

O outro problema decorre da inobservância, por parte da SPU, dos procedimentos formais de intimação dos proprietários conhecidos e com endereços certos, quando da realização da demarcação das áreas. A SPU alega que não há mais necessidade de realizar intimação pessoal em decorrência da alteração do Decreto-lei a esse respeito, ocorrida no ano de 2007.

Dessas celeumas, decorrem as seguintes perguntas, que no desenvolvimento do estudo serão debatidas e confrontadas sob os diversos argumentos para, ao final, tentar respondê-las.

## **Perguntas de Pesquisa**

As razões que levaram a criação, implantação e regulamentação dos terrenos de marinha ainda persistem frente ao atual estágio de desenvolvimento social, econômico e democrático brasileiro?

Os procedimentos administrativos utilizados pela SPU para demarcar os terrenos de marinha encontram embasamento nos princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativa?

## **Objetivos**

De modo geral visa:

1. estudar a instituição dos terrenos de marinha desde a sua origem, analisando a sua evolução histórico-jurídica e a gestão desses bens frente ao atual estágio da democracia brasileira. Da mesma forma, pretende-se analisar as implicações econômicas e sociais decorrentes dos procedimentos administrativos utilizados pela SPU, para definir a LPM/1831 e demarcar as áreas respectivas, sob a ótica dos princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativa.

2. Especificamente objetiva a:

- investigar os procedimentos referentes às demarcações dos terrenos de marinha e à aplicação dos reajustes das taxas de ocupação, foro e laudêmio;
- levantar a arrecadação anual nacional referente às receitas patrimoniais da União, representadas pela cobrança de foro, taxa de ocupação e de laudêmio, nos últimos cinco anos, e sua relação com o PIB brasileiro no mesmo período;
- investigar os mecanismos de pressão social utilizados até o momento para frear novas demarcações e a contextualização dos mesmos no processo democrático;
- estudar a atuação da SPU na gestão dos terrenos de marinha e o papel do Município, dos Poderes Legislativo e Judiciário e a sociedade civil organizada frente à questão.

## 1. METODOLOGIA

Para a realização desse estudo adotou-se a classificação proposta por Sylvia Vergara (2007), isto é, buscou-se desenvolver a pesquisa sob dois focos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, caracterizou a pesquisa como exploratória, haja vista tratar-se de área onde há “pouco conhecimento acumulado sistematizado” (VERGARA, 2007, p. 47).

No dizer de Augusto Triviños (2008), a investigação exploratória permite a ampliação da experiência do investigador em torno de determinado problema.

Quanto aos meios, classifica-se como documental e bibliográfica, conforme pode se observar ante as etapas sequenciais a seguir. Estas descrevem os procedimentos metodológicos que foram empregados para a realização do trabalho de pesquisa e a obtenção dos resultados.

Para Sylvia Vergara (2007), dentre as possibilidades de aplicação da pesquisa documental encontram-se os documentos conservados no interior dos órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas. Nessa classificação são inseridos igualmente os registros, regulamentos, ofícios, memorandos, comunicações informais, fotografias, cartas pessoais e outros.

Por seu turno, em conformidade com essa mesma autora, a “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.” (VERGARA, 2007, p. 48)

### 1.1 FORMAÇÃO DA BASE DE DADOS

Durante todo o trabalho foram levantadas e compiladas as informações existentes para a área de estudo, referentes aos critérios que são utilizados pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU/Gerência Regional de Patrimônio da União em Pernambuco – GRPU/PE, para, dentre outros:

- estabelecer a linha de preamar média e a respectiva identificação dos terrenos de marinha situados no município de Recife;
- aplicar os índices de reajustes às taxas de ocupação, ao foro e ao laudêmio.



Nessa fase foi realizada ampla pesquisa na legislação específica utilizada pela SPU no exercício de sua competência, bem assim foram feitas diversas visitas à GRPU/PE a fim de sanar dúvidas com os servidores do Órgão.

## 1.2 IDENTIFICAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

A identificação das áreas demarcadas como terrenos de marinha, situados no Município de Recife, foi realizada a partir do levantamento de documento fornecido pela própria SPU/GRPU-PE. Informações complementares foram necessárias e para tanto utilizou-se como fonte a Ação Civil Pública nº 26/2007 proposta pelo Ministério Público Federal e os autos do Agravo de Instrumento nº 87055-PE (Processo nº 2008.05.00.021238-1), que durante a consulta encontrava-se aguardando julgamento do mérito pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Também foram coletados dados diretamente, mesmo que com extrema dificuldade, junto à GRPU-PE.

## 1.3 ANÁLISE DA LITERATURA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Essa etapa compreendeu a reunião e análise dos diplomas legais pertinentes ao instituto terrenos de marinha, jurisprudências, doutrinas especializadas, projetos de lei, propostas de emendas à Constituição Federal, focalizando dentre outros pontos, sobreposições, lacunas e divergências, e interfaces com outros instrumentos legais igualmente aplicáveis à zona costeira e a áreas de proteção, a exemplo do Projeto Orla, Plano Plurianual 2006-2009 da cidade do Recife.

Igualmente, foram estudados relatórios de gestão da SPU, da GRPU-PE, do MPOG, relatório de auditoria da CGU realizada na GRPU-SC; publicações raras como a obra de Manoel Madruga, escrita no ano de 1928, e que detém uma gama enorme de atos administrativos e regulamentos referentes à matéria estudada, que remontam à época do Brasil-Colônia. Foi realizado um estudo sistematizado de um considerável número de legislação, direta e indiretamente relacionada ao tema, inclusive regulamentos, instruções e orientações normativas; de livros, revistas, jornais, rede mundial de computador, jurisprudências dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, dentre outros.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A LEGALIDADE ADMINISTRATIVA: PRESUNÇÃO E AMPLA DEFESA

*“Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.*  
(Art. 5º, II, Constituição Federal de 1988).

As concepções vitoriosas da Revolução Francesa enxotavam as idéias então dominantes de que a pessoa do soberano fosse a fonte do Direito e que, como representante de Deus, ao emitir atos ou proclamar decisões estivesse ele imune à observância das regras impostas a todos genericamente.<sup>4</sup> Embasam-se os ideais franceses no princípio de que somente a lei de caráter geral consubstancia a vontade do povo, a qual todos devem se submeter. Assim, a partir das idéias desses revolucionários é que se teve a consolidação da acepção do que seria o denominado Estado de Direito, cujo modelo marca “[...] toda a evolução política ocidental.” (ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, 2000, p. 432). Para esses autores, as regras, sejam elas de natureza geral ou tenham destinatários específicos, precisam fundamentar-se em uma lei anterior. Portanto, ao contrário da fórmula absolutista, não se deve tolerar o poder de expedir normas gerais condensado nas mãos de uma pessoa com autoridade superior à do povo, pois a única autoridade que não se pode obstar é a da própria lei. Em outras palavras: “só em nome da lei se pode impor obediência.” (ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, ob. cit., p. 433). Nesse sentido o Estado de Direito construiu-se sobre a legalidade, tomando-a como seu elemento de composição vertical.

Fundado nesse princípio, o da legalidade, é que surge o direito administrativo como verdadeira disciplina do Estado Moderno ou Estado de Direito. “[...] Só então se cogitou de normas delimitadoras da organização Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados.” (MELLO, 1979, p.52). Na verdade, como afirma Celso Antônio (ob. cit.), a tensão contínua entre a supremacia do Estado e as garantias dos governados é a síntese dialética que caracteriza o regime jurídico-administrativo.

---

<sup>4</sup> Sobre esse tema, Cármem Lúcia Antunes chama a atenção para o que dispunha o Livro 2º, Título 35, §21 das Ordenações Filipinas: “Nenhuma lei, pelo rei feita, o obriga, senão enquanto ele, fundado em razão de igualdade, quizer a ela submeter o seu poder real.” (ROCHA, 1994, p. 77).

Mas sempre deve se ter em mente que os poderes somente são exercidos legitimamente quando seus atos são baseados na lei, pois esta é a expressão da vontade geral, pressuposto irresistível do exercício legítimo do poder. Ou nas palavras de Enterría e Fernández (ob. cit., p. 434), “a Administração é uma criação abstrata do Direito e não uma emanção pessoal de um soberano.”

Sobre legitimidade e legalidade, Celso Lafer (2001, p. 18) ensina que, associadas à justiça, formam a intersecção entre o poder e a norma:

[...] a legalidade remete à validade, a validade à legitimidade e a legitimidade à justiça, assim como, inversamente, a justiça fundamenta a legitimidade, a legitimidade fundamenta a validade e a validade fundamenta a legalidade na intersecção que se estabelece entre a linha do poder e a norma.

Há de ressaltar, entretanto, que ao se referir à obediência ao princípio da legalidade, deve-se entender que a Administração Pública não se subordina apenas à lei oriunda do legislativo, mas também ao seu próprio poder regulamentar. Quer isso dizer que, consoante leciona Cretella Júnior (1999, p. 390), Administração deve obedecer também ao regulamento. Entendido este como a “[...] norma jurídica de caráter geral, editada pela autoridade administrativa em matéria de sua competência, conferida pela lei formal, com o objetivo de facilitar-lhe a aplicação.” Contudo, não se admite que possa o regulamento inovar a ordem jurídica, ou seja, em hipótese alguma podem ser criados novos direitos ou obrigações por meio de regulamento. Mas somente a lei formal pode criar condições de “[...] aquisição ou restrição de direito” (MELLO, 1999, p. 251). Do contrário, entende o Supremo Tribunal Federal-STF, que se o ato extrapola os limites da lei já existente será considerado [por óbvio] ilegal. Mas, se o decreto disciplina matéria sem que haja lei anterior que o faça, será tido como inconstitucional, a exemplo do seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO REGULAMENTAR. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. I. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, e que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. II. Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito a jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do S.T.F.: ADINs. n.s 311-DF e 536-DF. (BRASIL, 1991).

Independentemente da diferenciação teórica feita pelo STF, em termos práticos se conclui que em hipótese alguma pode o ato regulamentar inovar ou criar direitos e obrigações novos, seja ele decreto, portaria, instrução normativa ou outros dessa mesma natureza.

Destarte, em uma análise sistêmica, extrai-se do exposto que os regulamentos devem obediência às leis e, por sua vez, estas devem submissão à Constituição. Deste modo, como o direito é uno, parece claro que agir conforme o direito é respeitar, em última análise, a Constituição.

A partir desse breve apanhado teórico já é possível realizar dois questionamentos sobre a matéria em que se encontram insertos os terrenos de marinha.<sup>5</sup>

1. A adoção de critério presuntivo pela Secretaria do Patrimônio da União-SPU para demarcar os terrenos de marinha, embasada na ON-GEADE 002/2001, encontra fundamento na lei formal – Decreto-lei nº 9.760/1946?

2. O chamamento dos interessados para se manifestarem no procedimento demarcatório de áreas, realizado pela SPU apenas por meio de edital em jornal oficial, encontra-se em consonância com a atual Constituição da República e com o Estado Democrático de Direito vigente?

No que concerne à primeira reflexão, faz-se mister lembrar que os critérios utilizados pela SPU nas demarcações de terrenos de marinha são aqueles dispostos pela ON-GEADE 002/20001. Para tanto, de acordo com esse regulamento, a SPU pode, dentre outros, utilizar documentos antigos que remontem ao ano de 1831 ou à época mais próxima daquele ano e que indiquem a posição da orla marítima no ano de 1831 ou próximo a ele (subitem 7.7.1).

Em seu subitem 4.8.2 define como sendo a cota da preamar média, a média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831 ou no ano que mais se aproxime de 1831.

Em conformidade com Lima (2009, p. 47) essa orientação é uma das mais equivocadas entre as demais, pois fere frontalmente o art. 2º do Decreto-lei nº 9.760/1946<sup>6</sup>. Para esse autor:

<sup>5</sup> Essas questões serão objeto de discussões e de aprofundamento do Capítulo (Subitens 4.2 e 4.6, respectivamente), para o qual remete-se o leitor.

<sup>6</sup> Decreto-lei nº 9.760/1946. “Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da **posição da linha do preamar-médio** de 1831: [...]” (BRASIL, 1946). (Grifei).

**Preamar média** não pode ser confundida com **média aritmética das máximas marés mensais**, porque ambas se referem a valores exclusivamente diferentes de um mesmo fenômeno: preamares são fenômenos que ocorrem normalmente todos os dias, enquanto **preamares máximas** ocorrem somente duas vezes ou, muito eventualmente, três vezes em um único e mesmo dia do mês. (Grifos do autor).

Ademais, os próprios Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, já expediram orientação para, nos casos em que a determinação da dominialidade de um bem em áreas que ainda não tenha sido homologada a Linha da Preamar Média de 1831, deve ser esta feita a partir do estabelecimento de uma **Linha Presumida de Marinha** (MPF/PRPE, 2007). Portanto, essa é uma praxe administrativa arraigada e, inclusive, embasada em orientação oficial.

Entretanto, a definição da linha da preamar média com base em critério equivocado e presuntivo encontra-se corrompida pelo vício e como tal deve ser considerada nula e declarada ilegal a ON-GEAD 02/2001. Trata-se nesse caso de regulamento que afronta diretamente uma lei formal, pois cria direito onde deveria, no máximo, facilitar a aplicação da norma que o instituiu.

Deste modo, a medida adequada para sanar o vício é a via judicial através do chamado controle difuso, conjugado com o requerimento da nulidade do ato. Mas também pode ser tomada pelo próprio Poder Executivo federal, pois de acordo com o art. 53 da Lei nº 9.784/1999 – “*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*” (BRASIL, 1999), “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade [...]”

Quanto ao segundo questionamento, refere-se à prática da SPU que vem realizando a intimação dos diretamente interessados na demarcação dos terrenos de marinha apenas por meio de edital, publicado em diário oficial e uma única vez em jornal de grande circulação local (arts. 11 e 12 do Decreto-lei 9.760/46).

Portanto, essa é uma situação em que se defronta com a necessidade de preservação do direito constitucional do contraditório e da ampla defesa previsto no art. 5º, inciso LV da Carta Magna. Interessante que o citado art. 11 em sua redação original estabelecia que o interessado certo deveria ser intimado pessoalmente para se manifestar em até sessenta dias sobre a demarcação de suas áreas. Todavia, com o advento da Lei nº 11.481/2007 (BRASIL, 2007), foi aquele dispositivo alterado, sendo dele retirado a possibilidade de intimação pessoal.

Volta-se aqui à questão posta no início desse tópico, isto é, deve-se obediência às leis, mas estas, por sua vez, devem submissão à Constituição. Nesse sentido, não se pode olvidar que o atual texto constitucional prestigia o contraditório de forma ampla, com efetividade material, e não apenas formalmente, com uma simples publicação em diário oficial ao qual o cidadão, de um modo geral, não tem acesso.

A respeito desse tema Wellington Saraiva (2009, p. 189-189v) lembra que:

Ao estabelecer o edital como única forma de notificação do interessado, além de se terem ignorado garantias processuais basilares do sistema jurídico brasileiro, o legislador agrediu sólida construção jurisprudencial, que sempre repudiou o edital como última medida convocatória. Este, em observância às garantias constitucionais e à própria sistemática processual, somente deveria ser utilizado nas situações em que se vislumbraassem interessados incertos – residentes em locais inacessíveis ou cuja identidade ou endereço fossem desconhecidos – ou seja, apenas nos casos de impossibilidade de proceder à notificação pessoal.

Ao enfrentar essa questão no âmbito do Processo nº 2007.83.00.021238-1, a Juíza Federal Carolina Malta da 3ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco, determinou a suspensão de procedimentos demarcatórios em andamento, nos casos em que os interessados, com endereço conhecido, não tenham sido intimados pessoalmente, até decisão final da Ação Civil Pública. Cristalina foi a decisão da magistrada:

É intuitivo, porém, que a novel redação do art. 11 do Decreto-lei nº 9.760/46 não sobrevive a um confronto com as garantias expressas na Constituição Federal.

Forçoso considerar que o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes.

**A menção aos recursos de defesa justifica-se porque o exercício do direito constitucionalmente assegurado não se adstringe à manifestação no processo (não raro, em prazo exíguo). Seu conteúdo alberga, necessariamente, três direitos: informação, manifestação e consideração dos argumentos sustentados. O último deles é corolário do dever, imposto pela ordem jurídica ao Juiz e à Administração Pública, de fundamentarem as decisões.** (MALTA, 2008, p.161) (Grifei).

Portanto, as regras que regem o procedimento demarcatório dos terrenos de marinha devem ser interpretadas em harmonia com os princípios e valores estabelecidos na Magna Carta. Ou, como aponta Santamaria (2000), as bases profundas do direito administrativo são de corte inequivocadamente autoritário; até que fosse atraído para a zona

de irradiação do direito constitucional, manteve-se ele alheio aos valores democráticos e humanistas que permeiam o direito público contemporâneo.

Concluir diferentemente implica assumir o risco de tais regras se tornarem incompatíveis com o Estado de Direito e retroceder no avanço do processo democrático porque passa o Brasil.

## 2.2 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com Norberto Bobbio (1989), uma das características básicas das regras do jogo democrático é o exercício do poder público (como antônimo de privado) em público (como contraponto ao secreto).

Nessa mesma linha, José Afonso defende que

*A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração. (SILVA, 1994, p. 572). (Grifo do autor).*

Portanto, a publicidade dos atos administrativos é um dos principais embasamentos da transparência de todos os procedimentos realizados pela administração pública, haja vista tratar-se de atributo basilar do regime democrático de direito.

É nesse contexto, inclusive, que a Constituição da República (BRASIL, 1988), introduz em seu artigo 37 o princípio da publicidade que, associado a outros, deve nortear toda conduta do gestor enquanto agente público.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade**, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...]. (Grifei).

Ana Paola Valente (2004) assevera com muita propriedade que a administração pública deve se pautar pela submissão a esses princípios. Isso significa, no caso da publicidade, adotar uma política de transparência administrativa utilizando um aparato legal que garanta o acesso às informações governamentais por todos os cidadãos.

Ao lado desse princípio, tem-se a legalidade – corolário de toda a administração pública. Em obediência a esse princípio, só é autorizado ao gestor público fazer o que a lei determina ou permite; todavia, em submissão ao princípio da moralidade, não é suficiente que o agente público respeite à lei; mas, necessita este igualmente, da ética social e do padrão da moralidade pública para pautar seus comportamentos e ações administrativas.

Para Bruno Speck (2002), se de um lado o princípio da moralidade se apresenta como um reforço para que o legislador edite regras deontológicas para os administradores e servidores públicos, de outro, demanda transparência, publicidade em todas as ações e procedimentos administrativos. Entretanto, acrescenta, para que isso ocorra, é necessária uma revolução nos costumes e práticas desenvolvidos no passado.

Ensina que uma política informacional ativa por parte dos governos é essencial para uma prática transparente e responsável de planejamento. Esta, por sua vez, é precondição para que a sociedade civil e os cidadãos exerçam a função de controle social. E mais, a apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios, é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos. Além disso, as crescentes exigências e demandas de transparência e abertura são incompatíveis com organizações pouco comunicativas, orientadas pelo princípio de controle no que tange aos processos informacionais internos. De outro modo, para poder viabilizar um controle externo eficiente, é preciso, também, uma cultura administrativa interna aberta e transparente.

Consoante assinala Hely Lopes Meirelles (1999), a publicidade dos atos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais, a exemplo do mandado de segurança, direito de petição, ação popular, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa.

Leciona ainda esse autor que o princípio constitucional da publicidade, aplicado à administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Dessa forma, deve ser dada publicidade não só aos atos concluídos, mas também àqueles em formação, aos processos em andamento, aos pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, aos despachos intermediários e finais, às atas de julgamentos das licitações e aos contratos com quaisquer interessados, bem como aos comprovantes de despesas e às prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou



documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Por seu turno, Celso Antonio B. de Mello ao discorrer sobre o princípio da publicidade, traduz exatamente o espírito que se busca estudar nessa pesquisa, pois não deixa margem de dúvida que em um Estado Democrático de Direito não pode haver espaço para a opacidade ou o ocultamento da prática dos atos administrativos.

Princípio da publicidade. Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à *informação* sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. (MELLO, 1995, p. 59). (Grifos do autor).

Ao tratar do tema da corrupção, Speck (2002) defende que a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas representa uma dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais. Em outras palavras, na relação com o poder público, o acesso livre e transparente, de um lado, protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos e, por outro, é precondição para a participação do indivíduo e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva.

Mais especificamente, leciona esse autor que

Se quisermos entender a envergadura do tema do acesso à informação para a transparência administrativa e governamental e, conseqüentemente, para uma prática político-administrativa menos suscetível à corrupção, não é suficiente termos em vista apenas o processo políticoadministrativo como tal e as condicionantes de seu controle. É preciso levar em consideração a crescente importância da questão informacional na sociedade contemporânea, o papel do Estado como gestor das informações públicas, as exigências de transparência, assim como a fundamental importância do acesso à informação para o processo de participação democrática. (SPECK, ob. cit., p. 169).

De ressaltar que o desrespeito pela Secretaria do Patrimônio da União em relação à transparência e à publicidade não se restringe às questões afeitas ao contraditório e à ampla defesa, abordados no subitem anterior.<sup>7</sup>

A situação agrava-se, haja vista que nem mesmo entre as instituições vinculadas diretamente à União tais informações são disponibilizadas com clareza, objetividade e transparência. Refere-se aqui à Ação Civil Pública-ACP impetrada pelo Ministério Público Federal-MPF, em face da União, com o fim de, dentre outros, “[...]dirimir conflitos sobre a correta demarcação da linha de preamar média de 1831 (LPM/1831), mediante perícia judicial” (MPF/PRPE, ob. cit., p. 3).

Fundamenta seus argumentos o MPF no fato de que tentou obter informação acerca dos parâmetros utilizados pela GRPU-PE para definir a LPM/1831, todavia, recebeu resposta insuficiente que, segundo afirma o *parquet*, essa conduta somente vem a confirmar a falta de transparência e dúvida sobre a correção e segurança dos critérios utilizados. Afirmação esta embasada em parecer técnico do analista em geologia da Procuradoria da República, que assim se manifestou ante as repostas daquele Órgão:

Verifica-se, ainda, nos autos que a Gerência Regional do Patrimônio da União em Pernambuco – GRPU/PE, encaminhou em 20.11.2007, ofício n.º 2292/DIIFI/GRPU-PE (cf. cópia de FAX anexada aos autos), em resposta ao ofício n.º 1524/2007/MPF/PRPE/ACBC-5º OTC, respondendo aos quesitos formulados pelo MPF (Fls.26/27). No tocante, entendemos que a resposta ao quesito a) restou prejudicada, uma vez que não foram indicados, de forma circunstanciada e precisa, os parâmetros utilizados para a definição/demarcação da linha de preamar média de 1831 no estado de Pernambuco. Ainda nesta lógica, ressalta-se que a informação lacônica de que “para todo o estado é usada a cota básica de 2,00 m” sem o necessário embasamento técnico-científico que norteou essa premissa, imprime maior dúvida ao quesito formulado.

Ainda neste contexto, a resposta ao quesito b) do referido documento encontra-se confusa e contraditória na medida em que não informa, de maneira clara e satisfatória, a real extensão dos 187 km (cento e oitenta e sete quilômetros) do litoral pernambucano que apresenta linha de preamar média de 1831 definitiva, mesmo porque se afirma, ainda, que falta base cartográfica para aprovação. (MPF/PRPE, ob. cit., p. 15-16).

---

<sup>7</sup> No desenvolvimento desse trabalho esse mestrando teve sérias dificuldades para obter informações junto à SPU. Muitas foram as tentativas de contato com a instituição sem obter êxito e quando conseguiu ser atendido não obteve informações documentais como, por exemplo, sobre os critérios utilizados pelo Órgão para demarcar e definir a linha da preamar média-LPM/1831.

Deste modo, partindo-se do pressuposto de que, consoante afirmado por Celso Antônio (ob. cit.), em um Estado Democrático de Direito não pode haver ocultamento dos assuntos que a todos interessam, merece razão Zaverucha (2009) ao ensinar que no Brasil persiste um “*hibridismo*”, há vinte e cinco anos, onde ainda coexistem traços democráticos e autoritários; logo, nesse país ainda se vive em uma semidemocracia. De outro lado, ante o quadro existente no Brasil, não há expectativa de que essa situação se altere a médio prazo, pois para o citado autor (ob. cit. p. 46), “É tênue, portanto, a perspectiva de uma democracia imperfeita com seus enclaves autoritários tornar-se uma democracia com sólidas e responsivas instituições.”

Essa é uma questão que merece reflexão.

O fato é que não resta dúvida de que o Brasil evoluiu em seu processo democrático, principalmente no quesito eleitoral, adjetivado como mais confiável do que o existente nos Estados Unidos (Axt, 2009), exemplo de democracia no mundo ocidental. Então como explicar a existência de enclaves autoritários como a falta de transparência e a restrição da publicidade dos atos administrativos? Ocorre que, na realidade, o Brasil ainda se encontra em uma transição de regime, ou, como afirmado por Zaverucha (ob. cit.), em um *hibridismo* de resquícios de autoritarismo e democracia que já dura vinte e cinco anos.

De acordo com Numeriano (2007, p. 198),

[...] as transições políticas para a democracia são fenômenos complexos que não se esgotam na assunção de uma nova ordem ou regime ao poder. O tipo de ruptura política que implicou na queda do regime autoritário pode propiciar a sobrevivência – ativa, mitigada ou tácita – de entraves e clivagens que anos depois continuarão influenciando dadas escolhas e reações de atores políticos, opinião pública e instituições da sociedade civil. Assim, finda a transição, os arranjos, formais ou implícitos, a serem formulados pelos atores durante a consolidação democrática podem sofrer certos condicionamentos herdados da ordem antecedente.

Safatle (2009), por exemplo, chama a atenção para o fato de que a Constituição Federal de 1988 não teve forças para mudar vários dispositivos legais criados pela Constituição totalitária de 1967. E mais, a sociedade é julgada por tais dispositivos.

Mas se há uma consciência sobre tudo isso, por que não se consegue avançar mais e mais rápido para uma democracia com instituições mais “sólidas e responsivas”? O próprio Zaverucha explica que

O grande desafio é criar uma democracia que consiga conciliar o aspecto formal (procedimento) com o seu conteúdo (substância). Ou seja, transformar uma democracia de direito em democracia de fato.

No sentido de que as forças em conflito consigam fazer avançar interesses por meio de canais institucionais. (ZAVERRUCHA, 2005, p. 17).

Por outro lado, tais questionamentos têm sua razão de ser na medida em que o processo histórico de formação e amadurecimento democrático no Brasil vem ocorrendo às avessas do que se viu no mundo ocidental. Pois aqui, os direitos civis não estão assegurados. Apenas foram criados mecanismos que garantem o bom exercício dos direitos políticos. É como começar a construir uma casa a partir do telhado.

Diferente do Brasil, no modelo dos países ocidentais primeiro construíram-se os direitos civis, depois os políticos e, por fim, os sociais. Marshall (1967) retrata bem esse processo no seguinte trecho:

A conquista de direitos civis deu-se cronologicamente nesta ordem: direitos civis, políticos e sociais. [...], o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, **liberdade de imprensa**, pensamento e fé, **o direito de propriedade** e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas aos direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos integrantes de tais membros. As instituições correspondentes são o parlamento e o conselho de Governo local [...]. (Apud ZAVERRUCHA, 2005, p. 27-28). (Grifei).

A percepção que se tem é que no Brasil há um regime que destaca o processo eleitoral em detrimento de outros elementos imprescindíveis à consolidação da democracia. Ou, na concepção de Joseph Schumpeter, em sua teoria elitista, uma democracia se satisfaz com a realização de eleições para os cargos do legislativo e do executivo. Para ele, “[...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população.” (SCHUMPETER, 1986, p. 336).

A teoria sobre a democracia desse autor contribuiu enormemente para o desenvolvimento da ciência política moderna, na medida em que propõe que os políticos são uma espécie de empresários do voto e que a verdadeira função da democracia é escolher líderes e não políticas. Com isso, Schumpeter estava a argumentar que a democracia elitista, ou oligárquica, poderia dar às sociedades as vantagens de uma ditadura e mais liberdade. Ele

via o Reino Unido como epítome de tal sistema. Porém, em geral, duvidava da habilidade das democracias contemporâneas de exercitar o exigido auto-controle (Skidelsky, 2007).

Nesse contexto, estaria o regime brasileiro próximo à democracia elitista de Schumpeter, mas distante da poliárquica de Robert A. Dahl (1996)?

Embasado na teoria da poliarquia, Dahl parte da idéia de que devem ser maximizados os princípios democráticos para que, assim, a democracia atinja a maior extensão possível, mas sem descuidar-se da perspectiva da representatividade.

Na visão de Dahl, a democracia vai além de regras e procedimentos. Na verdade, “[...] o funcionamento formal da democracia pode gerar regimes democráticos diferenciados qualitativamente melhores do que outros regimes políticos, segundo duas grandes variáveis teóricas: a participação inclusiva e a contestação pública [...]”. (AZEVEDO, 2007, p. 64)

Por sua vez, Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Pérez-Liñán (2001), definem a democracia como sendo um regime político que promove eleições competitivas, livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; pressupõe uma cidadania adulta abrangente; protege as liberdades civis e os direitos políticos; os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. Portanto, neste caso, além da realização de eleições periódicas, devem existir outros mecanismos como a garantia do pleno exercício dos direitos civis.

Contudo, Zaverucha (ob. cit., p. 37 e 47) chama a atenção para o fato de que a concepção democrática subminimalista de Przeworski, “um dos mais entusiastas defensores da concepção schumpeteriana [...]”, “entra em choque com a visão de O’Donnell sobre democracia.”

Guilherme O’Donnell trabalha os conceitos de *accountability* horizontal e de *accountability* vertical no contexto democrático. Afirma, por exemplo, que a “[...] *accountability* horizontal só pode bem funcionar em um Estado de Direito.” [...]. (Apud ZAVERUCHA, 2005, p. 47).

Na acepção de O’Donnell (1998), a efetividade da *accountability* horizontal depende de uma rede de agências que possam garantir um resultado concreto a partir de punição de ações ilícitas; ou seja, é necessária a existência de:

[...] agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de uma rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

[...] *Accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional se fecha mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* (p. 40 e 43).

A *accountability* vertical, por outro lado, está voltada para os mecanismos de controle presentes na própria sociedade, principalmente para monitoramento indireto de ações do governo. Assim, conclui O'Donnell (ob. cit., p. 28) que:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos ou de autoridades públicas são dimensões do que eu chamo de *accountability* vertical.

De forma mais ampla, mas não menos precisa, ensina Gonçalves (2005) que

O vocábulo *accountability* pode ser compreendido como prestação de contas na esfera da administração pública, referindo-se a controle (*control*) e fiscalização (*oversight*). 'Enquanto *control* refere-se aos atos cotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração, tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais'. (Apud NUMERIANO, ob. cit., p. 331).

Para Ana Paola Valente (2004, p. 119), "os debates sobre transparência administrativa e direito à informação encontram-se relacionados à discussão sobre os mecanismos de *accountability*, como elementos constitutivos desse conceito."

De outro lado, a palavra *accountability*,

"[...] ainda hoje sem tradução para o português [...] começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990, p. 30 e 33).

Campos (1990, p. 30) leciona ainda que "nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos – o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos. A maioria dos estudiosos norte-americanos acredita que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntos.

Em suma, ao analisar as teorias de O'Donnell e de Przerworski observa-se que o Brasil possui um complexo sistema de controle do governo e das suas instituições.

Portanto, a existência de eleições livres e periódicas, o direito e exercício de oposição, a separação dos poderes, os mecanismos de *checks and balances*, a criação e fortalecimento de instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, deveriam ser suficientes para garantir os direitos básicos para todas as camadas da população, inclusive, a implementação do Estado de Direito em todas as regiões do país e a efetividade do princípio da lei (Cunha, 2000). Entretanto, essa não é a realidade.

Casos de violação dos direitos da cidadania, falhas na aplicação da lei, dificuldades de acesso ao Judiciário e a processos justos e ineficiência das instituições de justiça quanto à eficácia de suas decisões, indicam aspectos vulneráveis da nossa democracia. Assim, apesar do sistema político brasileiro cumprir, formalmente, os requisitos básicos da poliarquia, ele não garante por si só a institucionalização da democracia como forma particular de relacionamento entre o Estado e os cidadãos e o Estado de direito. (CUNHA, ob. cit., p. 3-4).

Na verdade, “há um vazio conceitual. As teorias sobre democracias e sobre democratização não são persuasivas. Em especial quando aplicadas a países com fraca tradição democrática, como é o caso do Brasil” (ZAVERUCHA, 2009, p. 45).

Nesse contexto, a necessidade do controle das instituições do Estado e dos seus agentes passa obrigatoriamente pelas questões referentes ao princípio liberal de limitação do poder e de seus eventuais abusos; da mesma forma que está relacionada à administração da adequada utilização dos recursos públicos (Speck, ob. cit.). Exatamente sob essa ótica que nasce a temática envolvendo a qualidade, a eficiência, o desempenho proativo e a capacidade gerencial.

### 2.3 A REFORMA DO ESTADO NESSE CONTEXTO

O interstício ocorrido entre as décadas de 1930 e a de 1960 tiveram na figura do Estado um grande investidor e responsável pelo fator de desenvolvimento econômico e social. O auge desse período, conhecido como de maior prosperidade econômica, viu aumentado o padrão de vida de forma sem precedentes na história da humanidade. Entretanto, passada a fase de bonança vieram os anos setenta e com eles um crescimento distorcido e o surgimento do processo de globalização. Com isso, o Estado entrou em crise. A resposta veio com o Estado Mínimo, modelo convencionado pelo Consenso de Washington, no início dos anos noventa e abandonado ainda nessa década, pela tendência

mundial denominada Pós-Consenso de Washington. Assim, viu-se no Estado Mínimo a verdadeira natureza da reforma estatal. Baseava-se essa reforma na doutrina de que Estado não deve exercer tão-somente suas tarefas clássicas, isto é, a garantia da propriedade e dos contratos, mas deve, igualmente, ser garantidor dos direitos sociais e promotor da competitividade do seu respectivo país (Pereira, 1997).

Ainda, de acordo com esse autor (2004), com os anos setenta veio a crise mundial do petróleo. No Brasil, essa nova conjuntura refletiu-se na crise do Estado dos anos oitenta e, associada ao período ditatorial, uma crise inflacionária e uma elevada dívida externa, que deixou o Estado brasileiro exposto a uma economia semi-estagnada. Nesse mesmo período, começa na Inglaterra, e depois se espalha para a maioria dos países desenvolvidos, a reforma da gestão pública, que o Brasil só veio adotar nos anos noventa. Assim, inicia-se uma grande mudança administrativa e organizacional do Estado brasileiro a partir da reforma da gestão pública de 1995-1998. Com ela o Brasil começa a trilhar, com uma pequena defasagem, o caminho da segunda grande reforma do Estado moderno.<sup>8</sup> Evidentemente busca-se, com essa reforma da gestão pública, tornar o Estado mais eficiente. Para tanto, foram estabelecidos dois princípios para a organização do Estado brasileiro e um novo princípio para a sua administração. O primeiro princípio organizacional é o terceirizar ou “publicizar”. Na terceirização o Estado passa a buscar nas empresas privadas a prestação dos seus serviços auxiliares, como obras públicas, limpeza e conservação, serviços de alimentação, digitação, vigilância etc. (Decreto nº 2.271/1997)<sup>9</sup>. No caso da publicização refere esta aos serviços sociais com a contratação de organizações públicas não-estatais para realizá-los por contratos de gestão. O segundo princípio organizacional é voltado para as atividades exclusivas do Estado. Neste caso buscou tornar as agências executivas e reguladoras mais descentralizadas, garantindo assim aos gestores maior autonomia com mais responsabilização ou *accountability*. Isso implica dizer que esse novo princípio de gestão visa substituir parcialmente os controles burocráticos clássicos (supervisão, regulamentação

---

<sup>8</sup> A primeira foi a reforma burocrática, que ocorreu nos países europeus desenvolvidos no final do século XIX, nos EUA no início do século XX, e no Brasil a partir de 1936-1938. É a reforma que substitui a burocracia patrimonialista por uma burocracia e um estilo de administração weberianos (Bresser, ob. cit.), ou burocracia meritocrática.

<sup>9</sup> Estabelece o Decreto nº 2.271/97 que: Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (BRASIL, 1997).



detalhada e auditoria), pelos controles ou sistemas de responsabilização gerenciais, ou seja, o controle por resultado e o controle social por organizações da sociedade civil e pela mídia.

Portanto, utilizando-se, também, da idéia de responsabilização ou *accountability*, como concepções necessárias ao bom desempenho gerencial do Estado, Pereira (1997) entende que, atrelada a essa questão, encontram-se a governança e a governabilidade. O que implica dizer que há governança quando o governo tem condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Do outro lado, a governabilidade de um Estado pode ocorrer na medida em que seus dirigentes tenham à disposição os necessários apoios políticos para tanto. Todavia, por via reflexa, a ausência de governança pode desencadear a não governabilidade acarretando com isso a imobilização do próprio Estado.

De ressaltar, contudo, que Bresser (2004) utiliza-se dos conceitos de governança e de governabilidade partindo-se do pressuposto de que o Estado brasileiro é democrático. Para esse autor, a descentralização gerencial só é viável no contexto de uma sociedade civil com capacidade para exercer o controle social.

Essa afirmação leva ao passo seguinte: o de que a reforma de gestão acaba esbarrando em certas situações de transição entre uma democracia efetiva, que é o que se busca no Estado brasileiro, e uma democracia não tão efetiva, a do Brasil real, ainda ligada a um passado autoritário (Zaverucha, 2000).

Exemplo de resquício autoritário, nos moldes defendido por Zaverucha, é a situação dos terrenos de marinha. Esse instituto, mesmo se considerar apenas as áreas já demarcadas, imprime à União como grande proprietária de áreas urbanas em muitos Estados brasileiros. Questão completamente incompatível com a reforma do Estado, nessa incluída a reforma patrimonial, que foi deflagrada com o objetivo de deixar ao poder público apenas o cumprimento de suas funções básicas e essenciais.

De outra banda, ao se analisar a grande ineficiência da SPU na demarcação e gerência dos terrenos de marinha, bem assim a dificuldade do Órgão em lidar com a transparência e publicidade dos atos administrativos, conclui-se que a reforma, apregoada e implantada há mais de dez anos na administração pública federal, ainda não chegou nessa instituição. Nesse contexto, como transmitir segurança jurídica aos administrados se o proprietário do bem – a União – não consegue respeitar direitos básicos como o direito de propriedade do cidadão e o direito ao contraditório e à ampla defesa do ocupante das áreas de marinha?

Se por um lado é urgente que se extirpe do ordenamento jurídico esse resquício autoritário, em virtude de sua incompatibilidade com o atual regime democrático, por outro, enquanto ainda existir tal bem, necessita-se aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes contra os abusos praticados pelo órgão responsável pelo gerenciamento dos terrenos de marinha. Nesse mesmo sentido, deve-se adotar como regra a *accountability* na definição dada por Gonçalves (2005, apud Numeriano, 2007), para que o Poder Legislativo fiscalize o Poder Executivo a fim de aferir se a Administração Pública, na prática de seus atos, vem conduzindo de acordo com os princípios legais e constitucionais. Tudo isso, sem furtar à apreciação do Poder Judiciário, mas ao contrário, municiá-lo de instrumentos capazes de impedir a prática abusiva de desrespeitos às leis e à Constituição. Igualmente, não se pode perder de vista o controle por resultado e o controle social por organizações da sociedade civil e pela mídia como legítimos e imprescindíveis a se alcançar a eficiência do Estado, principalmente enquanto gestor da coisa pública.

### 3. TERRENOS DE MARINHA: EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA E CONCEITUAL

#### 3.1 OS BENS PÚBLICOS

No início do século vinte, Oliveira Santos (1916, apud Bastos, Martins, 1992), ao analisar a natureza dos bens patrimoniais do poder público, dissertava que o Estado possuía e podia adquirir bens da mesma maneira que as pessoas naturais ou civis. Dessa forma, classificou esses bens em três ordens: os bens de uso comum do povo, os de uso especial no serviço da nação e os constitutivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios. Advertia à ocasião, no entanto, que na vigência do regime monárquico brasileiro essa não era a realidade, mas, ao contrário, havia uma enorme confusão sobre o tema. Segundo o autor, essa situação resultava das sutilezas especulativas e intrínsecas tanto do direito reinícola, como do direito romano.

Odete Medaur (2007, p. 236), por seu turno, partindo de uma análise histórico-jurídica sobre o tratamento dispensado aos bens públicos, doutrina que no período colonial brasileiro identificava-se a seguinte distinção: “a) bens reais pertencentes ao rei; b) bens da coroa, que o rei administrava; c) bens fiscais, oriundos de impostos, multas, foros, pertencentes ao erário”. Todavia, resume a autora, no período imperial brasileiro, sob a influência francesa, surgiu a tripartição: domínio do Estado, domínio da Coroa e domínio público. Na república, o primeiro Código Civil estabelecia a divisão dos bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais (BRASIL, 1916).

O Código Civil vigente – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002) - estabelece em seu art. 99 esse mesmo tratamento. Nesse diploma legal os bens públicos encontram-se disciplinados pelos arts. 98 ao 103, consoante a seguir se enumera:

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.

No que concerne ao objeto deste estudo, inserem-se os terrenos de marinha dentre aqueles bens públicos dominicais, a que se refere o inciso III do art. 99 acima transcrito. Como tal, e por força do que dispõe o Decreto-lei nº 9.760/1946 e do art. 20, inciso VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), tratam os terrenos de marinha de bem patrimonial pertencente à União.

Mas, como dito anteriormente, nem sempre se teve essa clara percepção e tratamento dessa matéria. Razão porque e para se ter a exata idéia sobre a criação e evolução dos terrenos de marinha, como instituto tipicamente brasileiro, faz-se necessário contextualizá-los na história de seu tempo e no espaço respectivo. Nesse sentido é que se vai analisar, em apertada síntese, o início da colonização do Brasil e em que circunstâncias surgiram os terrenos de marinha.

### 3.2 CAPITANIAS HEREDITÁRIAS<sup>10</sup> E SESMARIAS

A colonização do território brasileiro se inicia com o estabelecimento das doações de terras denominadas capitanias hereditárias. Isso se tornou possível porque, em razão do direito de conquista, todas as terras brasileiras pertenciam à Coroa portuguesa.

Assim, a doação de uma capitania dava-se através da carta de doação, sendo que esta era acompanhada pelos “foraes” (MADRUGA, 1928, p. 18-20). No primeiro caso, o

---

<sup>10</sup> Pedro Calmon (1960) assinala que essas capitanias eram doadas a quem pudesse defendê-las. Tendo sido realizada a primeira doação de capitania no ano de 1534 a Duarte Coelho, denominada Capitania de Pernambuco ou Nova Lusitânia. Do ano de 1534 a 1536, o litoral brasileiro foi dividido em 15 lotes, os quais foram doados a doze donatários, formando, assim as doze donatarias ou capitanias hereditárias.

donatário poderia imiscuir-se na posse da terra, podendo, inclusive, transmiti-la para seus descendentes, entretanto, não poderia vendê-la. Já os “foraes”, de acordo com o citado autor, constituíam em contratos enfitêuticos, nos quais o rei, como suserano e como governador e administrador da ordem e cavalaria do mestrado de Cristo, estabelecia as prerrogativas que concedia aos donatários e reservava os direitos que eram devidos à Coroa. Os forais eram considerados válidos para todos os efeitos, mas os casos não previstos naquele documento deveriam ser submetidos às leis gerais do reino ou às ordenações manoelinas.

Por sua vez, o rei estabelecia nos forais que o donatário da terra poderia perpetuamente ser chamado capitão e governador dela. Autorizava ainda os forais, dentre outras, as seguintes prerrogativas:

- possuir uma zona de dez a dezesseis léguas de extensão de terra sobre a costa, não pagando outro tributo senão o dízimo;
- dar sesmarias, segundo as leis do reino, aos que as pedissem, sendo cristãos, ficando estes desobrigados ao pagamento de outro tributo que não o dízimo;
- criar vilas, dando-lhes insígnias e liberdades, e, por conseguinte, foros especiais, nomear indivíduos para governá-las em seu nome e no de seu sucessor;
- prover as capitânias, em seus nomes, de tabeliães do público e judicial, recebendo de cada um quinhentos réis de pensão por ano;
- cabia-lhe ainda o monopólio das marinhas, moendas de água e quaisquer outros engenhos, podendo cobrar tributos dos que deles obtivessem licença;
- conhecer das apelações dos agravos em qualquer parte da capitania;
- influir nas eleições dos juízes e mais oficiais do conselho das vilas, apesar das disposições em contrário constantes nas Ordenações do Reino. (Madruga, ob. cit.).

Quanto aos forais dos colonos, estes eram autorizados a, dentre outros:

- possuir sesmarias, sem mais tributo senão o dízimo;
- garantia de que o capitão não protegeria com mais terras os seus parentes, nem iludiria as datas delas para aumentar as suas;

· comercializar livremente, mesmo que com capitânias diferentes, e gozavam do privilégio de negociar com os gentios da terra, com a condição de não se associarem a estrangeiros. (Madruga, ob. cit.).

Malfadado o sistema das capitânias hereditárias, a concessão de sesmarias no Brasil passou a ser realizada diretamente pela Coroa, em conformidade com os forais e as leis do Reino português. Preceituavam estas leis que os pretendentes às sesmarias as solicitassem por petição, na qual deveriam ser mencionados o nome do requerente e o lugar onde residia, a situação geográfica do provedor da fazenda real, da Câmara do município onde situavam as terras e a do procurador da Coroa. A petição deveria subir para despacho final do capitão-mor<sup>11</sup>, que resolvia sobre a concessão. Feita esta, era lavrada pelo secretário a carta de data e sesmaria, que deveria ser assinada pela autoridade competente. (Madruga, ob. cit.)

De seu turno, para a literatura especializada a respeito desse tema, a denominada sesmarias teria se originado a partir da legislação romana. Vicente de Carvalho (1818), por exemplo, aponta que o Imperador romano Elio Pertinax tirava as terras aos proprietários que não as cultivavam e as distribuía a todos àqueles que pretendiam lavorá-las. De outra parte, completa Manoel Madruga (ob. cit.), que Roma assim procedia visando a estimular o aproveitamento das terras que eram divididas em lotes e cedidas, mediante insignificante remuneração ou gratuitamente, a seus velhos guerreiros.

Para esse autor, teria sido essa a legislação que inspirara o rei de Portugal, D. Fernando, a assinar a lei de 26 de junho de 1375. Norma que, por sua vez, determinava em seu item I: todos os que tivessem herdades<sup>12</sup> próprias, emprazadas, aforadas, ou por outro qualquer título, que sobre as mesmas lhes desse direito, que fossem constrangidos a lavrá-las e a semeá-las. (Madruga, ob. cit.).

A partir dessa legislação, estabeleceu-se uma praxe consuetudinária de se fazer concessões das terras ainda não apropriadas a particulares, desde que estes se comprometessem a utilizá-la para a produção de riquezas. Em contrapartida, ficavam os concessionários dessas terras obrigados ao pagamento, ao erário público, de uma contribuição

---

<sup>11</sup> Ao colonizar-se o Brasil, capitão-mor não queria dizer mais que chefe superior, quer fosse de uma frota, ou esquadrilha, quer de um ou mais estabelecimentos em terra. Os poderes do capitão-mor eram consignados em seus regimentos. Seguiu-se a divisão de terra pelos donatários e a cada um deles e aos outros, a quem a coroa depois conferiu novas doações de terras, permitiu que se intitulassem capitães-menores de suas terras que daí se ficaram chamando capitânias. (Madruga, 1928).

<sup>12</sup> “Do latim *hereditate*. Grande propriedade rural, composta, em geral, de terras de sementeira, montados e casa de habitação [...]” (FERREIRA, 1986, p. 889).

equivalente à sexta parte dos frutos colhidos do cultivo. Nasceu, assim, a sesmaria<sup>13</sup> e a figura do sesmeiro, este caracterizado com peculiaridade brasileira diferente daquela da metrópole<sup>14</sup>.

Porém, como adiante se verá, ao analisar os registros históricos observa-se que Portugal buscou tratar distintamente o que se denominava área de marinha e as terras dadas em sesmarias. O que se conclui, ante os escritos consultados, é que a Coroa sempre teve como seu esse bem. Entretanto, e diferentemente da sesmaria, nunca se permitiu a venda ou alienação dessa propriedade. Exemplo clássico sobre esse tratamento especial é a Carta Régia escrita em Lisboa, a 12 de novembro de 1698, na qual o rei determinara que a partir daquela data não se deveriam mais conceder sesmarias de terras situadas junto às marinhas, exceto se fossem requeridas diretamente a ele, o rei.

Esse sistema seguiu seu curso sem grandes alterações até pouco antes da independência do Brasil, quando, em virtude da situação fundiária tumultuada e até caótica, a Coroa tratou de baixar a Resolução de 17 de julho de 1822, por meio da qual foram suspensas todas as concessões de terras, até que lei especial regulasse a matéria. O que ocorreu tão-somente com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas<sup>15</sup>.

Para Raquel Glezer (2007), a Lei nº 601/1850, regulamentava uma questão complexa oriunda da colonização, pois o sistema de doação de terras denominado sesmarias dava apenas o usufruto da terra, o que permitia a sua exploração, bem assim a venda desse direito, mas mantinha a propriedade da Ordem de Cristo que financiara as explorações marítimas portuguesas.

Essa lei inaugura uma nova fase no disciplinamento das terras públicas no Brasil. Logo em seu artigo 1º, por exemplo, passa a proibir expressamente que a aquisição de

---

<sup>13</sup> “Em Portugal, no governo de D. Fernando, ultimo rei da dynastia de Borgonha, carecendo incentivar-se o desenvolvimento agrícola, foi resolvida a concessão de terras sob o pagamento de uma renda barata, fixada na sexta parte dos fructos – a sesma – de onde se originou a denominação *sesmaria*.” (MADRUGA, ob. cit., p. 14).

<sup>14</sup> Para o direito português, os sesmeiros eram denominados magistrados rústicos que tinham a atribuição de examinar se havia terras sem cultivo. Em caso positivo deveriam ser dadas em sesmarias para que fossem aproveitadas. No caso do Brasil colonial, porém, entendia-se por sesmeiros quem as concediam (Vasconcellos, [19-?], apud Madruga, 1928).

<sup>15</sup> Em sua ementa e art. 1º estabelecia a Lei nº 601/1850, respectivamente: “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, [...] Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós queremos a Lei seguinte: Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.” (BRASIL, 1850).

terra devoluta não poderá se dar por outro título que não por meio de compra. De forma reflexa, elimina, portanto, a obtenção de terras por meio de posse ou doação.

Porém, não obstante ter essa lei inaugurado o importante marco sobre as questões de propriedade territorial em geral, como a transformação da terra em mercadoria, teria ela sido, igualmente, a origem dos problemas fundiários no país (Glezer, ob. cit.).

Ressalte-se, outrossim, que não tratou a Lei nº 601/1850 do terreno de marinha. Deste cuidava a Coroa com muito zelo, pois além das rendas deles auferidas em favor da própria realaleza, muitos outros argumentos se utilizavam os defensores dessa área para mantê-la à margem dos tratamentos dispensados às terras públicas de um modo geral, inclusive às sesmarias. Questão a ser enfrentada no item a seguir.

### 3.3 A PREOCUPAÇÃO COM A DEFESA DO TERRITÓRIO: RAZÃO DO INSTITUTO?

A Carta Régia, escrita em Lisboa na data de 12 de novembro de 1698, já anunciava a preocupação da Coroa com a ocupação da área hoje conhecida como terrenos de marinha. De acordo com esse documento, escrevera o rei português ao governador geral do Estado do Brasil que “[...] nenhuma obra das que estão feitas na dita marinha serve de prejuízo á defesa dessa cidade e das pessoas que têm sitios e casas junto á dita marinha [...]” (Madruga, ob. cit., p. 22)

No entanto, essa inquietação passa-se à evidência ao se analisar a representação do Provedor da Fazenda Real da Capitania do Rio de Janeiro ao Governo de Lisboa, expedida alguns anos mais tarde:

Em 20 de maio de 1710, o Provedor da Fazenda Real da Capitania do Rio de Janeiro representou ao Governo de Lisboa contra as muitas edificações, que se fazião nas Marinhas ou praias da Cidade, dando parte de que, mandando notificar as pessoas que as começavão levantar, pra que as deitassem abaixo, e, ás que tinham já levantadas, para fazerem termo de se lh’as poder derribar, sem que por ellas pudessem pedir satisfação alguma, toda a vez que a área em que estivessem assentes fosse precisa para o serviço da Nação, recorrêrão essas pessoas ao Senado da Camara, a quem tinham aforado aquelles sitios, e este enviou-lhe um precatorio para que se não impedisse o fabrico das edificações; porquanto se achavão em datas suas por virtude de sesmarias, que comprehendião tambem as praias.

Nessa mesma ocasião declarou o Provedor que, **apesar de reconhecer que as sesmarias nunca devião comprehender a Marinha, que sempre devia estar desimpedida para qualquer incidente do serviço da Nação e defesa de terra**, contudo se



abstivera de dar andamento às notificações, que mandara fazer, até que o mesmo Governo resolvesse o que julgasse mais conveniente. (MADRUGA, 1928, p. 67-68). (Grifei).

Em razão dessa representação, e preocupada com tais edificações feitas na costa marítima da cidade do Rio de Janeiro, a Coroa mandou o governador dessa capitania informar sobre as ocupações, utilizando-se da já citada Ordem Régia, datada de 21 de outubro de 1710:

[...] as sesmarias nunca devião compreheder a marinha, que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do Meu serviço, e defesa de terra; contudo, para evitar contendas, se abstivera daquelle procedimento [derrubar as casas] até Eu resolver o que fosse mais conveniente; e pareceu-Me ordenar-vos Me informeis com vosso parecer, ouvindo os Officiaes da Camara sobre esta materia, e ouvires tambem ao Patrão-Mór da Ribeira, e algumas pessoas que tenham intelligencia de mar, se se poderão fazer estaleiros, onde se possam fabricar Navios de Guerra.

Não resta dúvida, portanto, que a preocupação primeira era a defesa do território da colônia, mas também não se pode negar que a orla era utilizada como área livre e desembaraçada para acesso de navios, descarregamentos de mercadorias vindas da metrópole e carregamento das riquezas para exportação.

Igualmente, não se pode olvidar que de acordo com Santos (1985) o rei de Portugal não se interessava pela terra propriamente dita, mas, sim, pelos lucros que desta poderiam auferir. Entretanto, em um segundo momento, foram acrescidos outros interesses como os de locais de desembarque, trapiches, defesas das cidades e, finalmente, o povoamento indispensável a todos esses programas.

De fato, a Coroa portuguesa chegou a ordenar a proibição de edificação nas praias da Capitania do Rio de Janeiro, em virtude de dificultar o acesso dos navios que ali chegavam e de não permitir o socorro de ataques inimigos. É o que encontra estabelecido pela Ordem Régia, de 10 de dezembro de 1726,

[...] o Senado da Camara nos aforamentos que fez para a parte do mar, não declarou a medição certa dos chãos que aforava e sómente declarou a largura, e o que occupava a uma direita até ao mar, onde chegando os primeiros edificios, e parando nelle as arêas, se originava nova praia, da qual forão os foreiros accrescentando os edificios [...] diminuindo um molhe em que dão fundo as frotas e todas as embarcações que entrão nesse poço [...]; à vista do que, a mesma razão que aponta a Camara de ter furtado ao mar todo o chão em que se acha essa Cidade situada, é forçosa para se lhes embaraçar a continuação dos edificios para não extinguir o mólhe e ancoradouro dos navios, que haja estreitissimo, e que tambem **as praias devem**

**estar livres para bôa defesa da Cidade, para que as rendas passem livres por toda ella, e se possam socorrer as partes atacadas [...], impedindo porém com rigorosas penas que daqui em diante ninguém se possa alargar um só palmo para o mar, nem edificar nas praias [...].** (MADRUGA, ob. cit., p. 73-74). (Grifei).

Na verdade, as razões de se atrelar os terrenos de marinha à defesa do território é, no dizer de Gasparini (2006), até intuitivo. Isso porque, sendo essa área faixa de terra fronteira ao mar, natural o interesse em preservá-la para a construção de obras ou implantação de serviços necessários à defesa do território.

Paulo Afonso Machado (1995) também advoga essa tese. Ao dissertar sobre o tema ensina que a preocupação com a defesa do litoral e das zonas adjacentes foi uma das razões que levou a Coroa portuguesa a reservar essa faixa de marinha.

Por sua vez, Mariana Freitas (2005, p. 171) resume a questão de forma cristalina:

Pelo histórico feito a partir da legislação apresentada, pode-se ver que os terrenos de marinha tinham como funções principais o embarque e desembarque de coisas públicas e privadas, a defesa da cidade, a extração de sal e a obtenção de renda. Ao tempo ainda do Brasil colônia, era estratégico o domínio das terras junto à costa. Além disso, nas palavras de Antônio Chaves, ‘as atividades econômicas estavam visceralmente ligadas ao litoral, o que era motivo bastante para *el rei* desejar tanto quanto possível o domínio daquelas terras.’

Por outro lado, outros tantos argumentos defendem a manutenção desse bem como propriedade da União em razão da sua condição estratégica para gerar receitas ao erário público.

Um registro de valor histórico faz Manoel Madruga (ob. cit., p. 169) a esse respeito, ao referir-se ao projeto de lei nº 89 de 1916, apresentado pelo deputado Netto Campello à Câmara dos Deputados, cujo objetivo era a venda dos terrenos de marinha. Em resposta ao ofício nº 175/1916 do primeiro secretário da Câmara dos Deputados, o Ministério da Fazenda expediu o Aviso de 16 de setembro de 1916 no qual aborda os dois aspectos citados: a importante função dos terrenos de marinha para a defesa da costa e a justificativa de que sua manutenção, sob o domínio público, propiciaria, igualmente, o aumento das receitas para a União. Em síntese, rezava o referenciado Aviso:

[...] relativamente ao projeto n. 89, do corrente anno [...], pelo qual fica o Poder Executivo autorizado a vender terrenos de marinhas, cabe-me declarar-vos que não me parece haver grande conveniência em sua conversão em lei.

Os terrenos de marinha têm uma função muito importante na defesa das costas, construção de portos e outras obras, não convindo, pois, que o patrimonio nacional delles se prive definitivamente.

E' exactamente devido á sua situação especial que elles sempre tiveram uma legislação á parte.

Desde que a cobrança do fôro seja bem fiscalizada e se providencie para os posseiros illegaes legalisem sua posse ou sejam expulsos, caso não o façam dentro de certo prazo, como pretende providenciar este ministerio, auferirá o Thesouro delles renda apreciável, sem que precise alienal-os. [...]

E muito menos conveniente seria ella [alienação] agora, quando, pelos arts. 13 e 14, da vigente lei da receita<sup>16</sup>, o fôro foi elevado para 6 e 4%, conforme esteja o terreno na zona rural ou urbana, e o laudemio elevado de 2 ½ para 5%.

O simples aforamento trará a probabilidade de maior cobrança de laudemio nas successivas transferências, e que afinal importará em maior somma que a da alienação, ao passo que esta ultima fará por completo desaparecer semelhante renda.

No que se refere à idéia de defesa do território, esta acaba por prevalecer no governo de Getúlio Vargas, inclusive em termos normativos, ao se editar o Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933<sup>17</sup> – “*Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes ao domínio da União e dá outras providências*” (BRASIL, 1933). Um dos fundamentos desse normativo dizia expressamente que os terrenos de marinha e seus acrescidos compreendiam bens necessários à defesa nacional. Essa característica vinha levando o governo a alienar somente o domínio útil desses bens a fim de fiscalizar as suas transferências, impedindo, inclusive tivesse destino inconveniente à referida defesa.

Mas isso não impediu uma última tentativa de autorizar a alienação dos terrenos de marinha. Aparentemente trata-se de uma atrapalhada do legislador da época, mas a idéia de venda dos terrenos de marinha aparece também em 1940. O fato é que por trinta dias vigorou tal norma, conforme disposto nos Decretos-Lei nº 2.175 e nº 2.289, respectivamente:

Decreto-lei nº 2.175, de 6 de maio de 1940. Autoriza a alienação do domínio direto dos imóveis compreendidos nas áreas de sesmaria referidas no art. 18 do Dec.-Lei nº 96, de 22 de dezembro de 1937, que estiverem incorporadas ao domínio particular.

Decreto-lei nº 2.289, de 7 de junho de 1940 – Excetua da autorização constante do art. 1º do Dec.-Lei nº 2.175, de 6 de maio de 1940, os *terrenos de marinha*, acrescidos e de mangue, encravados nas áreas de

<sup>16</sup> Refere-se à Lei nº 3.070, de 31 de dezembro de 1915 (Santos, 1985). É uma importante lei na história dos terrenos de marinha, pois além dos dispositivos tratados no Aviso em referência, seu art. 12 ratificou a competência da Diretoria do Patrimônio da União, e respectivas Delegacias Fiscais nos Estados para realização das delimitações das zonas urbanas e rurais.

<sup>17</sup> Esse Decreto encontra-se hoje revogado pelo Decreto de 25 de abril de 1991.

sesmaria, referidos no art. 18 do Dec.-Lei nº 96, de 22 de dezembro de 1937. (BRASIL, 1940).

Em resumo, poderia se dizer que as razões que levaram à criação e manutenção das marinhas estariam centradas em quatro pilares de sua utilização: para atender aos serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares, para a defesa da cidade e para a obtenção de renda, além de algumas vezes se prestarem a extração de sal. (Gasparini, 1977).

Desses, por óbvio, restam ainda hoje dois fatores que sempre são usados para justificar a permanência dos terrenos de marinha no direito constitucional e administrativo brasileiro: a segurança da orla e a arrecadação de receitas. Mais recentemente o governo federal alterou a missão da SPU para também inserir um novo argumento a essa questão: a função social dessas áreas em harmonia com o meio ambiente, sem perder de vista a arrecadação. Nesse sentido declara o relatório de gestão da SPU de 2007:

Absolutamente essencial no processo de reorientação estratégica da SPU, **iniciado em 2004, foi a definição, de uma nova missão institucional**, tendo como base diretrizes e princípios constitucionais. Com efeito, além de identificar quais são os bens da União, a Constituição de 1988 também estabelece que a propriedade – pública ou privada – deverá cumprir uma função social, da mesma forma que reconhece como fundamental o direito à moradia, em sintonia com o objetivo republicano de acabar com a pobreza e a exclusão social. **Inspirada por sua nova missão – Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora**, em apoio aos programas estratégicos para a Nação – a SPU empreendeu a construção de um novo modelo de gestão do patrimônio, a partir dos princípios do compartilhamento e da participação. (RELATÓRIO..., 2007, p. 7). (Grifei).

Porém, atualmente todas essas alegações encontram-se fora de contexto, desarrazoadas e sem fundamento. É o que se buscará demonstrar a seguir.

Se por um lado as ameaças à segurança da colônia que chegavam pela orla como praticamente a única via de acesso, hoje, indiscutivelmente, esses motivos não existem mais. A tecnologia produz mísseis intercontinentais, aviões supersônicos, navios com plataformas de lançamento de aviões de guerra, dentre outros. No dizer de Martins (1992, p. 62), “o tratamento aos terrenos de marinha se justificava pela teoria da defesa e segurança nacionais, hoje conceitualmente superada pelo avanço de tecnologia bélica, que torna inútil qualquer proteção apenas litorânea.”

De outra banda, também a atividade comercial não mais depende do desembarço dos terrenos de marinha, pois além dos grandes portos existentes ao longo da costa brasileira, aeroportos localizados nas principais cidades, não se pode esquecer da rede mundial de computadores - *internet*, largamente utilizada pelas instituições e pessoas físicas como eficiente meio para comercializar.

Na verdade, o argumento da necessidade da segurança da orla ou mesmo da segurança nacional deve ser analisado de forma sistêmica e menos abrangente. Essa questão já foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, ao analisar o art. 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1967<sup>18</sup>. Tinha esse dispositivo a seguinte dicção:

Incluem-se entre os bens da União:

I – a poção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais; [...]. (BRASIL, 1967).

À evidência, a expressão ‘indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais’ ofertava gama ilimitada de interpretação, a partir do conceito difuso de segurança e de desenvolvimento (Martins, 1992). Essa visão ampla, insculpida pela Escola Superior de Guerra, acabou por ser contrariada pela decisão do STF ao analisar o Recurso Extraordinário – RE nº 62.731. Julgada em 23 de agosto de 1967 pelo Tribunal Pleno<sup>19</sup>, teve essa decisão seu voto condutor relatado pelo Ministro Aliomar Baleeiro, cuja ementa, em síntese, determinara:

[...] MAS O CONCEITO DE 'SEGURANÇA NACIONAL' NÃO É INDEFINIDO E VAGO, NEM ABERTO AQUELE DISCRICIONARISMO DO PRESIDENTE OU DO CONGRESSO. 'SEGURANÇA NACIONAL' ENVOLVE TODA A MATÉRIA PERTINENTE A DEFESA DA INTEGRIDADE DO TERRITÓRIO, INDEPENDÊNCIA, SOBREVIVENCIA E PAZ DO PAÍS, SUAS INSTITUIÇÕES E VALORES MATERIAIS OU MORAIS CONTRA AMEACAS EXTERNAS E INTERNAS, SEJAM ELAS ATUAIS E IMEDIATAS OU AINDA EM ESTADO POTENCIAL PRÓXIMO OU REMOTO [...]. (BRASIL, 1967).

Ives Gandra Martins (ob. cit.), ao comentar sobre esse tema o faz de forma ainda mais incisiva. Para esse autor, o conceito de segurança nacional só pode ser aquele

<sup>18</sup>Para Luís Alves Jr (1997) o regime político vigente à época tinha verdadeira devoção pelo princípio da segurança nacional. A mentalidade castrense dos detentores do poder via em todos aqueles que não compartilhassem dos seus ideais como seus inimigos. Assim, a ação do governo foi de reprimir qualquer foco de resistência ou oposição às suas diretrizes. Logo, o sentido da locução segurança nacional, motivadora da edição de diversos decretos-leis foi amplamente usada pelo detentor da faculdade de expedir-los, mesmo que muitas vezes de modo completamente vesgo. Tome-se, a título ilustrativo, a histórica decisão do Supremo Tribunal, julgando o agravo de instrumento nº 40.960 e os recursos extraordinários nº 62.731 e nº 62.739. Em todos estes foi relator o Ministro Aliomar Baleeiro, que qualifica de inconstitucional o art. 5º, do Decreto-lei nº 322, de 07 de abril de 1967, que nele não viu matéria de segurança nacional, o que, aliás, era flagrante.

<sup>19</sup> Julgado publicado no Diário da Justiça de 28 de junho de 1968, p 02460.

menos amplo, definido pelo Supremo Tribunal Federal, e não o de amplidão infinita, consagrado pela Escola Superior de Guerra, o qual está assim descrito: ‘o grau relativo de garantia, que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito de antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais’.

Não obstante amenizado esse conceito pela atual Carta Magna brasileira, ainda assim o constituinte de 1988 o manteve como um dos argumentos a ensejar a continuidade dos terrenos de marinha. Nesse sentido dispõe o texto do artigo 49, §3º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT:

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

[...]

§ 3º - A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima. (BRASIL, 1988)

Também a Lei nº 7.661/1988 teve a preocupação com a segurança nacional da faixa de orla marítima. Essa lei busca classificar e definir as praias como bens públicos de uso comum do povo, ao passo que declara 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 (BRASIL, 1988).

E para assegurar esse direito a todos que desejarem usufruir desses recursos naturais, o Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) atribui ao ‘Poder Público Municipal’ o dever de definir as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação. Tais áreas ou vias de acesso ao mar serão objeto de cessão de uso em favor do Município correspondente, mas sempre ressalvadas no âmbito do planejamento urbano as áreas de segurança nacional. (art. 21).

No entanto, nenhum normativo buscou ainda definir o que seria a faixa de segurança a que refere o art. 49 dos ADCT, menos ainda se preocuparam a Lei nº 7.661/1988 e o Decreto nº 5.300/2004. Portanto, ante a ausência de edição de tal lei ou regulamento deve ser observado, por força de simetria, o entendimento há muito albergado pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao aspecto econômico há comumente defendido um discurso de que a manutenção dos terrenos de marinha também se faz necessário como importante fonte de renda para a União.

Rufino (ob. cit., p. 23), por exemplo, afirma que “[...] até esse momento, a administração dos domínios federais norteou-se por outros princípios [que não da gestão desses bens] e predominou a ótica do lucro orçamentário”

Para Lima (2009), a principal causa apresentada pela base política do governo federal ao resistir às tentativas de mudanças dos critérios conceituais sobre os terrenos de marinha, estaria no fato de que as perdas das receitas patrimoniais serão prejudiciais para a União.

Nesse particular, em recente análise do Projeto de Lei-PL nº 4316/2001 e dos diversos a ele apensados, o relator e Deputado Federal Ricardo Berzoini, da base governista, pronunciou seu voto nos seguintes termos:

Do conjunto de projetos acima listados, verifica-se que a grande maioria tenciona modificar o conceito de linha de preamar-médio e a sistemática de demarcação dos terrenos de marinha, transferindo uma significativa parcela do patrimônio imobiliário da União para os municípios. Paralelamente, isso acarretará uma perda não desprezível de receitas federais relativas a taxas de ocupação de imóveis, foros e laudêmios, que passarão a ser cobradas pelas administrações municipais. [...] Nesse sentido, tais proposições acarretam efeitos prejudiciais sobre o balanço orçamentário e financeiro da União [...]

A mesma avaliação também deve ser estendida aos Projetos que concedem isenção do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmio devidos à União. Pelo exposto, **voto pela inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 4.316, de 2001, nº 3.593, de 2000, nº 3.814, de 2000, nº 5.388, de 1990, nº 1.551, de 2007, nº 1.929, de 2007, nº 5.374, de 2001, nº 4.769, de 2005, nº 7.195, de 2002, nº 2.296, de 2003, nº 4.904, de 2005, nº 3.018, de 2008, e, por consequência, das emendas que foram aprovadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.** (Destaque no autor). (BERZOINI, 2008, p. 6-7).

A partir desse voto, com apresentação do Parecer na data de 26 de junho de 2008, tanto o PL nº 4316/2001, como todos os seus apensos foram arquivados.

Entretanto, também o argumento da perda significativa de receita não pode prosperar para que se mantenha como vigente, no direito constitucional e administrativo brasileiro, o instituto dos terrenos de marinha.

Ao se analisar as tabelas e a figura a seguir, verifica-se que a arrecadação com foro, laudêmio, taxa de ocupação e com outras receitas imobiliárias da União, se comparada com o Produto Interno Bruto – PIB do Brasil, do mesmo período, não justificam, em si, tais argumentos.

**Tabela 1**-Terrenos de Marinha - Receita Patrimonial da União: Estado de Pernambuco e Brasil no período de 2004-2007.

Tipo de Receita		Valores Anuais (R\$ Milhão)			
		2004	2005	2006	2007
<b>PE</b>	Foro	2,4	3,0	3,9	5,1
	Laudêmio	9,4	12,8	11,7	15,9
	Taxa de Ocupação	5,2	7,2	10,3	12,3
	Outras Receitas	3,8	2,8	3,4	3,0
	<b>Total</b>	<b>20,9</b>	<b>25,8</b>	<b>29,3</b>	<b>36,3</b>
<b>BRASIL</b>	Foro	27,6	30,2	35,6	51,8
	Laudêmio	62,9	84,3	96,4	146,1
	Taxa de Ocupação	58,1	62,0	69,1	44,1
	Outras Receitas	60,8	61,3	60,5	66,3
	<b>Total</b>	<b>209,4</b>	<b>237,8</b>	<b>261,6</b>	<b>358,3</b>

Fonte: adaptada SPU/MPOG, apud Chaves, 2008.

**Tabela 2** - Terrenos de Marinha - Receita Patrimonial da União no ano de 2008: Brasil.

Fonte arrecadação 2008	Código/Rubrica	Receita arrecadada líquida (R\$ milhões)
131 – Receitas mobiliárias da União	1313–00 /Foro	55,23
	1314-00 /Laudêmio	164,47
	1315 / Taxa de ocupação	188,80
	1319-00 / Outras receitas	24,07
<b>Total</b>		<b>432,57</b>

Fonte: adaptada SENADO/Siga Brasil, 2009.

**Tabela 3** – Terrenos de Marinha - Arrecadação Patrimonial da União: Evolução da Taxa de crescimento 2004-2008.

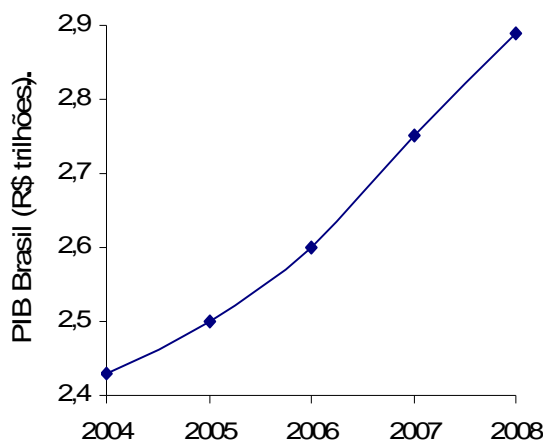
Ano	Receita (R\$ milhões)	Taxa de crescimento (%)
2004	209,40	-
2005	237,81	14
2006	261,60	10
2007	358,28	37
2008	432,57	21

Fonte: adaptada Relatório/SPU, 2007.

Uma das explicações do Ministério do Planejamento para a diminuição do ritmo de crescimento de arrecadação, entre os anos de 2007 e 2008, é que houve adiamento de lançamentos de crédito em receita patrimonial. Esse adiamento ocorreu, dentre outros, em razão de inconsistência cadastral; decisão judicial, em virtude do parágrafo único do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, com a nova redação dada pela Lei nº 11.481, de



31 de maio de 2007<sup>20</sup>; Portaria SPU nº 96, de 8 de abril de 2008, que declarou a nulidade de 6.446 imóveis inscritos indevidamente como pertencentes a União, localizados no bairro de Pirambu, Fortaleza/CE, por motivo de ainda não terem sido cancelados. (SPOA/SE/MP, 2009).



**Figura 1** – Evolução do PIB no Brasil: período 2004-2008 (Fonte: adaptada GOVERNO..., 2009).

A partir das tabelas 1, 2 e 3 e da figura 1 acima, observa-se que, mesmo considerando o crescente aumento da arrecadação patrimonial ocorrida nos últimos cinco anos, ao se comparar a média de receita patrimonial auferida versus a média do PIB do mesmo período, conclui-se que aquela receita equivale a 1,14% do PIB respectivo. Portanto, um valor pouco relevante se analisado em termos de produção de riqueza para o país e grau de importância arrecadatória.<sup>21</sup>

Destarte, se no passado as receitas com os foros e laudêmios foram de importância vital como fonte de renda para a Coroa, para as municipalidades e até para a República, levando-se a um certo consenso de que eram justificáveis, hoje não são

<sup>20</sup> Art. 2º São isentas do pagamento de laudêmio as transferências do domínio útil de bens imóveis foreiros à União: I - quando os adquirentes forem: a) os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como as autarquias e as fundações por eles mantidas ou instituídas; e b) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). c) as autarquias e fundações federais; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007). II - quando feitas a pessoas físicas, por qualquer das entidades referidas neste artigo, desde que vinculadas a programas habitacionais de interesse social. Parágrafo único. A isenção de que trata este artigo abrange também os foros e as taxas de ocupação enquanto os imóveis permanecerem no patrimônio das referidas entidades, assim como os débitos relativos a foros, taxas de ocupação e laudêmios constituídos e não pagos até 27 de abril de 2006 pelas autarquias e fundações federais. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). (BRASIL, 1981).

<sup>21</sup> De acordo com o relatório de gestão da SPU do ano de 2007, ante o montante arrecadado nesse ano, seis, das vinte e sete, GRPUs responderam por mais de 80% da arrecadação anual, ou seja: São Paulo (25,9%), Rio de Janeiro (24,6%), Pernambuco (10,1%), Espírito Santo (7,2%), Santa Catarina (6,6%) e Distrito Federal (5,7%). Por outro lado, a evolução de 37 % da arrecadação em 2007, em relação a 2006, foi influenciada principalmente pela arrecadação de laudêmio nos últimos meses daquele ano. (RELATÓRIO..., ob. cit.).

suficientemente consistentes a ensejar a continuidade desses institutos no ordenamento jurídico.

Associada à questão da pouco representativa arrecadação demonstrada acima, também não há como prosperar a manutenção dos terrenos de marinha sob o argumento de que a gestão dessas áreas deve cumprir sua “[...] função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora” (RELATÓRIO..., ob. cit., p. 7).

Há na verdade, sob esse aspecto, evidente contradição, pois a União por anos a fio cedeu ao particular, por aforamento ou regularização de ocupação, as aterras de marinha nas quais entendeu ausente o interesse público. Dessa forma, toda a orla fora ocupada sem a preocupação com uma fiscalização voltada a se evitar os problemas socioambientais decorrentes de mal uso da propriedade, como os identificados pelo GERCO-PE, adiante transcritos:

O processo de "privatização" de muitos trechos da praia e margens de rios, com construções de muros de arrimo, marinas, ocupação da praia úmida, aterros hidráulicos em áreas estuarinas com modificações em sua dinâmica, e ainda desmatamentos e aterros de manguezais acelerando o processo erosivo, tem dificultado o acesso da população ao mar, além de impossibilitar os pescadores de executar suas atividades. (GERCO-PE, 1997).

O Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro em Pernambuco – GERCO-PE, foi promovido pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, com o objetivo de elaborar um plano de gestão para o litoral sul do Estado de Pernambuco para equacionar os conflitos existentes na área de estudo.

Com a “nova missão”, a SPU procura passar a idéia de que a partir de agora isso será diferente.

Todavia, como se verá no item “*Organização e competência administrativa da SPU*”, tratado mais a frente, a SPU possui sérias deficiências de recursos humanos, tanto qualitativa como quantitativamente, para fiscalizar as áreas denominadas terrenos de marinha.

A GRPU situada no Estado de Pernambuco, por exemplo, declara em seu relatório de gestão de 2007 que conta com um grupo de trabalho composto de 7 servidores e uma viatura, cujo objetivo é atuar na fiscalização da orla. Observa-se, ainda, que nenhum deles possui dedicação exclusiva para a atividade. Por outro lado, a orla é apenas parte da área a ser fiscalizada, pois Pernambuco possui 67.000 imóveis cadastrados como terrenos de

marinha, dos quais 44.000 situam-se na capital Recife, e, periodicamente, deveriam ser vistoriados e cadastrados. (RELATÓRIO..., 2007).

Nesse contexto, como garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental?

Conclui-se, portanto, que também esse argumento resta desacreditado e que vem sendo utilizado apenas para aplacar a insatisfação de parcela da sociedade que luta contra a forma de gerência dos terrenos de marinha em voga e a sua própria persistência no direito brasileiro. Ademais, a utilização ambiental e socialmente adequada da propriedade não está condicionada à natureza do bem, se público, privado, mas por força da própria Constituição da República vigente que declara expressamente que a “propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII), bem assim, subordina a atividade econômica ao uso racional dos recursos ambientais (art. 170, VI) (BRASIL, ob. cit.)

O novo Código Civil - Lei nº 10.406/2002 - igualmente acrescentou ao uso da propriedade a obrigatoriedade do cumprimento de sua função socioambiental, consoante estipula o seu art. 1.228, §1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, ob. cit.)

Mas justificada ou não sua permanência no direito brasileiro, o fato é que os terrenos de marinha continuam existindo e sempre às voltas em meio a sérios embates travados entre a União, representada pela SPU, e parcela considerável da população direta ou indiretamente envolvida na utilização desses bens. Portanto, é necessário que se situe e defina os terrenos de marinha para uma melhor compreensão dessa matéria.

### 3.4 A SINGULARIDADE DOS TERRENOS DE MARINHA: SUA ORIGEM E CONCEITUAÇÃO

A análise do conceito dos terrenos de marinha e sua evolução histórica reforçam o caráter nacional desse bem público. Seu delineamento e regulação seguiram um curso próprio, pois não sofreu, o terreno de marinha, a influência do direito comparado pelo simples fato de que não existiu instituto igual em outros países.

Ainda no início do século XX advertia Manoel Madruga (1928, p. 65): “Pelo antigo direito português<sup>22</sup>, segundo o qual as praias eram publicas, não se conheciam os terrenos de marinha.”

Um dos poucos estudos científicos realizados sobre o tema, conclui que a figura do terreno de marinha é criação única do direito administrativo que se formou no Brasil. Em sua pesquisa de mestrado, que redundou na publicação do livro *Terras de Marinha*, Rosita Santos (1985, p. IX, X e XIV) assevera que:

[...]A ausência de tal figura [terra de marinha] no direito de outros países tornará sem significação expressões como *marine land* ou *rivage de la mer*, ou qualquer coisa semelhante. Isto porque, muito embora todos os países possuidores de costa marítima se preocupem com os elementos físicos constituídos pelas praias e terras adjacentes, e que, comumente, caracterizem esses elementos como pertencentes ao domínio público, nenhum deles chegou à criação daquilo que, entre nós, se denomina *terra de marinha*, ou *terreno de marinha*. [...]

Observamos assim, que no direito francês, além de não existir a *terra de marinha*, não existe também qualquer idéia definidora daquilo que entre nós se chama de acrescido de marinha.

Outrossim, se procurarmos o entendimento lusitano que, afinal, é o primeiro responsável pela criação das nossas *terras de marinha*, verificamos que tal entendimento nunca foi aplicado em Portugal, não obstante o longo uso da enfiteuse na vida política e administrativa portuguesa.

[...] A fixação da figura da marinha, a criação de seu contorno, sua mensuração, e sua implantação definitiva em nosso direito é obra administrativa, que o Direito Histórico foi dimensionando e definindo no correr dos séculos. A ausência de tal criação em outros países não permite o estudo de direito comparado, porque a atenção daqueles países na reserva de uma faixa livre para uso público, junto ao mar, não os levou a preservar, entre os bens do Estado, qualquer porção de terra sob o regime de propriedade nacional que se assemelhe ao que no Brasil se chama *terra de marinha*. (Grifos da autora).

---

<sup>22</sup> Basicamente, procede o direito português de três fontes originárias: o direito romano, o germânico e o canônico. Estes combinando-se formaram o direito dos reinos da Península Ibérica, bem assim, o de todas as nações modernas. Declarado independente o condado portugalense e realizada a sua elevação à categoria de reino, Portugal regeu-se ainda por algum tempo pelo *Fuero Juzgo*, antigo monumento da jurisprudência espanhola, no qual o direito romano e o direito bárbaro já se achavam fundidos, mas pouco a pouco foram se admitindo os forais, que eram leis particulares e variadas para reger os pequenos distritos ou conselhos de reino. O direito foraleiro predomina mais ou menos no período do conflito entre o rei, a nobreza e o povo, já o direito das leis gerais vai se afirmando à medida que o poder real consegue ir se consolidando. A primeira promulgação de leis gerais teve lugar no reinado de Afonso II, que para isso convocou as cortes e reuniu-se em Coimbra. Com isso procurou sobrepor à legislação particularista, fragmentada e contraditória dos forais. As leis de Afonso II buscam assentar o princípio jurídico da igualdade (obviamente dentro do contexto da época), instituem juízes de eleição popular para a distribuição da justiça, limitam as faculdades aquisitivas do clero, coíbem os excessos da represália privada e ordena que a pena de morte seja executada unicamente vinte dias depois de promulgada a sentença. (Madruga, 1928).

De fato, assinala igualmente Freitas do Amaral (1972, apud SANTOS, ob. cit.) que Portugal trouxe a marinha das Ordenações para o Brasil e criou ao lado dela a figura terra de marinha, porém, jamais instituiu essa criação em seu próprio território.

Ao comentar a Constituição Federal de 1988, mais especificamente sobre os terrenos de marinha, Ives Gandra Martins (1992)<sup>23</sup> aponta, como fonte de direito comparado, que existiria instituto correlato aos terrenos de marinha nas Repúblicas de Suriname e das Filipinas. No primeiro caso estariam insertos no artigo 72, alínea “e”, da Constituição daquele país; enquanto que nas Filipinas, essa matéria seria tratada pelo artigo XII, Seção 2 de sua Carta Magna.

No entanto, uma simples leitura dos artigos em referência leva a concluir que de terrenos de marinha não se tratam os dispositivos mencionados pelo jurista.

Diz o citado artigo da Constituição da República do Suriname:

Artigo 72

Sem prejuízo do que dispõe a Constituição, as seguintes disciplinas devem ser determinadas por lei:

[...];

e. a determinação da extensão e limites das águas territoriais e os direitos da República do Suriname, adjacentes à plataforma continental e da zona econômica;<sup>24</sup>

Por óbvio, a Constituição do Suriname preocupa-se apenas em reservar ao legislador infraconstitucional a atribuição para disciplinar os limites e extensão das águas, mar territorial, plataforma continental e zona econômica. Nosso direito brasileiro, seria o equivalente ao que foi estabelecido, por exemplo, pela Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993 – “Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.” (BRASIL, 1993).

Diferentemente não dispõe o igualmente citado artigo XII, Seção 2, da Carta Magna da República das Filipinas, pois esta declara que todos os recursos naturais são de propriedade do Estado, portanto, não podem ser vendidos, exceto os terrenos agrícolas:

<sup>23</sup> Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins são os autores da obra *Comentários à Constituição do Brasil* que é composta por sete volumes, objeto dessa citação. Observa-se, entretanto, que o volume três, ao qual se encontram inseridos os terrenos de marinha, foi todo escrito por Ives Gandra Martins. Razão porque se optou pela citação, nesse momento, apenas deste autor. Todavia, encontrar-se-á, ao final deste trabalho, a referência completa dos autores e obra.

<sup>24</sup> Trata-se de texto traduzido livremente. A redação original em inglês encontra-se disposta da seguinte forma: “Article 72. Without prejudice to what is reserved elsewhere in the Constitution for regulation by law, the following subjects shall certainly be determined by law: [...] e. The determination of the extent and boundaries of the territorial waters and the rights of the Republic of Suriname to the adjacent continental shelf and the economic zone;” (SURINAME, 1987).

## Article XII

### National economy and patrimony

Seção 2. Todas as terras do domínio público, águas, minerais, carvão, petróleo e outros óleos minerais, todas as forças de energia potencial, a pesca, as florestas ou madeira, a fauna, a flora, e outros recursos naturais são propriedades do Estado. Com a exceção de terrenos agrícolas, todos os outros recursos naturais não devem ser alienados.

A exploração, desenvolvimento e utilização dos recursos naturais devem estar sob o total controle e fiscalização do Estado. O Estado pode exercer essas atividades diretamente, ou pode entrar em co-produção, *joint venture*, ou acordos de partilha de produção com os cidadãos filipinos, ou sociedades ou associações, sendo que pelo menos sessenta por cento do capital é detido por esses cidadãos.<sup>25</sup>

Gasparini (1977, p. 412) é enfático ao afirmar que mesmo tendo sido disciplinado pelo direito português, os terrenos de marinha não encontram paralelo em outros países, nem mesmo em Portugal. “É peculiar, pode-se afirmar, ao nosso país. Foi, certamente, uma criação das Ordenações portuguesas, para ser aplicada entre nós.”

Renato Franco (1954), por sua vez, registra as diversas metragens que outros países entendem pertencer à dominialidade pública, a exemplo das terras que se situam junto ao mar. Segundo esse autor, nas antigas colônias francesas falava-se em 50 passos geométricos. No México, menciona-se que seriam 20 metros, no Chile 8 metros, em Portugal e na Argentina, 50 metros. Já em países como Espanha, Bélgica, Alemanha, França e Inglaterra, considerava bem público toda a faixa de terra que se situava até o limite do mar, que seria necessária ao trânsito, ao embarque e desembarque, ao banho, e para o “exercício dos direitos ordinários de acesso e vista”. (Apud SANTOS, 1985, p. XIV).

Essas medidas, como se vê, nada têm a ver com os terrenos de marinha. Encontram-se, de outro modo, insertas em uma política desenvolvida com o objetivo de delimitar uma faixa litorânea, de forma a criar uma área de gestão com foco na proteção ambiental e ordenação do espaço situado nas zonas costeiras.

A esse respeito, identifica-se, por exemplo, no Brasil o estudo denominado “Projeto Orla: subsídios para um projeto de gestão”, que foi desenvolvido pelos Ministérios do Meio Ambiente e Planejamento, Orçamento e Gestão (2004). Em síntese, busca esse

---

25 Trata-se de texto traduzido livremente, extraído da redação original em inglês: “Article XII. National economy and patrimony. Section 2. All lands of the public domain, waters, minerals, coal, petroleum, and other mineral oils, all forces of potential energy, fisheries, forests or timber, wildlife, flora and fauna, and other natural resources are owned by the State. With the exception of agricultural lands, all other natural resources shall not be alienated. The exploration, development, and utilization of natural resources shall be under the full control and supervision of the State. The State may directly undertake such activities, or it may enter into co-production, joint venture, or production-sharing agreements with Filipino citizens, or corporations or associations at least sixty per centum of whose capital is owned by such citizens. [...]” (PHILIPPINES, 1987).

projeto discutir o estabelecimento de uma faixa mínima de proteção da costa brasileira, a semelhança do que ocorre em outros países.

Nesse trabalho, ao discorrer sobre o patrimônio costeiro, Gilberto Rufino (2004), chama a atenção para a chamada Ley de Costas, aprovada em 1969 pela Espanha como sendo um dos primeiros países a se preocupar com a proteção da costa<sup>26</sup>.

Entretanto, mesmo revogada essa “Ley de Costas”, pela “Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas”, o objetivo da abordagem do autor não restou prejudicado, pois disciplina essa nova lei o seguinte:

## **CAPITULO II**

### **Servidumbres legales**

#### **SECCIÓN 1ª**

##### **Servidumbre de protección**

**23.** 1. La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar.

2. La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.

**24.** 1. En los terrenos comprendidos en esta zona se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27.

2. En los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo; no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

Los daños que se ocasionen por las ocupaciones a que se refiere el párrafo anterior serán objeto de indemnización según lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa. (ESPANHA, 1988)<sup>27</sup>

A Noruega, continua o autor, por meio do art. 3º do *Act for planning on shore areas*, de 10 dezembro de 1971, confirmou a proibição geral de construção sobre faixa de 100 metros, estabelecendo que, no perímetro correspondente, apenas poderiam ser autorizadas construções em conformidade com o plano de ordenamento das praias, ressalvando, todavia, que tais disposições não se aplicam a zonas densamente povoadas.

<sup>26</sup> A “Ley de Costas” citada pelo autor fora editada em 26 de abril de 1969. Encontra-se revogada expressamente pela Lei nº 22, de 28 de julho de 1988 - regula e determina a proteção, utilização e o poder de polícia dos bens de domínio público, especialmente aqueles situados ao longo da costa espanhola. Foi regulamentada pelo Decreto nº 1.471, de 1 de dezembro de 1989.

<sup>27</sup> Mais adiante, conclui Rufino (2004), que a Ley de Costas, da Espanha, nº 22/1988, operou uma redefinição do domínio público, disciplinando sua utilização, ao passo que também consumou a sua ampliação sobre praias, dunas e áreas úmidas litorâneas.

Igualmente, a Suécia instituiu faixa de proteção da orla de 100 metros, nela proibindo toda construção, salvo em casos especiais. De sua vez, no litoral da Dinamarca, o princípio que proíbe a construção na faixa de 100 metros remonta aos anos 30. Na Itália, a Lei de 8 de agosto de 1985 proíbe, sobre faixa de 300 metros, medidos a partir do mar, a modificação do ambiente fora das zonas urbanizadas. Em França houve avanços na legislação específica com o advento do Decreto nº 79.716, de 25 de agosto de 1979, que aprovou um conjunto de diretrizes relativas à proteção, ao planejamento e à gestão dos recursos litorâneos. Essas normas foram incorporadas no texto da *Loi Littoral* de 1986. Nesse país, com o intuito de se evitar a descaracterização da paisagem e o rompimento do equilíbrio ecológico, foi adotada uma faixa não edificável, com profundidade de 100 metros, contados do limite da praia. Essa faixa é reservada em todas as zonas de urbanização futura.

Nessa linha, Muehe (2004) chama a atenção para a variação do estabelecimento de limites da orla por outras nações, como o da Grécia de até 500m. Entretanto, as larguras mais freqüentes são as de 100 e 50m. Assim, países como Colômbia, Indonésia, Costa Rica e Venezuela adotam uma faixa de 50 m de largura. França, Noruega, Suécia e Turquia adotam o limite de 100m, enquanto na Espanha essa faixa pode variar de 100 a 200m, na Costa Rica de 50 a 200m e no Uruguai, 250m.

Os estudos de Muehe levam-no a propor uma faixa mínima de proteção da costa brasileira em 100m, haja vista a elevação do nível do mar e os efeitos dela decorrentes. Adverte, entretanto, que essa faixa de proteção não existe atualmente no Brasil e que não se deve confundi-la com os terrenos de marinha.

O Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), veio exatamente na direção da proposição do pesquisador Dieter Muehe. Em conformidade com esse normativo, a orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, e compreende uma porção marítima e outra terrestre (art. 22). Define os limites dessa orla e estabelece como critério terrestre a observância de cinquenta metros, em áreas urbanizadas, ou duzentos metros, em áreas não urbanizadas. A demarcação da orla marítima deverá ter como marco inicial a linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos (art. 23, II). (BRASIL, 2004).

Evidencia-se, destarte, que mesmo com a definição e limites legais da faixa de proteção da orla, continua válida a advertência de Muehe de que essa faixa não se



confunde com os terrenos de marinha. Acrescentaria que também não se confunde tal faixa com os acrescidos de marinha.

Enquanto os terrenos de marinha são definidos pelo art. 2º do Decreto-lei nº 9.760/1946, os terrenos acrescidos encontram-se descritos no art. 3º desse mesmo diploma legal: “São 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.” Ou seja, quando o mar recua tornando secos os terrenos outrora submersos, ao invés de também recuar a linha da qual se inicia os terrenos de marinha, são, ao contrário, acrescidos a estes em direção ao mar. Logo, são denominados ‘terrenos acrescidos aos de marinha’. Essa criação fundamentou-se no fato de que a linha da preamar média de 1831, definida pelo legislador como marco de referência para a delimitação inicial (33 metros) dos terrenos de marinha, por vezes não coincide com a existente na atualidade, seja em decorrência de fenômenos naturais como o avanço ou recuo do nível do mar, ou mesmo artificialmente como ocorre com os aterros realizados por meio de intervenção antrópica.

Mesmo inexistentes dados precisos sobre o avanço ou recuo do mar à época do decreto acima referenciado, a União, ciente da existência desse fenômeno ou ante os aterros artificiais, procurou sempre garantir sua faixa de terra estabelecida como terrenos de marinha e agora acrescida de mais tanto quanto o mar recuar. De tal modo, em conformidade com a norma, aos terrenos acrescidos aplicam-se todas as disposições previstas para os terrenos de marinha. Seja no que se refere à ocupação precária ou no que diz respeito ao aforamento. Em razão disso, este estudo não se aterá ao aprofundamento dos denominados terrenos acrescidos de marinha, restringindo-se a fazer alguma abordagem apenas quando se tratar de hipótese que os distancie do tratamento dispensado aos terrenos de marinha.

Delimitada essa questão, passa-se, a seguir, ao exame da origem e conceituação desses bens da União.

Se por um lado tiveram as praias um tratamento bem definido pelo direito constitucional e administrativo,<sup>28</sup> o entendimento do que seriam as terras de marinha foi sempre objeto de muitas controvérsias. A explicação disso se deve, em parte, à ausência, por longos anos, de uma delimitação conceitual do que seriam essas terras.

---

<sup>28</sup>No Brasil, as praias encontram-se definidas pelo art. 10, da Lei nº 7.661/88: “**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. [...] § 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 outro ecossistema”. (BRASIL, 1988).

Diogenes Gasparini (1977, p. 409-410) sugere que teriam os terrenos de marinha se originado na cidade do Rio de Janeiro. Para esse autor,

Ao que tudo indica, *os terrenos de marinha* – ou simplesmente *marinhas* –, como instituto do direito, tiveram sua origem na cidade do Rio de Janeiro. Realmente, os primeiros atos públicos que deles cuidaram, datados do século XVII, fazem referência a fatos ocorridos nessa cidade. Juristas e historiadores, ao se referirem a essa espécie de bem público, ligam-na ao antigo Rio de Janeiro. Essa constatação faz supor que em outras cidades praianas os problemas que os envolviam nessa cidade não existiam, embora existissem terrenos com as mesmas características físicas.

[...] No início da edificação da cidade [Rio de Janeiro], a praia que mediava os morros do Castelo e de São Bento chamava-se *marinha da cidade*. Entre as edificações erguidas em chão firme e o mar, [...] existia uma faixa de terras enxutas onde o Governo da Capitania não permitia qualquer construção, a fim de conservar a praia livre e desembaraçada para o embarque e desembarque de coisas públicas e particulares, e para defesa da cidade. Essa faixa, em 1635, já se constituía num vasto logradouro público, formado pelo aterramento do mar por obra da natureza e do homem.

Alusão a esse mesmo século faz Vasconcellos ([19-?], p. 320-321, apud MADRUGA, 1928, p. 22-23) ao citar, por exemplo, a Carta Régia escrita em Lisboa na data de 12 de novembro de 1698, a qual também menciona a marinha com referência à área hoje conhecida como sendo os terrenos de marinha; porém, longe da designação conceitual firmada apenas em meados do século XIX.

De acordo com esse documento histórico, destinado ao governador geral do Estado do Brasil, D. João de Alencastro, preocupava-se o rei com os danos que se poderia constituir às defesas da colônia, as edificações realizadas junto à marinha em sítios dados por aforamento, pela câmara, ou por sesmaria, pelos governadores. Para *El-Rei*

[...] Vio-se a vossa carta de 7 de julho deste anno, em que informais, como se vos havia ordenado sobre o damno que se poderia seguir ás defensas dessa praça com os edificios feitos junto á marinha em sítios dados de aforamento pela camara, ou de sesmarias pelos governadores; [...] os senhorios como os possuidores das casas livres, como ao mar, se tem tomado muita parte que não era de nenhum delles, não só devem mostrar as braças que lhes forão dadas á face da rua, mas tambem as que tinham no fundo para a praia [...].

Determina, ainda, ao final da Carta que as marinhas deveriam ser requeridas diretamente a ele: o rei

“[...] e daqui em diante ordeno se não dê mais sesmarias de terras sitas junto ás marinhas, porque essas se devem requerer a mim, e dando-se algumas se haverão por nullas a todo o tempo que constar forão dadas sem ordem e graça especial minha [...].

Assim, em um primeiro momento, a referência às marinas aparece discretamente nos avisos, ordens e cartas expedidos pela metrópole. Apenas com o decorrer do tempo é que esse termo – marinha – vai evoluir para terras de marinha ou terrenos de marinha.

Por seu turno, à marinha é dada atenção especial pela Coroa portuguesa ao expedir a Ordem Régia de 21 de outubro de 1710. Aqui se encontra clara individualização da faixa de marinha, em contraponto à sesmaria, ou seja, mesmo estando aquela faixa situada em terras dadas por sesmarias, estas nunca poderiam compreendê-la.

A referida Ordem fora escrita em Lisboa com o intuito de mandar o Governador do Rio de Janeiro informar sobre as edificações feitas na marinha ou praias da cidade, contra as quais representara o Provedor da Fazenda. Na ocasião reconhecia o Rei que “[...] as sesmarias nunca devião comprehender a marinha, que sempre deve estar desempedida para qualquer incidente do Meu serviço, e defesa de terra; [...]”.(MADRUGA, 1928, p. 71).

Manoel Madruga (1928) transcreve, ainda, o Aviso de 18 de novembro de 1818, o qual busca esclarecer uma contenda sobre o embargo de uma obra no largo da marinha, situado em local denominado Prainha de S. Diogo. No corpo desse documento encontra-se o conceito daquilo que viria a ser designado terreno de marinha. Em conformidade com o referenciado Aviso tudo que tocasse a água do mar ou o acrescido sobre ela seria da Coroa e que da linha d’água para dentro sempre deveriam ser reservadas 15 braças, contadas da borda do mar, para o serviço público.

No entendimento de Rosita Santos (1985) é a partir desse Aviso que se inicia a consolidação da prática administrativa sobre os terrenos de marinha, que, por sua vez, vai se desenvolver através de decisões, instruções, resoluções, editais, circulares, avisos, ordens e portarias.

Mas na afirmação de Luís Carlos Cazetta (2002, p. 27) será com o Aviso Imperial, de 13 de julho de 1827, que a expressão marinha começa a tomar corpo conceitual ao ser descrita como “[...] o espaço de terreno que propriamente se chama marinha é aquele que se compreende em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas”.

Já realçada a importância dos terrenos de marinha desde o período colonial, o Brasil, que acabara de declarar sua independência, passa a se preocupar agora com suas fontes de receitas de forma mais organizada. Surge, então, a Lei Orçamentária, de 15 de

novembro de 1831 que “orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833”<sup>29</sup>, e insere, pela primeira vez em um texto de lei, a expressão terrenos de marinha. Além disso, determina expressamente a instituição da cobrança de foro para todos aqueles que venham a ter concedido terreno de marinha e obriga a cobrança retroativa àqueles que já eram detentores de tal concessão.

Assim, dispõe a Lei de 1831:

Art. 51. O governo fica autorizado a arrecadar no anno financeiro do 1º de julho de 1832 ao ultimo de junho de 1833, as rendas, que fôrem decretadas para o anno de 1831-1832, com as seguintes alterações:

[...]

§14. Serão postos á disposição das Camaras Municipaes os terrenos de Marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Provincias, para logradouros publicos; e o mesmo Ministro da Corte, e nas Pronvincias os Presidentes em Conselho, poderão aforar a particulares aquelles de taes terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo fôr justo, o fôro daquelles dos mesmos terrenos, onde já se tenham edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a elle desde a época da concessão, no que se procederá á arrecadação. (MADRUGA, 1928, p. 587).

Ocorre que em razão da natureza da Lei de 15 de novembro, não houve a preocupação de pormenorizar os limites e contornos do que seriam os terrenos de marinha, ou melhor, não se ateve a conceituar esse bem público. Essa ausência de elementos fez com que houvesse a necessidade da intervenção do Tribunal do Tesouro para declarar o que seriam as marinhas. Expediu-se, deste modo, a Ordem de 20 de outubro de 1832:

“[...] que por Marinhas se consideram 15 braças de terreno, contadas do ponto onde chega a maré das maiores enchentes; que as Marinhas de que trata o art. 51, §14, da Lei de 15 de novembro de 1831, e que se devem aforar, com excepção das reclamadas pelas Camaras Municipaes para logradouros publicos, são todas aquellas a que couber tal denominação em toda a extensão do Imperio, e que, conforme se deduz do artigo e paragrapho citados, cumpre haver razoável deliberação, tanto a respeito das porções de terrenos que hão aforar-se, como da estipulação do fôro respectivo, sem dependência de hasta publica, que não é mais justa reguladora em semelhante casos.” (SANTOS, 1985, p. 157).

<sup>29</sup> Em nota Rosita Santos (1985, p. 12) assegura que “Não foi encontrada qualquer determinação legal, anterior a 1831, que prescrevesse o destino das rendas provenientes de aforamentos, que eram, genericamente, consideradas rendas da Coroa.”

Ressalve-se, entretanto, que a Ordem acima fora encaminhada apenas ao Inspetor da Tesouraria da Província do Rio de Janeiro. Dessa forma, uma vez mais e com o objetivo de melhor aclarar e tornar possível a aplicação do art. 51 e do §14 em referência, de forma a abranger todo o Império, o Tribunal do Tesouro Público Nacional<sup>30</sup> viu-se obrigado a expedir a Instrução nº 348, de 14 de novembro de 1832. Esse ato administrativo, além de procurar definir e delimitar as áreas atinentes aos terrenos de marinha, estipulou o percentual a ser cobrado sobre o preço avaliado desse bem.

Eis o texto da citada Instrução, no que interessa a esse estudo:

Nº 348 – FAZENDA – EM 14 DE NOVEMBRO DE 1832.<sup>31</sup>

*Instruções para reconhecimento, medição e demarcação dos terrenos de marinhas.*

[...]

Art. 4º. Hão de considerar-se terrenos de marinhas todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distancia de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio.

[...]

Art. 11. A taxa do fôro será na razão de 2 <sup>1</sup>/<sub>2</sub>% sobre o preço das avaliações feitas na forma acima prescripta, devendo ser imposta pelo Fiscal da Thesouraria da Província aos emphiteutas, logo que concluidas sejam as diligencias necessarias para esse fim. (SANTOS, 1985, p. 158-159).

Se por um lado, falava-se dos terrenos de marinha como uma espécie de bem imprescindível à Nação, por outro, esse tema sempre ficava relegado a meros atos administrativos. Na verdade, ao que tudo indica, essa era uma espécie de estratégia do governo do Império para beneficiar certas famílias ou grupos em detrimento de outros<sup>32</sup>. Rosita Santos (1985) chega a afirmar, por exemplo, que a partir da Instrução nº 348/1832, a terra de marinha sempre apareceu como elemento gerador de renda registrada nas leis

<sup>30</sup> O Tribunal do Tesouro Público Nacional foi criado pela Lei de 4 de outubro de 1831 e extinto pela Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. Esta reorganizou os serviços da administração pública federal e criou o Tribunal de Contas da União. A primeira previa em seu art. 1º o seguinte: “Haverá na Capital do Imperio um Tribunal denominado – Thesouro Publico Nacional – o qual será composto de um Presidente, um Inspetor Geral, um Contador Geral, e um Procurador Fiscal, que terão todos o titulo do Conselho, e serão de nomeação do Imperador.” Enquanto que a Lei nº 23/1891 determinava: “Art. 12. Extingue-se no Ministério da Fazenda: [...] b) o Tribunal do Thesouro Nacional, logo que se ache constituído o Tribunal de Contas, passando a este as attribuições de julgar, ora commettidas aquelle [...]”. (SANTOS, ob. cit., p. 199-202 e 213-216).

<sup>31</sup> Para Rosita Santos (ob. cit.) essa Instrução serviu de base para tudo que se escreveu sobre terras de marinha; posteriores atos administrativos, pareceres, estudos, monografias, livros, julgados dos Juízes e dos Tribunais Superiores e, por fim, acórdãos do Supremo Tribunal Federal.

<sup>32</sup> E isso não se dava apenas quando se tratava de terrenos de marinha, mas também nessa época “Havia legislação predominantemente casuística, a exemplo de decreto que isentava de direitos de importação uma fábrica de chapéus, por provocação de seu dono, que o decreto de 18 de julho de 1808 identificava como José Joaquim de Brito. [...] Uma carta régia de 24 de julho de 1810 determinou a cobrança de um imposto sobre cada mula ou cavalo que passasse por Sorocaba.” (GODOY, 2008, p. 21 e 23).

orçamentárias e que a regulamentação de todos os casos que surgiam eram feitas por meio de atos administrativos. Assim, resolviam situações formadas por uma vivência muito distante das regras ditadas pelas Ordenações Filipinas, que continuaram em vigor até a Constituição outorgada em 1824 e que permaneceram como embasamento da atuação do judiciário até 1916, ano em que foram revogadas com a entrada em vigor do Código Civil brasileiro. Ainda em conformidade com essa autora, um bom exemplo de casuísmo propiciado pela utilização de inúmeros atos administrativos, na condução dos terrenos de marinha, é encontrado no texto da Ordem de 14 de janeiro de 1836. De acordo com essa Ordem, o Presidente do Tribunal do Tesouro, determinou que se desse preferência ao aforamento de terrenos de marinha a três requerentes, relegando a opção a quaisquer outros pretendentes, pelo simples fato daqueles serem proprietários de áreas adjacentes aos ditos terrenos de marinha.

Apenas em 1868 foi editado o Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro. Essa norma foi a primeira a consolidar os atos administrativos, de caráter normativo ou não, sobre os terrenos de marinha. Agora, sim, elevava-se ao nível de lei o conceito de terrenos de marinha.

Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868.

*Regula a concessão dos terrenos de marinha;*[...]

Art. 1º. A concessão direta ou em hasta pública dos terrenos de marinha [...] regular-se-á pelas disposições do presente Decreto.

§1º. São terrenos de *marinha* todos os que banhados pela águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros)<sup>33</sup> para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução da lei de 15 de novembro de 1831, art. 51, §14 (Instruções de 14 de novembro de 1832, art. 4º).

[...]

§5º Ao Ministério da Fazenda na Corte e Província do Rio de Janeiro, ouvido o Ministro da Marinha, e os Presidentes das Províncias, ouvidas as Capitanias dos Portos, e com a aprovação do Ministro da Fazenda, compete fixar o referido limite, ficando todavia salvos os direitos de terceiros. (SANTOS, ob. cit., p. 205-206).

Esse Decreto perdurou válido até a edição do Decreto-lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942 que alterou aquele substancialmente, sobretudo na inovação da sistemática da demarcação dos terrenos de marinha. Em conformidade com o seu art. 3º, passa-se a não

<sup>33</sup> A origem dos 33 metros, de acordo com Edgar Amorim (2002), estaria relacionada ao fato de que uma braça tinha 10 palmos e o palmo 12 polegadas. Deste modo, tendo o palmo no atual sistema métrico decimal 22 cm, 10 (dez) correspondem a 220 cm (ou 2,2 metros) x 15. Daí se obtém o resultado de 33 m (trinta e três metros).

mais vigorar a preamar média de 1831, como marco inicial para contagem dos 33 metros, mas sim a preamar do ano de 1942.

Decreto-lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942.

*Altera a legislação sobre terrenos de marinha.*

[...]

Art. 3º. A origem da faixa de 33 metros dos terrenos de marinha será a linha do preamar máximo atual, determinada, normalmente, pela análise harmônica de longo período. Na falta de observações de longo período, a demarcação dessa linha será feita pela análise de curto período.

§1º Para os efeitos deste artigo, a análise de longo período deve basear-se em observações contínuas durante 370 dias. Para a análise de curto período, o tempo de observação, será no mínimo, de 30 dias consecutivos. (SANTOS, 1985, p. 262-263).

Todavia, com a edição do Decreto-lei nº 9.760, de 5 setembro de 1946, retomou-se a linha da preamar<sup>34</sup> média de 1831 como termo inicial para a contagem dos 33 metros, que perdura até os dias de hoje.

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<sup>35</sup>: [...]

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.

A esse respeito, Gasparini (1977) anota que essa alteração foi justificada por Messias Junqueira, então procurador-chefe do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo. A preocupação do procurador voltou-se para as antecipações prováveis e as possíveis invasões da propriedade imóvel particular, confrontante com as marinhas. Assim, preferiu o projeto, ao invés de ser acoimado de inconstitucional, voltar à regra tradicional que definiu os terrenos de marinha como sendo aqueles situados em uma profundidade de 33 metros, medidos para a parte da terra, da posição em que passava a linha do preamar médio de 1831.

Delimitada, portanto, a conceituação dos terrenos de marinha como hodiernamente é conhecida. Contudo, não trata o Decreto-lei nº 9.760/1946 de mera

<sup>34</sup> O Decreto nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004 - Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências, define em seu artigo 2º a preamar nos seguintes termos: “**Art. 2º.** Para os efeitos deste Decreto são estabelecidas as seguintes definições: [...] XII - preamar: altura máxima do nível do mar ao longo de um ciclo de maré, também chamada de maré cheia;” (BRASIL, 2004).

<sup>35</sup> Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986, p. 1378), o termo preamar é substantivo feminino e significa maré alta e que “O instante e a altura da preamar variam de dia para dia e de lugar para lugar, segundo diversos fatores.”

conceituação e delimitação desse bem, mas de verdadeiras disposições regulamentares sobre os bens imóveis da União, dentre as quais destacam-se os terrenos de marinha.

Precisamente sobre a regulamentação dos terrenos de marinha cuidará o tópico seguinte, até sua elevação ao texto da Carta Magna de 1988. Ao mesmo tempo em que se fará uma análise do referenciado Decreto-lei sob o prisma de sua inserção no contexto histórico-constitucional e político à época de sua elaboração.

### 3.5 DECRETO-LEI Nº 9.760/1946: CONTEXTO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

O Decreto-lei nº 9.760 entrou em vigor em 5 de setembro de 1946. Curioso que nesse momento se encontrava eleita e instituída a Assembléia Constituinte pós-Estado Novo, desde 2 de dezembro de 1945, após a deposição de Getúlio Vargas em outubro desse mesmo ano. Mais intrigante ainda é que em 18 de setembro de 1946, fora submetido à votação final do plenário o projeto que redundou, nessa mesma data, na aprovação da Constituição Federal de 1946.

Conclui-se, portanto, que, mesmo inexistindo a figura do Decreto-lei no texto constitucional de 1946, foram os terrenos de marinha regulamentados sob os resquícios do período ditatorial denominado “Estado Novo”. Portanto, a regulamentação desses bens já se iniciara fora de seu contexto sócio-político, haja vista que o texto constitucional de 1946 teve como norte precípua a redemocratização do país, depois de submetido a cerca oito anos de violenta ditadura.<sup>36</sup>

A propósito desse momento histórico, anota Skidmore (1982, apud Reis, 2002) que o Estado Novo é considerado como a época de maior concentração de poderes nas mãos de uma só pessoa desde a independência do Brasil, sem excetuar-se nem mesmo a fase imperial. A idéia de Getúlio Vargas, na verdade, era a de que a Federação brasileira não passava de um adorno à Carta outorgada em 1937. Isso se torna evidente quando o presidente

---

<sup>36</sup> O período autoritário que ficou conhecido como Estado Novo teve início no dia 10 de novembro de 1937, com um golpe liderado pelo próprio presidente Getúlio. Nesta data, foi outorgada uma nova Constituição, idealizada e redigida pelo ministro da Justiça, Francisco Campos. A nova Carta incluía vários dispositivos semelhantes aos encontrados em constituições de regimes autoritários vigentes na Europa, como as de Portugal, Espanha e Itália. Com o Congresso Nacional fechado e com a decretação de rigorosas leis de censura, Vargas pôde conduzir o país sem que a oposição pudesse se expressar de forma legal. O Estado Novo foi um período autoritário da nossa história, que durou de 1937 a 1945. (FGV/CPDOC, 2009).



Getúlio, como ato simbólico realizado em uma cerimônia pública, queimou as bandeiras dos Estados-membros.

Em outras palavras, ainda sob a égide da Constituição outorgada de 1937, é que se estabelece uma norma consolidadora e regulamentadora dos terrenos de marinha. Tem-se a partir daí o estabelecimento, com vigência até os dias de hoje, da lei básica e principal diploma legal utilizado pela Secretaria do Patrimônio da União para gerenciar esses bens da União. É, também, a partir desse Decreto-lei que surge o conceito de terrenos de marinha, ainda em vigor nos dias atuais.

O Decreto-lei nº 9.760/46 é composto de 218 artigos e regulamenta não só os terrenos de marinha e os acrescidos a estes, mas também outros bens da União como as terras devolutas utilizadas para a defesa da fronteira, das fortificações, das construções militares e das estradas de ferro federais; bem assim aquelas situadas nos Territórios Federais e os bens que foram do domínio da Coroa, dentre outros.

No entanto, para o fim desse estudo interessam apenas os aspectos referentes aos terrenos de marinha situados na faixa da orla. Nesse contexto, procurar-se-á delinear alguns aspectos do Decreto-lei nº 9.760/46, buscando sempre perseguir os disciplinamentos restritos aos terrenos de marinha.

Assim dispõe o Decreto-lei nº 9.760/1946 (BRASIL, ob. cit.) a esse respeito:

**TÍTULO I: Dos Bens Imóveis da União - CAPÍTULO I: Da Declaração dos Bens - SEÇÃO I: DA ENUNCIAÇÃO**

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

a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;

[...]

**SEÇÃO II: DA CONCEITUAÇÃO**

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.

Parágrafo único. Para esse efeito, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 cm, pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”.

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.

Trata igualmente esse Decreto-lei sobre a demarcação dos terrenos de marinha (arts. 9º ao 14). Nestes destaca-se, dentre outros, a atribuição ao então Serviço do Patrimônio da União, hoje Secretaria do Patrimônio da União – SPU, a competência para determinar a posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias (art. 9º).

Os artigos 99 a 103, com as diversas alterações introduzidas a partir do ano de 1985, cuidam, dentre outros, da instituição e extinção do aforamento; estabelecem que os terrenos aforados ficam sujeitos ao foro de 0,6% do valor do respectivo domínio pleno e que esse valor será anualmente atualizado. Chama-se a atenção, entretanto, a redação constante do art. 103, inciso III, incluído pela Lei nº 11.481/2007, ao possibilitar a extinção do aforamento pela remissão do foro nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico. A remissão também é referenciada pelo art. 122 que estabelece a necessidade de notificar o foreiro sobre a sua concessão, bem assim, que será da competência do Diretor da SPU decidir sobre os pedidos de remissão.

Cabe aqui uma nota sobre a remissão a que se refere o artigo citado.

Mesmo antes da nova redação inserida pela Lei nº 11.481/2007, Celso Bandeira de Melo (1988) advertia que quando da elaboração do Decreto-lei nº 9.760/46, em sua composição original, teria o legislador se equivocado na grafia dessa palavra. Legislou “remissão”, perdoar, quando deveria ser “remição”, resgatar. Para esse autor, o legislador quis a segunda acepção, mas serviu-se da grafia da primeira. Portanto, existe, sim, na lei a possibilidade de transferência definitiva da propriedade, e não só do domínio, dos terrenos de marinha ao particular.

O artigo 116 trata da “transferência” do bem, ao passo que estabelece a obrigação do adquirente requerer, no prazo de 60 dias, que para o seu nome se transfiram as obrigações enfiteuticas, sob pena de se sujeitar à penalidade de cinco centésimos por cento (0,05%) de multa, calculada por mês ou fração sobre o valor do terreno e benfeitorias nele existentes.

A caducidade e a revigoração são tratadas pelos artigos 118 ao 121. Assim, ocorre a caducidade do aforamento no caso do foreiro deixar de pagar o foro anual por três anos consecutivos ou quatro intercalados. Nesse caso o foreiro será notificado por edital, ou quando possível por carta registrada, para, no prazo de noventa dias, apresentar reclamação ou solicitar a revigoração do aforamento. Esta só se dará se for reconhecido o direito do requerente pelo chefe local da SPU, bem assim se forem pagos os foros em atraso. A

revigoração do aforamento poderá ainda ser negada se a União necessitar, por exemplo, do terreno para o serviço público.

Quanto à ocupação, esta é disciplinada pelos artigos 127 a 132. De acordo com estes dispositivos, os ocupantes de terrenos da União, mesmo que não sejam inscritos como tal, estão obrigados ao pagamento da taxa de ocupação, inclusive, retroativo desde a data em que efetivamente se deu a ocupação. Por outro lado, a regularidade da ocupação por meio da inscrição não importa no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou mesmo ao seu aforamento, exceto o direito de preferência se a ocupação se deu antes do ano de 1940. Há que se observar ainda que em virtude do caráter precário da ocupação, mesmo estando esta regular, poderá a União, a qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse, promovendo sumariamente a sua desocupação. Neste caso, as benfeitorias existentes somente serão indenizadas, pela importância que será arbitrada pela própria SPU, se a ocupação for julgada de boa fé.

Interessante notar que os artigos do Decreto-lei nº 9.760/46, que estabeleciam os percentuais referentes à taxa de ocupação e ao laudêmio, foram revogados pelo Decreto-lei nº 2.398/87, passando este a estabelecer os respectivos percentuais além daqueles atinentes aos foros.

Outras situações, previstas originalmente pelo Decreto-lei nº 9.760/46, sofreram profundas e contundentes mudanças legislativas ao longo desses mais de 60 anos, principalmente a partir da década de 1980. Alterações essas realizadas por meio de decretos, decretos-leis, ou mesmo através de leis ordinárias, que serão, de forma sintética, analisadas a seguir.

### **3.5.1 A volta do casuísmo imperial: 1964 a 1985**

Caracteriza-se esse período como uma fase de pouca relevância, se analisadas as alterações legislativas sobre os terrenos de marinha. Consoante pode se verificar na base de dados do “Centro de Documentação e Informação - Legislação Informatizada” (CÂMARA..., 2009), de 1964 a 1985 apenas foram sancionadas duas leis ordinárias contendo disciplinamento sobre a matéria terrenos de marinha, no sentido ora estudado.

A primeira delas, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – “*Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências*”, limitou-se a declarar em seu art. 26 que

na distribuição de terras desapropriadas para fins de reforma agrária, deveria sempre ressaltar a prioridade pública dos terrenos de marinha e seus acrescidos na orla oceânica e na faixa marginal dos rios federais.

A Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985 – “*Altera a legislação tributária e dá outras providências*”, autoriza, em seus artigos 90 e 91, a remissão dos aforamentos constituídos há mais de dez anos sobre terrenos de marinha e seus acrescidos, situados além da faixa de 100 metros da orla da época e de um raio de 1.320 metros de distância de estabelecimentos militares. Para tanto, deveria o foreiro atender a determinadas condições como encontrar-se a área situada em zona especificada por ato do Ministro da Fazenda, bem assim pagar uma importância correspondente a 19,5% (dezenove e meio por cento) do valor do domínio pleno e das benfeitorias.

Quanto aos decretos-lei podem ser citados:

O de nº 1.561, de 13 de julho de 1977 – “*Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências*”, proíbe a ocupação gratuita de terrenos da União, ao mesmo tempo em que delega ao Serviço do Patrimônio da União a atribuição para promover o levantamento dos terrenos ocupados, a fim de realizar sua inscrição e a devida cobrança da taxa de ocupação (arts. 1º e 2º, *caput*). Esse Decreto-lei declara igualmente em seu art. 2º, §§1º e 2º, respectivamente, que a inscrição terá sempre caráter precário, não gerando, portanto, para o ocupante quaisquer direitos sobre o terreno ou a indenização por benfeitorias realizadas. Ao passo que será mantida a ocupação enquanto referida inscrição não contrariar o interesse público, podendo a União, inclusive, proceder ao seu cancelamento em qualquer tempo e reintegrar-se na posse do terreno após o decurso do prazo de 90 dias, contados da notificação administrativa expedida para esse fim. Estabelece ainda o seu art. 3º que a todas as ocupações realizadas após a sua vigência será imposta a cobrança de taxa de ocupação em dobro.<sup>37</sup>

Há quem afirme que a pretexto de regularizar a ocupação dos terrenos de marinha, o Decreto-lei nº 1561/77, na verdade, pretendeu conferir, ao então Serviço do Patrimônio da União, melhores condições para rentabilizar esse patrimônio. (Rufino, ob. cit.).

---

37 Extrai-se da exposição de motivos do Decreto-lei nº 1.561/77 alguns aspectos de interesse: o primeiro, constante do item 4, há clara menção de que não havia autorização legislativa para que fossem inscritas as ocupações de terrenos de marinha ocorridas a partir da vigência do Decreto-lei nº 9.760/46; segundo, item 8, a declaração de que à época havia 50.000 inscrições realizadas nos 16 Estados da Federação e uma previsão de um número maior do que este de ocupação não inscrita. Observa-se, ainda, no item 10, a preocupação governamental em impingir a onerosidade ao ocupante, inclusive, com o pagamento em dobro aos mesmos. (DIÁRIO..., 1977).

Vale salientar que esses dispositivos legais continuam em vigor, em sua inteireza.

Outro Decreto-lei de relevância, também em vigor, é o de nº 1.850, de 15 de janeiro de 1981 – *“Isenta de laudêmio as transferências do domínio útil de terrenos de marinha, destinados à construção de conjuntos habitacionais de interesse social.”*

Nesse mesmo ano, e de sentido semelhante, foi a expedição do Decreto-lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981 - *“Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência.”* (BRASIL, 1981). Esse normativo passou por uma grande reformulação com a publicação da Lei nº 11.481/2007. Análise que será feita no item subsequente.

Observa-se, deste modo, que em termos de legislação genérica, ou seja, de imposição a todos indistintamente, muito pouco houve no período ditatorial de 1964 a 1985. Todavia, ocorreu nesse interstício uma retomada da legislação casuística - muito comum na época imperial do Brasil - haja vista que o governo de exceção expediu 98 decretos com fim específico de autorizar estrangeiros a adquirir direitos em terrenos de marinha em todo o Brasil. (CÂMARA..., 2009). Exemplo é o Decreto de nº 84.222, de 19 de novembro de 1979 (hoje revogado pelo Decreto de 15 de novembro de 1991), que estabelecia:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição e tendo em vista o disposto no artigo 205 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946,

DECRETA:

Art. 1º Ficam autorizados:

- a adquirir o domicílio útil:

[...]

3) Charles Louis Nonino, de nacionalidade francesa, de fração ideal de 0,023809 do terreno de marinha, situado na Avenida Boa Viagem nº 5.600, correspondente ao apartamento nº 203, com direito a 1 (uma) vaga, também de nº 203, na garagem, Município de Recife, Estado de Pernambuco, conforme processo protocolizado no Ministério da Fazenda, sob o nº 0480-16.098, de 1978; (CÂMARA..., ob. cit.).

A respeito desse período, importante ressaltar que a despeito da constante preocupação com a segurança nacional - característica desse regime - em termos legislativos não se evidencia essa doutrina na regulação das áreas denominadas terrenos de marinha. Mas, ao contrário, identificou-se nesse interstício apenas o Decreto nº 87.040, de 17 de março de 1982 – *“Especifica áreas indispensáveis à segurança nacional insuscetíveis de usucapião especial, e dá outras providências”* (BRASIL, 1982). Esse diploma legal, de forma tímida,

apenas declarou em seu art. 5º que seria insuscetível de usucapião os terrenos de marinha e seus acrescidos essenciais à execução da política de segurança nacional.

### **3.5.2 Terrenos de marinha: ineditismo da Carta Magna de 1988 e outras discussões.**

Caracterizam-se os anos de 1986 a 2009 como um importante período, em termos legislativos, sobre a matéria terrenos de marinha, devendo enfatizar, inclusive, a elevação desse bem ao texto constitucional.

Como relevantes alterações da legislação de interesse dos terrenos de marinha, podem ser citados:

Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987 – “Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências”. (BRASIL, 1987).

Este Decreto alterou diversos dispositivos do Decreto-lei nº 9.760/46, como, por exemplo, aqueles que tratam sobre aforamento, chegando a revogar totalmente o Capítulo V do Título II; Capítulos I, II, III e V do Título III.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

No ano de 1988, com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil ocorreu a elevação dos terrenos de marinha ao nível constitucional. Declarou assim o artigo 20, inciso VII, da Constituição que são bens da União “os terrenos de marinha e seus acrescidos”. (BRASIL, 1988). Da mesma forma que estabelece o art. 49, §3º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT que a “enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima<sup>38</sup>.” (ob. cit.).

Até então nunca havia se inserido citação expressa em qualquer texto das Cartas Magnas brasileiras. Na doutrina, porém, ressoavam argumentos contrários a essa praxe, pois se a Administração Pública jamais abrisse mão da dominialidade dos terrenos de

---

<sup>38</sup> De acordo com o art. 22 do Decreto nº 5.300/2004 (ob. cit.) a orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, que compreende uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

marinha, bem assim nunca deixou de possuí-los como fonte de receita, então “o porquê do silêncio”? (Santos, 1985, p. 76).<sup>39</sup>

Um dos efeitos da inserção dos terrenos de marinha na Constituição, da forma como o foi, é o de que houve a recepção total do Decreto-lei nº 9.760/46. Há quem defenda, inclusive, que em razão da recepção do conceito dos terrenos de marinha pela Carta Magna vigente, a alteração, via lei ordinária, desse conceito é inconstitucional. E mais, não se inclui, igualmente, entre as matérias facultadas à disposição da lei de que trata o art. 49 do ADCT, alterar a noção jurídica dos terrenos de marinha, mas à lei aí referida incumbe apenas definir o conceito de faixa de segurança. Na verdade, o artigo do ADCT em referência atribui ao legislador ordinário a competência de editar lei que disponha sobre a enfiteuse de imóveis urbanos, facultando até mesmo a sua extinção, ressalvados, todavia, os terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima. (Pareceres PGFN/CPA/Nº 784/97 e 1387/96, apud Cazetta, ob. cit.)

Nesse mesmo sentido, Martins (ob. cit., p. 78) entende que em referência à incorporação dos terrenos de marinha ao texto constitucional, a legislação anterior foi inteiramente recepcionada. Conclui, inclusive, que a melhor inteligência da Carta Magna sobre esse tema é aquela que torna seu texto meramente explicativo, “[...] com o que a legislação infraconstitucional anterior foi recepcionada, em seus exatos termos.” Não necessitaria, dessa forma, de esclarecimento do que sejam os terrenos de marinha ou mesmo sua delimitação.

Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 - “Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.” (BRASIL, 1998).

A preocupação primeira dessa lei foi com a ocupação irregular de área inserta na faixa de marinha. Portanto, a partir da sua publicação restou expressamente vedada a ocupação de imóvel da União. Ademais, essa lei revogou expressamente os artigos 65-66,

---

<sup>39</sup> “Durante o V Simpósio de Direito Ambiental (Curitiba, 1987) propugnou-se que a nova Carta declarasse pertencentes “ao domínio público natural da União, as praias, os mangues, as dunas, os terrenos de marinha e seus acrescidos, as margens dos rios, as falésias, os promontórios e as restingas litorâneas”, com ressalva apenas dos “direitos privados que sobre esses bens se houverem constituído legitimamente até essa data.” Propunha-se, outrossim, que as rendas obtidas com a gestão desses bens fossem aplicadas na conservação da natureza [...]” (RUFINO, ob. cit., p. 79).

125-126 e 133, bem assim, os incisos V, VIII, IX e X do art. 105 do Decreto-lei nº 9.760/46, e o art. 4º do Decreto-lei nº 2.398/87.

Curioso que os artigos 125 e 126 tratavam da possibilidade de cessão dos terrenos de marinha, por meio de contrato ou termo e de forma gratuita, aos Municípios, aos Estados, a entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais. No caso destas, a cessão encontrava-se atrelada ao aproveitamento econômico de interesse nacional, e desde que a pessoa física ou jurídica merecesse tal favor. Matéria que passou a ser disciplinada pelo art. 18 da Lei nº 9.636/98.

De outro lado, também autoriza em seu art. 4º a habilitação de pessoas jurídicas de direito privado, Estados e Municípios, mediante a celebração de contratos e convênios com o fim de identificar, demarcar, cadastrar e fiscalizar as áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas. Em contrapartida, fazem jus à parte das receitas provenientes da arrecadação anual das taxas de ocupação e foros, bem assim da venda do domínio útil ou pleno dos lotes, resultantes dos projetos urbanísticos por eles executados.

Mais recentemente, foi sancionada a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, resultado da conversão da Medida Provisória nº 335/2006 (BRASIL, 2007). Além de alterar diversos dispositivos do Decreto-lei nº 9.760/46, revogou expressamente os artigos 6º, 7º e 8º deste. Mas a principal ação de alteração dessa norma se deu com a inclusão da Seção II-A – “Da Demarcação de Terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social” – dentro do Capítulo II – “Da Identificação dos Bens” - Título I – “Dos Bens Imóveis da União”, no corpo do Decreto-lei 9.760/46. Da mesma forma que também inseriu a Seção II-A – “Da Inscrição da Ocupação” do Capítulo I – “Da Regularização e Utilização Ordenada”, constante da Lei nº 9.636/98. Alterou também, e de forma profunda, o Decreto-lei nº 1.876/1981.

Especificamente sobre essa última alteração, houve um reforço no caráter social desse normativo inovando, inclusive, sobre a isenção de pagamento do laudêmio para as pessoas com renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos (baixa renda). Porém, o que mais chama a atenção é a renúncia de receita caracterizada pelo perdão de dívidas referentes a essa isenção, disposta no §4º do art. 1º:

§ 4º A isenção de que trata este artigo aplica-se desde o início da efetiva ocupação do imóvel e alcança os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 27 de abril de 2006, bem como multas, juros de mora e atualização monetária. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007). (BRASIL, ob. cit.).



A medida é coerente com a política de cunho social impressa pela gestão do governo federal a partir do ano de 2004. Entretanto, em matéria de terrenos de marinha, essa tem sido uma prática muito comum com o intuito de aplacar a pressão de parcela significativa da sociedade que, a cada dia, se conscientiza de que esse instituto não se coaduna mais com o atual estágio de desenvolvimento do país e com o regime democrático vigente. A cada tentativa de alteração ou de extinção dos terrenos de marinha, principalmente por parte de representantes do Congresso Nacional, o governo federal mantém-se firme no domínio pleno dessas áreas. Os argumentos utilizados pela base aliada são sempre os mesmos: as “[...]proposições acarretam efeitos prejudiciais sobre o balanço orçamentário e financeiro da União” (BERZOINI, ob. cit.), conforme já salientado quando da análise do Subitem 3.3 ao se tratar do Projeto de Lei nº 4316/2001.

No entanto, coincidência ou não, no momento em que a sociedade organizada (principalmente representada por aquela parcela que paga integralmente o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio) vem intensificando a pressão para que seja revogado o dispositivo constitucional relativo aos terrenos de marinha, a exemplo da PEC nº 53/2007<sup>40</sup>, os aliados do governo federal apressaram em votar a favor da retirada das benfeitorias realizadas pelo enfiteuta do imóvel, da base de cálculo do laudêmio. Cuida-se do Projeto de Lei-PL nº 1961/2007 (a ele apensados os PLs nº 4.140/2008 e nº 5.294/2009) de autoria do Deputado Federal Maurício Rands e relatoria do Dep. Federal Edgar Moury, ambos da base de apoio ao governo federal.

De acordo com o parecer do relator, a justificativa de seu voto favorável encontra-se fundamentada no seguinte fragmento:

Com respeito a esse último aspecto [exclui da base de cálculo do laudêmio as benfeitorias feitas com recursos exclusivos do enfiteuta], a proposição é meritória. Não há razão para que o enfiteuta seja onerado de forma proporcional ao valor das benfeitorias por ele próprio custeadas, promovendo o enriquecimento sem causa do Estado. Tanto é assim que o art. 2.038, § 1º, inciso I, do novo Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 2002, veda, de forma taxativa, a cobrança de ‘laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações’. (MOURY, 2009, p. 4).

Porém, não obstante as diversas alterações legislativas acima mencionadas, o Decreto-lei nº 9.760/46 continua sendo a norma infraconstitucional de referência em relação aos terrenos de marinha, naquilo que não tenha sido revogado ou alterado. Inclusive, no

---

<sup>40</sup> Ver Subitens 4.4 e 4.5, p. 107 e 111.

tocante à competência da Secretaria do Patrimônio da União para demarcar, fiscalizar e gerir esses bens.

Igualmente encontram-se em voga os vocábulos jurídicos denominados enfiteuse, aforamento e ocupação; velhos conhecidos e odiados por milhares de pessoas. Esses conceitos precisam ser melhor aclarados para que se possa compreender a exata dimensão dos problemas a que se encontram envoltos os terrenos de marinha. Como consequência direta da aplicação dessas expressões, tem-se, por exemplo, a cobrança dos denominados foros, da taxa de ocupação e do laudêmio. É o que se pretende examinar no item subsequente.

### 3.6 ENFITEUSE, AFORAMENTO, OCUPAÇÃO E AS RECEITAS PATRIMONIAIS DA UNIÃO

#### 3.6.1 Enfiteuse ou aforamento?

A palavra enfiteuse, inicialmente grafada como emphyteuse, origina-se do grego “em-phut-euses”, tornado “emphyteuta” (termo de direito), e que traduzida ao pé da letra significa “implantação”. Pode-se defini-la como um direito real sobre coisa alheia a título perpétuo, que permite a sua utilização e aproveitamento sob todos os aspectos, respeitada a sua substância, mediante o pagamento ao proprietário de módica contribuição anual. O proprietário da coisa (do bem imóvel) é denominado de senhor do domínio direto, domínio pleno ou senhorio; e o que a detém e a utiliza é chamado de senhor do domínio útil ou enfiteuta. Aquele [senhorio direto] tem a nua propriedade, este [enfiteuta] goza de todas as vantagens materiais da propriedade a ponto de se colocar em posição semelhante a do proprietário (Madruga, ob. cit.), pois a ele é inerente o direito de usar e gozar, mas não o de abusar.<sup>41</sup>

A figura da enfiteuse fora introduzida no Brasil pela colonização portuguesa que, como afirmado por Rosita Santos (ob. cit.) já era de uso corrente no país lusitano. Entretanto, diferentemente do que ocorria em Portugal, aqui fora implantada levando-se em

---

<sup>41</sup> O domínio é pleno quando nele se acham reunidos todos os atributos da propriedade, isto é: o uso, o gozo e o abuso. Todavia, quando o proprietário – senhorio – resolve aforar a terceiro a sua propriedade detém consigo o direito de abuso, formando assim o conteúdo do domínio direto. De outra parte, os direitos de uso e gozo transferidos ao enfiteuta, formam o conteúdo do domínio útil (Santos, ob. cit.).

consideração a sua forma utilizada no império romano antigo. Isto é, excluiu sua acepção mais violenta aplicada no Reino português que chegava, inclusive, a aforar vidas.<sup>42</sup> Madrugá (ob. cit.) retrata bem esse aspecto ao asseverar que ainda em meados do século XVIII, a enfiteuse era em Portugal um dos contrafortes da prepotência das ordens religiosas e da aristocracia; só tendo sido modificada depois das reformas ocorridas em 1823 e da promulgação do código civil naquele país.

Por outro lado, Lafayete Pereira (1943) registra que duas das causas para a utilização da enfiteuse no Brasil-Colônia de forma mais temperada, seriam a vastidão das propriedades e a escassez de população. Essa peculiaridade teria produzido os mesmos resultados que na Roma antiga. É que para ter quem cultivasse e aproveitasse a terra, necessário que se efetivassem condições vantajosas para o enfiteuta; essa a razão dos prazos perpétuos e a modicidade das pensões. Essa característica levou a enfiteuse, desde a sua criação, a ter um fim econômico de grande alcance, principalmente, em face de sua utilização para aproveitamento e exploração dos terrenos não cultivados.

Nesse sentido, inicialmente aplicadas nas sesmarias, a utilização da enfiteuse foi também a forma encontrada para se permitir o uso dos terrenos de marinha.

Contudo, em relação a essa matéria, não se encontra nas Ordens, Avisos e Ordenações aplicados ao Brasil a expressão enfiteuse, mas, sim, as palavras foro e aforamento, prazo e empraçamento (Santos, ob. cit.).

A Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que instituiu o antigo Código Civil brasileiro, refletiu essa influência lusa, pois tratava a enfiteuse e o aforamento como sinônimos. Da mesma forma, estabelecia como sendo de mesmo sentido os termos foro ou pensão, ao se referir ao pagamento anual pela utilização do imóvel. Assim, disciplinava em seu art. 678 que dava-se “a enfiteuse, aforamento, ou empraçamento” quando o proprietário atribuisse a outrem o domínio útil do imóvel, devendo o enfiteuta pagar ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável. Igualmente, estipulava esse estatuto civil (art. 679) que cuidava a enfiteuse de um contrato perpétuo, sendo que sua limitação no tempo configurava verdadeiro arrendamento, e como tal regida (BRASIL, 1916).

O Decreto-lei nº 9.760/46, por sua vez, utiliza dessa mesma técnica legislativa, sem fazer distinção dos termos enfiteuse, aforamento ou mesmo do foro, este mais

---

<sup>42</sup> “No Brasil, por força das circunstâncias peculiares, nunca foi a enfiteuse uma instituição odiosa. [...] Nem na época colonial, nem depois da fundação do Império, puderam entrar em nossos costumes os aforamentos por vidas – a grande fonte de abusos e das dificuldades que enredavam o Direito Português.” (PEREIRA, 1943, p. 455).

usual no sentido de representar o percentual que se paga anualmente pela utilização dos terrenos de marinha.

No âmbito do direito privado, contudo, houve uma inovação sobre esse instituto haja vista que a Lei nº 10.406/2002 - institui o novo Código Civil - proibiu a constituição de enfiteuses, subordinando as existentes, ao tempo de sua entrada em vigor, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior. Da mesma forma que vedou a cobrança de laudêmio nas transmissões de bem aforado (art. 2.038, *caput* e §1º). Entretanto, tratou de ressaltar no §2º do mesmo artigo que a “enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial” (BRASIL, 2002).

Portanto, no que se refere aos terrenos de marinha, continua viva no direito administrativo e constitucional a figura da enfiteuse. Isso se deve não só à expressa disposição do novo Código Civil, mas igualmente ao que disciplina o Decreto-lei nº 9.760/46 e ao que determina o art. 49, §3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.” (BRASIL, ob. cit.)

Assim, ante a ausência de interesse público conjugada com a conveniência e oportunidade para que o particular utilize as áreas denominadas terrenos de marinha, a União poderá dispor desse bem, desde que o faça sob o regime de aforamento ou enfiteuse. Isto é, poderá transferi-lo ao particular na forma de domínio útil, mantendo consigo o domínio direto. Por outro lado, presente o interesse público, mantém-se, como regra, o domínio pleno com a União.

É de se salientar ainda que somente o aforamento (contrato de enfiteuse) é registrado em cartório de registro de imóveis, em razão de sua característica de direito real e oponível contra terceiros. Esse registro propicia, inclusive, maior valor econômico sobre o imóvel e será exatamente essa a peculiaridade que diferencia o ocupante do foreiro.

### **3.6.2 A ocupação e suas limitações**

Por conseguinte, não só a enfiteuse, ou aforamento, permite o uso dos terrenos de marinha pelo particular. Essa utilização também é possível sob a forma de ocupação precária, ante o pagamento de um valor chamado taxa de ocupação.

Modalidade também denominada de cessão onerosa de uso, gênero do qual a permissão de uso é espécie, a ocupação seria a forma residual para utilização dos terrenos de marinha, sendo a regra o aforamento (Miranda, 2006). Como se trata de autorização de natureza precária são as ocupações regulares registradas tão-somente perante a SPU. Isso, frise-se, não impede a União de reaver o imóvel ocupado a qualquer tempo, pois esse registro não gera direitos à propriedade.

Como dito, diferentemente do aforamento, contrato de caráter perpétuo onde o foreiro faz jus à indenização em relação ao próprio domínio útil e às benfeitorias, o regime de ocupação tem caráter precário, podendo a União, em qualquer tempo, retomá-la sumariamente, indenizando apenas as benfeitorias acaso existentes, consoante estabelece o art. 132 do Decreto-lei nº 9.760/1946 (BRASIL, ob. cit.).

Pesa ainda em desfavor do ocupante o entendimento assente de que, em virtude de ser considerado bem da União de forma originária, o terreno de marinha lhe pertence independentemente de estar ou não demarcado. Goza, portanto, o ato administrativo de demarcação do atributo de presunção de legitimidade. Na prática, quer isso dizer que o ônus de comprovar que o bem não se situa em área definida como terrenos de marinha é do ocupante do imóvel.

Do mesmo modo, diferentemente do foreiro ou enfiteuta, ao ocupante não é permitido adquirir o domínio útil da propriedade por meio de usucapião contra o particular. Assim, inexistente a enfiteuse regularmente constituída e sendo o imóvel utilizado sob o regime de ocupação, não é possível a aquisição do domínio útil por usucapião, em razão da própria natureza precária, característica dessa modalidade. Na verdade, essa é uma questão reiteradamente decidida pelos Tribunais Federais, inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça, consoante se observa no excerto a seguir:

Não comprovação de que o terreno já fosse foreiro. Segundo a jurisprudência desta Corte, ‘admissível usucapião quando o imóvel já era foreiro e a constituição da enfiteuse em favor do usucapiente se faz contra o particular até então enfiteuta e não contra a pessoa jurídica de direito público que continua na mesma situação em que se achava, ou seja, como nua proprietária’. (STJ - REsp nº 149445/PE, unânime.) (BRASIL, 2001).

Todavia, em conformidade com o art. 13 da Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998.), com a redação dada pelo Decreto nº 3.725, de 10.1.2001 (BRASIL, 2001), terá preferência no aforamento, o ocupante que comprovadamente, na data de 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano e que esteja, no momento da

formalização do contrato de alienação do domínio útil ou enfiteuse, regularmente inscrito e em dia com suas obrigações perante a SPU.

No entanto, não há que confundir a ocupação regular - devidamente inscrita ou cadastrada perante a SPU – daquela sem nenhum registro. Cuida-se, nessa segunda hipótese, de ocupação ilícita, pois o ocupante comete o esbulho possessório contra a União, mercê da passividade da administração, mas fica sujeito às penalidades (Miranda, ob. cit.). Considerada ilegal a ocupação, portanto, o ocupante não faz jus a quaisquer direitos. Um desses é a indenização pelas benfeitorias, pois para tanto é necessário que o ocupante detenha título de boa fé, conforme determina o art. 132, §1º do Decreto-lei nº 9.760/1946 (BRASIL, ob. cit.).

Decorrem, ainda, tais impedimentos das disposições contidas na Lei nº 9.636/1998 (BRASIL, ob. cit.). Essa norma autoriza a SPU a proceder à regularização das ocupações, consoante estabelece seu art. 1º, *caput*, com redação dada pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 (BRASIL, 2007). Igualmente, determina àquele Órgão prover à lavratura, em livro próprio, com força de escritura pública, o termo competente (art. 1º, §2º). E no que concerne à natureza da ocupação, declara expressamente que a sua inscrição é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade (art. 7º), portanto discricionariamente.

O fato é que a partir da instituição do aforamento e do registro da ocupação, a União estipula uma cobrança de valores anuais em face da utilização desses bens. Associado a essa cobrança goza, ainda, a União do recebimento do pagamento pelo não exercício da preferência, no caso de transferência onerosa do uso dessa propriedade a outrem, o que caracteriza o denominado *laudêmio*. Todos esses percentuais e valores constituem as chamadas receitas patrimoniais da União, que serão delineadas, de forma breve, nos subitens dispostos a seguir.

### **3.6.3 A cobrança do foro e sua origem**

O foro anual, cobrado como forma de retribuição pela utilização dos terrenos de marinha, tem relação direta com aquele criado no final do século de XVII que visava a uma compensação em contrapartida ao recebimento da terra em sesmaria. A esse respeito, registra Manoel Madrugá (ob. cit.) que em 1695 foi resolvido, por carta régia, que às pessoas a quem se dessem sesmarias, deveriam ser obrigadas, além do pagamento do dízimo à

ordem de 'Chisto', também a de um foro. Semelhante exigência nunca foi, entretanto, observada até 1777, quando Manoel da Cunha Menezes, por suas portarias e alvarás, declarou que o sesmeiro pagasse certo foro arbitrado, segundo a avaliação a que a Câmara do distrito mandaria proceder. A partir daí o proprietário tornou-se um enfiteuta transformando, assim, o direito pleno, que lhe fora assegurado, em domínio útil. A obrigação de pagamento do foro atingia inclusive a terra inculta<sup>43</sup>.

Em Pernambuco, executando-se a citada decisão, foi deliberado que cada légua de terra, até 30 de distância do Recife e de Olinda, pagaria 6\$ (seis réis) de foro, sendo essa deliberação aprovada pela carta régia de 28 de setembro de 1800.<sup>44</sup> Na verdade, a partir das cartas de sesmaria, de 1780 em diante, passou-se a registrar a cláusula que obrigava o pagamento de foro anual por cada légua.

Deste modo, como assinalado no tópico *Terrenos de marinha: sua origem e conceituação*, declarada sua independência o Brasil passa a se preocupar com suas fontes de receitas de forma mais organizada. Em virtude desse contexto, surge a Lei de 15 de novembro de 1831 que, além de inserir pela primeira vez a expressão terrenos de marinha em um texto legal, determina expressamente a instituição da cobrança de foro para todos aqueles que venham a ter concedido terreno de marinha. Ao mesmo tempo em que obriga a cobrança retroativa àqueles que já eram detentores de tal concessão. Pode-se afirmar, destarte, que a partir daí inicia-se um novo ciclo na história dos terrenos de marinha, pois a ele passa a ser aplicado, de forma destacada das sesmarias e com destino definido das rendas deles auferidas, um velho e conhecido instituto da sesmaria: o pagamento de foro anual em contrapartida à utilização dessa faixa de terra.

Porém, será a partir do ano seguinte que se vai estipular o devido percentual a ser cobrado a título de foro pelo uso dos terrenos de marinha. Como já abordado em tópico anterior,<sup>45</sup> além de definir e delimitar as áreas em questão, determinou o Tribunal do Tesouro Público Nacional por meio da Instrução nº 348, de 14 de novembro de 1832, que a taxa de foro deveria ser cobrada à razão de 2 <sup>1</sup>/<sub>2</sub>% (dois e meio por cento). Daí em diante os terrenos de marinha apareceram sempre como um elemento gerador de uma renda incluída nas leis orçamentárias. (Santos, ob. cit.).

---

<sup>43</sup> Do latim *incultu*. Não cultivado; sem cultura; rude; agreste; árido: terreno inculto. (FERREIRA, 1986, p. 935).

<sup>44</sup> A partir de 1808 viveu-se no Brasil uma fase de sobrecarga fiscal, que avançaria até o ano de 1835, no período regencial, quando da menoridade de D. Pedro II. (Godoy, 2008).

<sup>45</sup> Ver Subitem 3.4, p. 67.

No transcurso do tempo passou esse percentual por variação. Entretanto, atualmente o art. 101 do Decreto-lei nº 9.760/1946 (ob. cit.) estipula que os terrenos aforados pela União estão sujeitos ao pagamento de foro de 0,6%(seis décimos por cento), calculado sobre o valor do respectivo domínio pleno, anualmente atualizado. Quer isso dizer que as benfeitorias não compoem a base de cálculo para efeito de cobrança de foro. De outro lado, declara o parágrafo único desse mesmo artigo que o não pagamento do foro, por três anos consecutivos, ou quatro intercalados, implicará na caducidade do aforamento ou enfiteuse.

### **3.6.4 A taxa de ocupação**

De acordo com o levantamento de normativos antigos, identificou-se que a figura da taxação dos terrenos de marinha ocupados e ainda não aforados, surgiu com a edição da Lei nº 3.979, de 31 de dezembro de 1919 (Santos, ob. cit.). No entanto, foi a partir do Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920 que se estabeleceu o percentual de cobrança anual dessa taxa. Assim, em conformidade com o art. 3º desse Decreto, “a taxa de ocupação fica fixada em 6% para os terrenos da zona urbana e 4% para os da zona rural.” (Santos, ob. cit., p. 228). Hoje, essa matéria encontra-se regulada pelo Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que estipula o seguinte (BRASIL, 1987):

Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de:

I - 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 30 de setembro de 1988; e (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.422, de 1988) (Vide Lei nº 11.481, de 2007)

II - 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de outubro de 1988. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.422, de 1988).



### 3.6.5 O Laudêmio<sup>46</sup>

O laudêmio, por sua vez, corresponde ao pagamento de 5% (cinco por cento) calculado sobre o valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, quando ocorrer transferência onerosa, entre vivos, do imóvel. Essa determinação encontra-se igualmente regulada pelo Decreto-lei nº 2.398/1987, art. 3º (BRASIL, ob. cit.). A peculiaridade dessa cobrança, porém, é que ela incide tanto quando da transferência onerosa do imóvel aforado, como daquele apenas ocupado.

A atual redação desse regulamento obriga, ainda, ao adquirente do domínio útil da União que requeira à SPU a transferência e os registros cadastrais para o seu nome, no prazo máximo de 60(sessenta dias). A não observância desse preceito acarretará ao comprador o pagamento de multa equivalente a 0,05% (cinco centésimos por cento) por mês ou fração, calculada sobre o valor do terreno e benfeitorias neles existentes.

De outro lado, ente a pressão social que vem sofrendo o governo federal em face dos altos valores cobrados pela utilização dos terrenos de marinha, o Ministério do Planejamento expediu a Portaria nº 233, de 24 de julho de 2008 (BRASIL, 2008). Esse regulamento administrativo tratou de isentar do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmio os foreiros e ocupantes de imóveis da União, que sejam considerados carentes ou de baixa renda. A própria norma define tais pessoas como sendo aquelas cuja renda familiar seja igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos. Deste modo, deferido o pedido pelo Ministério do Planejamento, o beneficiário ficará isento do pagamento respectivo por um período de quatro anos, quando deverá passar por uma nova avaliação a fim de se aferir a manutenção, ou não, da condição financeira.

---

<sup>46</sup> Atribui-se a formação do vocábulo a *laudandi*, gerúndio de *laudare* (louvar, reconhecer), por designar um reconhecimento ou aprovação por parte do senhorio direto do prédio aforado ao novo enfiteuta, em face da transferência ou alienação que para ele se faz da enfiteuse (do domínio útil). A palavra é originária da Idade Média. E já era utilizada pelos romanos com a significação que tem hoje. Era a soma em dinheiro, devida ao proprietário do prédio (senhorio direto), quando ocorria a transferência ou a alienação do domínio útil para outro foreiro ou enfiteuta, mediante seu consentimento. (Silva, ob. cit.). (Grifos do autor).

#### **4. A GESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA PELA SPU E SEUS REFLEXOS**

##### **4.1 ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA SPU**

De acordo com Santos (ob. cit.) o primeiro ato de Governo que atribui a uma repartição pública a obrigação de cuidar das ainda indefinidas faixa de marinha, foi o Decreto de 13 de julho de 1820. Neste Decreto estabelecia que a Repartição da Marinha teria competência para conceder, em todos os portos, qualquer porção de praia.

Por outro lado, há indicação de que a SPU teria se originado a partir da Lei nº 601/1850 que, pela primeira vez na história, autorizou a criação de uma Repartição-Geral de Terras Públicas. De acordo com o art. 21 desse ato normativo à Repartição-Geral atribuiu-se o papel de dirigir a medição, divisão, descrição e conservação das terras devolutas, bem assim de fiscalizar a venda e distribuição desses bens. Com a promulgação da República adveio a Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, que criou um novo órgão para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. Em 1932, passou o Órgão a ser denominado pelo Decreto nº 22.250/1932, de Diretoria do Domínio da União. Com o advento do Decreto-lei nº 6.871/1944, foi alterado para Serviço do Patrimônio da União. E, por fim, em conformidade com a redação do Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, recebeu sua atual denominação, isto é, Secretaria do Patrimônio da União-SPU, à época integrante da estrutura do Ministério da Fazenda. (RELATÓRIO..., 2007)

Atualmente, a SPU é um órgão da administração direta do Poder Executivo e encontra-se vinculada, desde a edição da Medida Provisória nº 1795/1999, à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

Organizada como uma unidade administrativa central, a SPU descentraliza-se em vinte e sete Gerências Regionais – GRPUs e em departamentos internos. Sua estrutura organizacional e competência estão estipuladas pelo Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007, revigorado pelo Decreto nº 6.222, de 04 de outubro de 2007. Seu Regimento Interno foi aprovado pela Portaria nº 232, de 3 de agosto de 2005, anexo XII. (RELATÓRIO..., ob. cit.)

No que diz respeito a esse Órgão e ao interesse do tema em estudo, estipula o Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007, as seguintes estrutura organizacional e competência:

ANEXO I  
CAPÍTULO II  
DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 2º. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem a seguinte Estrutura Organizacional:

II - órgãos específicos singulares:

g) Secretaria do Patrimônio da União:

[...]

Art. 38. À Secretaria do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

**III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;**

**X - conceder aforamento e remição, na forma da lei;**

**XIX - proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União;**

XXI - formular política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, executando, na forma permitida em lei, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação; (grifei)

**a) Departamento de Gestão de Recursos Internos:** cabe-lhe coordenar, controlar e orientar as atividades relativas a pessoal, desenvolvimento de pessoas, administração, infra-estrutura, planejamento, orçamento, administração financeira e manutenção de sistemas de informações, bem como o desenvolvimento de ações e projetos voltados ao desenvolvimento tecnológico, no âmbito da Secretaria;

**b) Departamento Gestão de Receitas Patrimoniais:** compete a ele coordenar, controlar e orientar as atividades relativas aos processos de arrecadação e cobrança de créditos patrimoniais;

**c) Departamento de Caracterização do Patrimônio:** tem por incumbência coordenar, controlar e orientar as atividades relacionadas à identificação, ao cadastramento e à fiscalização dos imóveis da União;

**d) Departamento de Destinação Patrimonial:** cabe a ele coordenar, controlar e orientar as atividades relacionadas com o desenvolvimento de ações e projetos voltados à destinação, regularização fundiária, normatização de uso e análise vocacional dos imóveis da União;

**e) Departamento de Incorporação de Imóveis:** a ele compete coordenar, controlar e orientar as atividades de incorporação imobiliária ao patrimônio da União, nas modalidades de aquisição por compra e venda, por doação em pagamento, doação e usucapião, bem como de imóveis oriundos da extinção de órgãos da administração federal direta, autárquica ou fundacional, liquidação de empresa pública ou sociedade de economia mista, cabendo-lhe, ainda, o levantamento e a verificação in loco dos imóveis a serem incorporados, a preservação e regularização dominial desses imóveis e a articulação com entidades e instituições envolvidas.

O que se observa ante os relatórios apresentados pelas Gerencias Regionais do Patrimônio da União – GRPUs e as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União-TCU, é a constante carência de pessoal, a falta de infra-estrutura adequada, um deficiente sistema informatizado e às vezes até ausente. Essas carências impossibilitam à SPU desempenhar com eficiência suas funções administrativas e cumprimento de metas.

Apenas para ilustrar situações mais recentes sobre essas ineficiências/deficiências, observa-se como parâmetro a Tomada de Contas Anual realizada pela Controladoria-Geral da União na GRPU de Santa Catarina, referente ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2006<sup>47</sup>; o relatório de gestão apresentado pela GRPU/PE, referente ao ano de 2007 e o próprio Relatório de Gestão da SPU, também atinente ao ano de 2007.

Em Santa Catarina, a Controladoria-Geral da União, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno, apurou no ano de 2006 as seguintes carências e impropriedades:

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**  
**TOMADA DE CONTAS ANUAL**  
 CERTIFICADO Nº : 190334  
 UNIDADE AUDITADA : GRPU/SC  
 CÓDIGO : 170173  
 EXERCÍCIO : 2006  
 PROCESSO Nº : 04972.000579/2007-59  
 CIDADE : FLORIANOPOLIS

Cabe registrar que, com relação ao indicador de eficácia e eficiência relacionado ao Projeto Orla, não foi registrado o seu percentual de realização. Nos termos da informação constante do Relatório de Gestão, os gestores foram sucintos ao trazer que "O alcance integral da meta planejada ficou prejudicado, dentre outros fatores, pela carência de recursos humanos e materiais da Gerência [...]"

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

Foram examinados, quanto à legitimidade e legalidade, os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, praticados no período de 01Jan2006 a 31Dez2006. [...]

3. Diante dos exames aplicados, de acordo com o escopo mencionado no parágrafo segundo, consubstanciados no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão nº 190334, houve gestores cujas contas foram certificadas como irregulares e/ou regulares com ressalvas. Os fatos que ensejaram tal certificação foram os seguintes:

---

<sup>47</sup> A escolha do Estado de Santa Catarina justifica-se em razão da configuração da costa da capital Florianópolis, que por se tratar de uma ilha encontra-se em grande parte demarcada como terrenos de marinha. Recife, por sua vez, apresenta característica semelhante, pois além de uma extensa costa é recortada pelo Rio Capibaribe – sofre influência das marés - que a transforma em diversas ilhotas. Ademais, segundo informação publicada no Jornal do Commercio (ob. cit.), 60% do seu território é considerado como terrenos de marinha.

### 3.1 Impropriedades:

2.1.1.6 - Não-atendimento de recomendação da CGU-R/SC, referente a cancelamento de aforamento do imóvel e atendimento da IN/SPU n.º 001, de 30/03/2005.

2.2.1.1 - Fragilidades na base de dados SPIUnet

2.2.1.2 - Inexistência de vistorias sistemáticas nos Próprios Nacionais, contrariando a obrigatoriedade normativa em vigor.

2.2.1.3 - Inexistência de controles formais sobre as vistorias e fiscalizações realizadas no exercício.

2.2.1.4 - Existência de trechos de terrenos de marinha e terrenos marginais pendentes de demarcação, em função de ausência de priorização da gestão.

2.2.1.5 - Existência de áreas de terrenos nacionais interiores pendentes de demarcação, em função de ausência de priorização da gestão.

2.2.1.6 - Ineficiência no cadastramento de ocupantes de imóveis da União em Santa Catarina.

2.2.1.7 - Falhas no cadastro de ocupantes de imóveis da União.

2.2.1.9 - Atendimento parcial de recomendações da SFC/CGU, relativo à atualização da Planta Genérica de Valores da Unidade. Florianópolis, 17 de junho de 2007. (CONTROLADORIA..., 2007, p. 7-8).

Conforme se observa no excerto do Relatório de Gestão do ano de 2007 adiante, a GRPU em Pernambuco não se encontra em melhor situação.

#### 2.1. Papel da unidade na execução das políticas públicas

A Gerência Regional do Patrimônio da União em Pernambuco, executa suas políticas públicas dentro do contexto definido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e sintetizada em **sua missão que é a de conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora** e em apoio aos programas estratégicos para a nação.

#### PRINCIPAIS AÇÕES FINALÍSTICAS

Demarcação da LPM – Linha de Preamar Média - do litoral sul do Estado, publicada no Diário Oficial do Estado, de acordo com a ON GEADE 002, março de 2007; Certificação Cadastral; Fiscalização/Vistoria; Reforma Agrária; Regularização Fundiária; Provisão habitacional em Áreas da União; Arrecadação Patrimonial; Política Financeira de Interesse Social; Destinação Imobiliária para órgãos da Administração Pública Federal.

#### 3. Execução de vistorias para apuração de denúncias ou procedimentos de fiscalização.

**Justificativa:** [...] Estava prevista na nova estrutura do Órgão, a criação de um Serviço de fiscalização. Esta estrutura não foi aprovada pelo Congresso Nacional. **Visando suprir esta falta de estrutura, a Gerência constituiu, recentemente, um grupo de trabalho composto de 7 servidores - nenhum deles exclusivo para a atividade, devido a grande carência de pessoal - com o objeto de atuar na fiscalização da orla.** Como dificuldade principal citamos a existência de apenas um veículo oficial. Em atendimento à solicitação de auditorias, foi criada uma pasta para arquivamento dos relatórios

das vistorias realizadas pela DIIFI, constando em 2007 mais de 40 vistorias. **Vale salientar que no contrato de recadastramento, está incluída a vistoria de todos os 67.000 imóveis.** Com esta vistoria foi possível a inclusão de novas informações sobre os imóveis cadastrados. (Grifei). (RELATÓRIO GRPU/PE, 2007, p. 2-4)

Entretanto, dado de relevo extraído do Relatório de Gestão da GRPU/PE do ano de 2007, mostra que em termos de arrecadação essa unidade chegou a ultrapassar a meta estabelecida para o ano em referência. De acordo com o citado documento, a SPU estimou uma arrecadação na ordem de R\$36.000.000,00 (trinta e seis milhões de reais) para o Estado de Pernambuco no ano de 2007. No entanto, essa meta foi superada, tendo sido arrecadado nesse período o montante de R\$36.293.890,00 (trinta e seis milhões duzentos e noventa e três mil e oitocentos e noventa reais)

Curioso notar que o esforço do órgão em cumprir metas arrojadas de arrecadação expõe a prática governamental de que a missão da SPU está muito mais voltada à arrecadação do que à “função socioambiental” da propriedade. Essa contradição evidencia-se ante a impossibilidade fática do exercício da fiscalização a que refere o excerto do Relatório acima. Há que se refletir: como se realiza uma fiscalização em toda a orla do o Estado de Pernambuco, possuidor de uma extensão de 187km (GERCO-PE, 1997), contando com sete servidores não exclusivos no desempenho dessa atividade e com apenas uma viatura?

A SPU, em seu Relatório de Gestão apresentado no ano de 2007, busca justificar a ausência de cumprimento de seus programas principalmente na carência de pessoal, como a seguir se constata.

Ressalte-se, entretanto, o surgimento de ocorrências conjunturais que, no exercício em exame, [2007] impactaram, de forma limitadora, tanto o processo de modernização institucional, quanto a expectativa de ampliação da capacidade gerencial e operacional da SPU. [...]

Por outro lado, o esforço empreendido para dotar a SPU de estrutura organizacional e administrativa apropriada foi frustrado pela rejeição da Medida Provisória nº 377/2007, pelo Senado Federal. Em que pese a disposição do Poder Executivo em apresentar uma proposta de equacionamento para as deficiências históricas da SPU, parte do Poder Legislativo não se sensibilizou com as medidas, impedindo a implantação de uma nova estrutura organizacional, cuja construção foi objeto de parceria com a Secretaria de Gestão – SEGES.

Em consequência disso, foi suspensa a Chamada Pública de Currículos, idealizada com a SEGES, como instrumento de seleção de pessoas para provimento de 107 (cento e sete) cargos da nova estrutura organizacional. (RELATÓRIO SPU, 2007, p. 8).

Consoante informa esse documento a força de trabalho da SPU contava em 2007 com 1.081 servidores e 73 terceirizados, dos quais 154 estão lotados na sede e 1.000,

nas 27 GRPUs. Além disso, esse Órgão conta ainda com 215 estagiários inseridos no Programa de Estágio Curricular.

Não obstante esse quadro e a nomeação de mais 67 servidores no ano de 2007, confirma o citado relatório da SPU que ainda persiste a precariedade de recursos humanos. E mais, a evasão do quadro de pessoal tem sido considerável, motivada pela baixa remuneração.

#### 4.2 CRITÉRIOS UTILIZADOS PELA SPU PARA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA E A ELEVÇÃO DO NÍVEL DO MAR

Deixemos, porém, registrado que o Brasil não tem ainda essa demarcação completa. De 1500 a 1831 levamos 331 anos mencionando a *marinha* para, então, incorporá-la a um texto de lei. De 1831 a 1982 vivemos 151 anos e o litoral brasileiro não tem a linha de preamar médio definitivamente traçada em todos os seus sete mil quatrocentos e oito (7.408) quilômetros de fronteira atlântica. (SANTOS, 1985, p. 122)<sup>48</sup>

A afirmação de Rosita Santos citada acima pode ser perfeitamente completada com a frase: de 1982 a 2009 passaram-se mais vinte e sete anos e o Brasil continua sem conseguir demarcar os terrenos de marinha, localizados na extensa faixa litorânea brasileira.

Um dos aspectos dessa dificuldade é assinalado por Muehe (ob. cit.) ao afirmar que o limite de 33m dos terrenos de marinha, medidos, em direção à retroterra, a partir da preamar de sizígia<sup>49</sup> de 1831, além de ser de difícil determinação, freqüentemente não ultrapassa a largura da berma<sup>50</sup> de praias mais largas. Sem contar que os limites oceânicos sequer são considerados.

Compartilha desse pensamento Miranda (ob. cit.), pois segundo esse autor a falta de controle da posse dos terrenos de marinha ao longo de nossa história, a realização de registros públicos deficientes, a legislação oscilante, bem assim o difícil critério de

<sup>48</sup> Na mesma página da obra, a autora cita como fonte o Anuário Estatístico do Brasil, Ed. 1981, IBGE, ressaltando que nos 7.408 km não estão incluídas as terras de marinha das margens dos rios, das lagoas, e das que contornam as ilhas – até onde se faça sentir a influência das marés.

<sup>49</sup> Preamar significa maré máxima ou maré cheia. Por sua vez, a maré de sizígia (I. *spring tide*) ou maré viva é aquela maré com maior amplitude que ocorre quando a Lua, a Terra e o Sol estão alinhados, isto é, durante as fases de Lua Nova e Lua Cheia. (GLOSSÁRIO..., 2009).

<sup>50</sup> “[...] Porção praticamente horizontal da praia ou *pós-praia* (backshore) formada pela sedimentação por ação de ondas acima da linha de *preamar média*. [...] Algumas praias não possuem bermas, enquanto que outras apresentam uma ou várias.” (SUGUIO, ob. cit., p. 21).

demarcação possibilitaram que se formassem direitos conflitantes sobre tais bens públicos, o que gera a insegurança jurídica.

Nessa linha de pensamento assinala Mariana Freitas (ob. cit.) que:

[...] precisar a linha de preamar média de 1831 não é tarefa simples. E é justamente da solução desse complexo desafio que depende a delimitação dos terrenos de marinha, ou seja, dos 33 metros contados ‘desde os pontos a que chega a preamar média’, delimitação esta a ser estabelecida pela Secretaria de Patrimônio da União.

Nos termos do Dec.-lei 9.760, de 05.09.1946, devem ser usadas como base ‘plantas de autenticidade irrecusável relativas àquele ano, ou, quando não obtidas, à época que do mesmo se aproxime’. É evidente a enorme dificuldade de localização de tais plantas, tendo em vista o longo tempo decorrido. No decreto de 1946, a data escolhida deveria ter sido a mesma em que se tivessem estabelecido referenciais cartográficos capazes de definir a linha de preamar média, o que tampouco foi feito na norma de 1831. É clara a dificuldade de obter plantas de autenticidade irrecusável datadas desse ano.

[...] Na cidade de Santos [por exemplo], em 1913, advertia-se que, aos 81 anos de vigência da lei, já não se encontravam documentos que permitissem afirmar qual seria a efetiva linha do preamar médio de 1831.

Em contrapartida, Obéde Lima (2009) garante que atualmente existem métodos desenvolvidos por ele que possibilitam a localização da LPM/1831, sem qualquer dificuldade, desde que sejam seguidos os procedimentos recomendados pelo estudo respectivo. Todavia, esse mesmo autor assevera ao concluir sua pesquisa que a LPM/1831 caducou nestes últimos 178 anos e perdeu a sua eficácia como isolinha, em face da elevação do nível médio dos oceanos em caráter global e, em particular, da parte do Oceano Atlântico Sul que banha a costa marítima brasileira, consoante já salientado quando se falou dos terrenos acrescidos aos de marinha, para o qual se remete.

Em um ponto todos merecem razão, pois em conformidade com a lei vigente as demarcações devem observar a linha do preamar-médio do ano de 1831. Entretanto, essa regra normativa não vem sendo respeitada pela SPU, mas, ao contrário, este Órgão utiliza a chamada linha de vegetação ou do jundu como referência para definir a área como terrenos de marinha. Essa é, inclusive, a afirmação de Diógenes Gasparini (2006, p. 865) ao lecionar que:

Em razão da falta de demarcação [...] a SPU, tem aceito outro critério, diferente do previsto no Decreto-Lei n. 9.760/46, para determinar a linha que separa as marinhas das terras particulares. Substituem os peritos a linha da preamar média de 1831 pela *linha do jundu*, caracterizada pelo início de uma vegetação (jundu), sempre existente



além das praias e para o interior das terras que com elas confinam. (Grifo do autor).

Nessa mesma linha de raciocínio discorre Joel Niebuhr a partir da análise dos procedimentos utilizados pela SPU para delimitar a linha do preamar-médio de 1831. Para esse autor:

Já há algum tempo, a Secretaria do Patrimônio da União adotou a prática de contar os terrenos de marinha aleatoriamente, a partir da linha de vegetação que marca o fim das praias, que costuma ser denominada de linha de jundu, em ostensivo desalinho à ordem jurídica. (NIEBUHR, 2004, p. 4).

Obéde Lima (2002), ao estudar os critérios adotados pela SPU para identificação da LPM e conseqüente demarcação dos terrenos de marinha, constatou que de fato a localização presumida da LPM/1831 é uma praxe do gestor público desses imóveis.

Os procedimentos praticados atualmente para a determinação da LPM/1831, na demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, continuam os mesmos do início do século próximo passado.

[...] constata-se pelo **“Relatório da Demarcação dos Terrenos de Marinha no município de Joinville, SC”** (GRPU/SC, 1990), realizada nos anos de 1989/90, consubstanciada, atualmente, pela **Instrução Normativa SPU/2/2001**, que as interpretações decorrentes das análises na documentação obtida têm conduzido, na práxis, a uma localização presumida da LPM/1831, acarretando uma **imprecisão** no procedimento demarcatório, pois o conceito de **preamar média** não está sendo obedecido. [...]

A prática que vem sendo empregada na demarcação da LPM/1831, tanto a relativa a adoção da **média das máximas preamares**, quanto a de utilizar a **linha da vegetação inicial** da zona supralitoralânea, encontra-se atualmente consubstanciada no caput do artigo 2º e no seu parágrafo segundo, da Instrução Normativa da SPU nº 2, de 12 de março de 2001 [...]. Tais procedimentos contrariam, frontalmente, a legislação superior que define a LPM/1831 e, por via de conseqüência, ameaçam o direito de posse e propriedade particulares, nas áreas alodiais. (LIMA, 2002, p. 65-66). (Grifos do autor).<sup>51</sup>

Por sua vez, a Gerencia Regional de Patrimônio da União em Pernambuco – GRPU/PE – inquirida pelo Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Pernambuco – a respeito dos parâmetros utilizados para definição da linha da preamar-média de 1831, não conseguiu indicar de forma precisa os critérios adotados para chegar a tal fixação (MPF/PRPE, 2007).

---

<sup>51</sup> Os terrenos de marinha e seus acrescidos vêm sendo demarcados pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, a partir de uma linha de preamar média de 1831 presumida. Deste modo, muitos são os casos em que os proprietários das parcelas alodiais (limitantes com os terrenos de marinha) tiveram as suas propriedades invadidas pela União. Por conseqüência, esses proprietários, além de perderem suas propriedades tidas antes

Em face da evidente dificuldade de se obter a linha que define a posição da preamar média do ano de 1831, ou seja, a LPM/1831, apegam-se a SPU a uma lacuna existente no Decreto-lei nº 9.760/1946 que autoriza o órgão a proceder à demarcação dos terrenos de marinha com base em “documentos e plantas de autenticidade irrecusável”, relativos ao ano 1831, ou, quando não obtidos, que se aproxime daquele ano (BRASIL, ob. cit., art. 10),

Deste modo, utilizando-se da sua competência legal,<sup>52</sup> expediu a SPU a Orientação Normativa – ON, da Gerência de Área de Cadastramento e Demarcação – GEADE nº 002, de 12 de março de 2001<sup>53</sup> (SPU, 2001), com o objetivo de estabelecer as diretrizes e os critérios para a demarcação de terrenos de marinha e de seus acréscidos. De aplicação obrigatória à própria SPU e a todas as vinte e sete Gerências Regionais de Patrimônio da União – GRPUs, bem assim às entidades conveniadas ou contratadas pela SPU, esse normativo utiliza expressamente em seu texto a expressão constante do art. 10 acima referenciado. Assim procede para definir elemento imprescindível à identificação da LPM/1831, como o faz quando conceitua a cota da preamar média<sup>54</sup>, por exemplo.

Também é esse o procedimento adotado quando se busca definir, no rol dos critérios seguidos pelo Órgão, a utilização de documentos antigos e sua autenticidade. A esse respeito diz o item 4.7 da ON-GEADE-002/2001:

#### **4.7. Pesquisas em Documentos Antigos**

##### **4.7.1. Autenticidade dos Documentos**

Devem ser utilizados os de autenticidade irrecusável, que **remontem ao ano de 1831 ou à época mais próxima daquele ano e que indiquem a posição da orla marítima no ano de 1831 ou próximo a ele**. A escolha de plantas e documentos antigos mencionados na forma do art. 11 do Decreto-Lei nº 9.760/46 deve recair **preferencialmente** sobre aqueles que apresentem pelo menos um dos seguintes requisitos técnicos:

- I - curvas de nível ou cotas de nivelamento;
- II - escala;
- III - pontos de identificação;
- IV - configuração da orla marítima antiga;
- V - construções antigas;
- VI - atas. (SPU, ob. cit.) (Grifei).

---

como particulares, são compulsados a pagar as correspondentes taxas de ocupações ou aforamentos anuais, em caráter permanente, e mais os laudêmios nos casos de transferências desses bens para terceiros. (Obéde, ob. cit.).

<sup>52</sup> O Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, autoriza ao Secretário da SPU a baixar norma para bem cumprir sua competência normativa, nos seguintes termos: “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.” (BRASIL, 2001).

<sup>53</sup> A ON 002/2001, foi aprovada pela Portaria SPU nº 162, de 21 de setembro de 2001.

<sup>54</sup> Para a SPU (2001), a cota da preamar média é a média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831 ou no ano que mais se aproxime de 1831. Já a cota básica é o valor numérico que expressa a média aritmética das máximas marés mensais, reduzido ao mesmo referencial altimétrico da base cartográfica utilizada.”

Observados esses critérios, dentre outros expressos pela Orientação Normativa citada, o Secretário do Patrimônio da União baixará Portaria designando três servidores para formarem Comissão de Demarcação, que será responsável pelos trabalhos de posicionamento da LPM. Essa Comissão deverá atentar para o disposto no art. 11 do Decreto-lei nº 9.760/1946 e providenciar junto à Gerência Regional a publicação de edital no diário oficial do Estado, objeto da demarcação, com o objetivo de chamar os interessados para que estes possam oferecer, no prazo de sessenta dias, estudo, plantas, ou outros documentos que contradigam ou corroborem a justificativa de se demarcar determinada área.

Por fim, definida a posição da “linha”, igualmente deverá ser promovida a sua publicidade, mediante a publicação do edital, realizada uma vez no Diário Oficial do Estado objeto da demarcação. Assim procedendo, será considerada homologada a posição de linha, decorrido o prazo de dez dias sem qualquer impugnação. (SPU, 2001).

Importante observar que ao se referir à determinação da posição da linha, não faz menção, a ON-GEADE-002/2001, à LMP/1831. Deixa margem, portanto, à interpretação de que não necessariamente é essa linha a real, isto é, concernente ao ano de 1831, mas àquela que se “aproxime” desse ano. Por conseguinte, ante a adoção dos critérios estabelecidos, mesmo considerada pela SPU como real ou verdadeira, pode ser ela, por óbvio, presuntiva em razão da dificuldade ou até impossibilidade da não identificação da LPM/1831.

Essa suspeita se confirma a partir do seguinte excerto:

Acerca do assunto, constatou-se que em publicação técnica de autoria dos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria do Patrimônio da União – SPU), relativamente ao Regime Patrimonial nos Espaços Litorâneos (fl. 19), a seguinte informação técnica:

‘[...] Nos casos em que se faz necessária a determinação da dominialidade de um bem em áreas que ainda não tiveram a homologação da linha de Preamar Média de 1831, é feita a suposta identificação de terrenos de marinha e seus acrescidos, a partir do estabelecimento de uma Linha Presumida de Marinha’.  
(MPF/PRPE, 2007, p. 16).

Outro aspecto de realce na questão da demarcação dos terrenos de marinha é a elevação do nível do mar.

Como salientado anteriormente<sup>55</sup>, Muehe (ob. cit.) em seus estudos propôs a criação de uma faixa mínima de proteção da costa brasileira em razão da elevação do nível do mar e dos efeitos dela decorrentes. Igualmente, viu-se que o Decreto nº 5.300/2004 (ob. cit.)<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Consulte o tópico 3.4 “A singularidade dos terrenos de marinha: sua origem e conceituação”.

<sup>56</sup> Idem

definiu os limites da orla marítima brasileira como sendo de 50 metros, em áreas urbanizadas, ou 200 metros, em áreas não urbanizadas.

Portanto, nota-se que a tendência demonstrada pelos estudos vem evidenciando que ao invés de recuar, o mar avança para a terra enxuta. Logo, o avanço do mar não é mais uma possibilidade.

Outros trabalhos científicos, baseados em coletas de dados levantados no mundo todo, vêm demonstrando que o avanço das águas marinhas em direção ao continente é uma realidade. Nesse sentido, a previsão de uma elevação do nível do mar é uma variável que deve ser considerada no estabelecimento do limite terrestre da orla, haja vista o incremento do descongelamento de geleiras durante a década de 1990 (Worldwatch, 2000, apud Muehe, 2004).

Essa é uma questão de relevo quando se trata dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos, pois, levando-se em consideração a legislação atual, o avanço do mar repercute diretamente sobre esses bens da União e, por via de consequência, sobre as propriedades particulares adjacentes àqueles.

Em seu estudo Muehe (ob. cit., p. 16 e 21) chama a atenção inclusive para o fato de que mesmo se considerar uma visão otimista em relação ao aumento do nível do mar<sup>57</sup>, na praia de Boa Viagem, na cidade de Recife, por exemplo, esse aumento será suficiente para alcançar os prédios mais próximos da orla. Afirma esse autor que:

Na definição de um limite mais interiorizado, se comparado aos 33 m que abrangem os terrenos de marinha, deverão ser considerados dois aspectos: o do alcance do processo morfodinâmico atual e o efeito de uma elevação do nível do mar.[...] Na hipótese de definição desse limite em função de uma elevação do nível do mar, poderá ser adotado o cenário mais pessimista elaborado pelo *Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC)*, que considera uma elevação de 1 m, até o ano 2100, devendo a faixa de absorção desse impacto ser estabelecida no sentido de evitar a perda de propriedades. Mesmo que esse cenário não venha a se concretizar nesse período, prever a elevação de 1 m ainda é bastante razoável, considerando a ocorrência de oscilações positivas do nível relativo do mar, de até 5 m, nos últimos 6000 anos, no litoral do Brasil. [...] **Estudo realizado por Bragard para a praia da Boa Viagem, em Recife, (Bragard,1991, apud Neves & Muehe, 1995) conclui que uma elevação de 1m do nível do mar e ondas com altura de 1m na arrebentação podem ser associados a uma retrogradação da linha de costa de apenas 21m.** Menos, portanto,

<sup>57</sup> “As variações na altura do nível do mar constituem um dos mais eficientes mecanismos de modificação da linha da costa. Oscilações na ordem de uma centena de metros, como as devidas aos efeitos das glaciações, provocam migrações da linha de costa da ordem de dezenas a mais de uma centena de quilômetros, correspondentes à largura da plataforma continental.” (LIMA, 2002, p. 58).

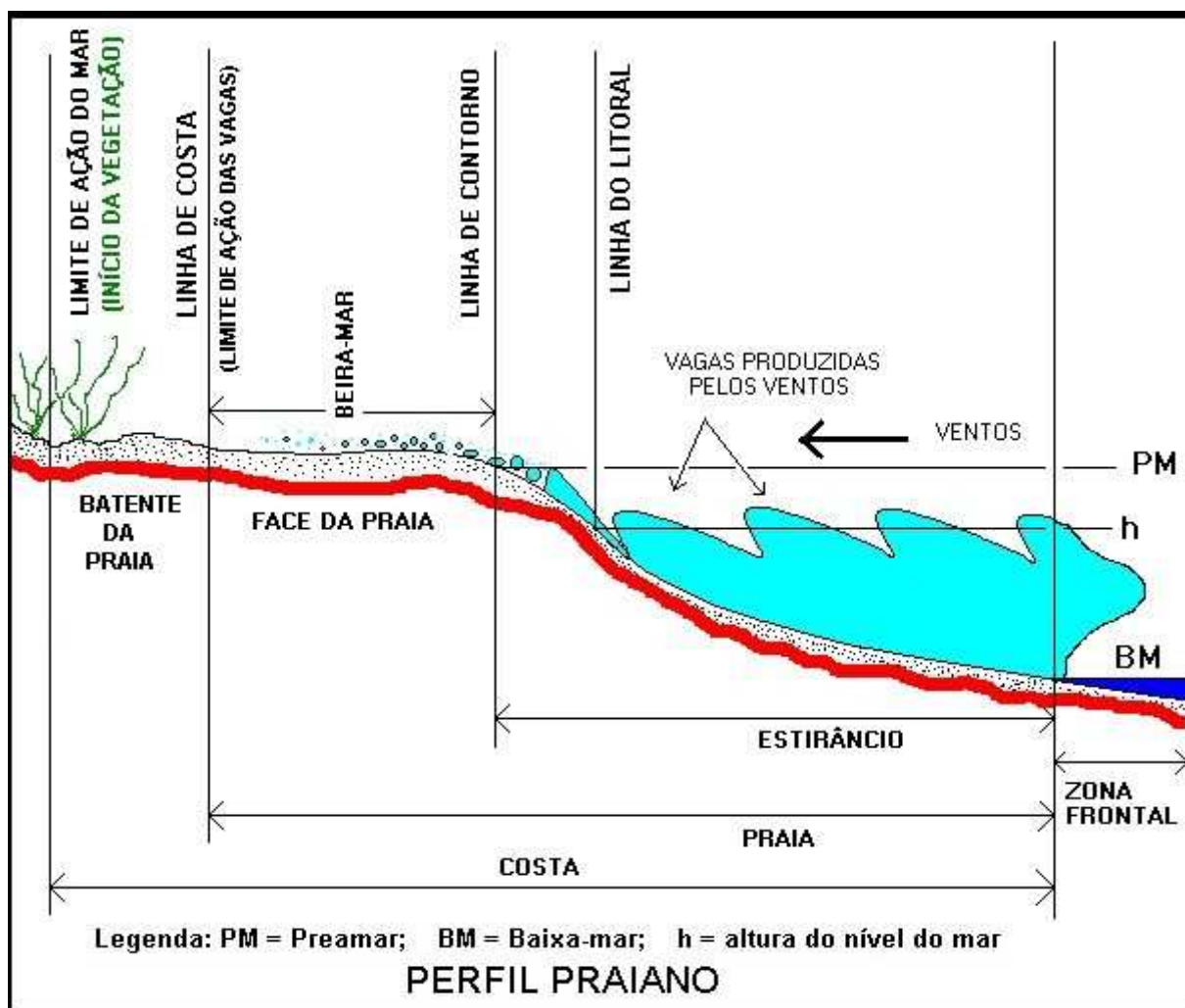
da metade dos típicos 50m da literatura e menos ainda dos quase 150m estimados em função da declividade do fundo marinho. Não obstante, **essa ordem de grandeza é suficiente para alcançar os prédios mais próximos da orla.** (Grifei).

Fundamentado em Muehe (ob. cit.) e em outros autores, Lima (2009) discorre sobre a elevação do nível do mar enfocando que a interpretação de registros maregráficos de curta duração (20 anos), comparados com os dados de séries de longa duração (centenas e milhares de anos), aponta para uma elevação do nível do mar para várias cidades brasileiras, principalmente para Canavieiras, Salvador e Recife. Acrescenta o autor que aumenta o número de pesquisadores que, alicerçados em observações isoladas, inclinam-se em favor dessa possibilidade. Nesse sentido, com base em estudos de Harari e Camargo (1993), que analisaram o período de 1946 a 1988, observa-se a tendência de aumento do nível do mar na ordem de 1 cm/ano para a cidade de Recife, o que representa uma taxa cerca de 70% maior do que a tendência secular mundial.

Fenômeno que já pode ser constatado na prática, consoante identificado no Plano Plurianual da cidade do Recife (2006-2009), ao afirmar que recentemente ocorre erosão costeira nas praias da zona sul do Recife, com avanços expressivos da linha da costa e perdas nas faixas de praia.

Essa constatação aprofunda a preocupação com as demarcações dos terrenos de marinha e dos seus acréscidos procedidas pela SPU, pois interfere, por exemplo, na denominada faixa de praia, na linha de costa, no limite da ação do mar e conseqüentemente na identificação da preamar média de 1831.

Esse cenário, conjugado com os aspectos enfatizados acima por Muehe (ob. cit.) e por Lima (ob. cit.), podem ser melhor compreendidos a partir da figura que se mostrará a seguir, haja vista que apresenta a nomenclatura de diversos elementos da geomorfologia litorânea constantes nos textos ora referenciados e, por vezes, citados neste trabalho. Igualmente, permite visualizar possíveis conseqüências da elevação do nível do mar para as áreas de terrenos de marinha atualmente delimitados, um dos objetivos desse tópico.



**Figura 2** - Perfil de prisma praiado, mostrando a nomenclatura descritiva das feições costeiras (Lima, 2005).

Onde<sup>58</sup>:

- **praias** são feições deposicionais no contato entre terra emersa e água, comumente constituídas por sedimentos arenosos, podendo também ser formadas por seixos e por sedimentos lamosos. Nesse último caso, a praia frequentemente se encontra associada a uma planície de maré. Sua declividade da terra ao mar varia segundo a natureza dos materiais dominantes: maior nas praias de seixos rolados e menor em sedimentos arenosos finos. (Muehe, ob. cit., p. 11). Entretanto, para o art. 10, § 3º da Lei nº 7.661/1988, considera-se 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

<sup>58</sup> Os conceitos transcritos, mas sem a citação do autor respectivo foram extraídos de Lima (2005).

se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema. (BRASIL, ob. cit.).

- **linha da costa** é a linha que forma o limite entre a costa e praia, ou seja, entre a terra e a água em uma região costeira. (Suguio, 1992);
- **linha de contorno** é o limite até onde se estende a ação efetiva da maré. É um caso particular da linha do litoral, correspondente à situação de preamar;
- **linha do litoral** é aquela que demarca o contato entre as águas e as terras variando com os movimentos das marés entre os limites do estirâncio;
- **costa** é o conjunto de formas componentes da paisagem que estabelecem as áreas de contatos de terra com o mar. Zona de largura variável em função da oscilação das marés e das características geomorfológicas locais que se estende para o interior do continente a partir da linha do litoral, e sobre a qual se faz sentir, de algum modo, a ação do mar. Observe-se, ainda, que a costa abrange o batente da praia, a face da praia (ou beira-mar; pós-praia) e o estirâncio;
- o **estirâncio** é a zona compreendida entre a linha de contorno e o limite externo da baixa-mar ou, o que é a mesma coisa, faixa compreendida entre os batentes extremos da baixa-mar e da preamar;
- a **beira-mar**, também conhecida como face da praia, compõe-se da faixa situada entre a linha de contorno e o limite da ação direta das vagas, ou, ainda, a faixa situada entre o batente extremo da preamar e o limite da ação direta das vagas.

A elevação do nível do mar, como visto, traz diversas conseqüências, seja no âmbito dos elementos da natureza, ou mundo dos fatos, seja na normatização desses fatos. Isto é, nas relações jurídicas daí decorrentes. Uma delas, por óbvio, é a mudança natural do marco que serve de parâmetro para demarcar os terrenos de marinha. Lima (ob. cit., p. 60), por exemplo, assegura que “[...] diante dos conhecimentos científicos atuais sobre a elevação contínua do nível médio do mar em todo o globo terrestre, a referência da **linha da preamar média ao ano de 1831 já perdeu a sua eficácia para localizar os terrenos de marinha além da linha de costa [...]**” (Grifos do autor).

Outra questão de relevo envolvendo o aumento do nível do mar, associado à demarcação posterior do imóvel, é que o detentor dessa propriedade, antes distante da faixa

denominada terrenos de marinha, é surpreendido com a declaração da SPU de que tal bem pertence à União.

De acordo com Mariana Freitas (ob. cit.) essa medida significa perda de segurança jurídica para os proprietários de imóveis localizados nesses terrenos, que, na maioria dos casos, possuem os títulos de boa-fé, e ainda se vêem agravados com cobrança de taxas de ocupação, mesmo com o imóvel matriculado muitos anos antes dessa da demarcação.

#### 4.3 A DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA PROCEDIDA PELA SPU E AS REPERCUSSÕES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE RECIFE-PE

Fundado em 1537 e transformado em capital do Estado em 1823, o Município de Recife é constituído de terraços, praias, morros, mangues, áreas alagadas e alagáveis. A cidade foi edificada sobre uma planície flúviomarinha, em forma semicircular. Com uma superfície territorial de 220 km<sup>2</sup>, o seu processo de urbanização fez-se por aterros em áreas de maré e em terras de planícies de antigos engenhos de açúcar. A estrutura fundiária da cidade é caracterizada por grandes extensões de terras de marinha e por áreas remanescentes de latifúndios originários dos engenhos. Limita-se ao norte com as cidades de Olinda e Paulista; ao sul, com o Município de Jaboatão dos Guararapes, a oeste, com São Lourenço da Mata e Camaragibe, e a leste com o Oceano Atlântico. Apenas sete de seus bairros têm menos de mil habitantes. O de menor população é Pau-Ferro, com 336 habitantes. O bairro do Recife, com problema sanitário mais grave, tem apenas 925 moradores e o mais populoso é o de Boa Viagem, com 100.388 habitantes. (ATLAS..., 2005). A população estimada do Recife para o ano de 2008 é de 1.549.980 pessoas (IBGE, 2008).

Essa característica espacial, a forma de ocupação e a urbanização, transformaram Recife em uma das cidades que mais possui terras demarcadas como terrenos de marinha no Brasil. “Hoje a quase totalidade dos terrenos de marinha de Recife encontram-se demarcados, o que equivale a cerca de 50% do território do Município” (informação verbal).<sup>59</sup>

A tabela seguinte, elaborada a partir de cópia idônea fornecida pelo servidor em referência, demonstra que esse processo vem de longa data, haja vista que as atuais linhas

---

<sup>59</sup> Informação fornecida por Paulo Gondim, chefe de engenharia da Gerência Regional do Patrimônio da União em Pernambuco, Recife, junho de 2009.



de preamar média de 1831, que vêm sendo usadas para as demarcações, datam, em sua maior parte, das décadas de 1960 e 1970.

**Tabela 4** – Relação das Linhas de Preamar Média de 1831 no Município de Recife-PE.

<b>Linha*</b>	<b>Bairros/Localização/denominação</b>	<b>Data da aprovação</b>
02	São José	25.03.1960
03	Boa Vista	25.03.1960
04	Bairro do Recife	04.08.1960
05	Pina Boa Viagem	25.10.1960
06	Santo Antônio	15.07.1961
07	Derby	18.05.1962
08	Espinheiro (Parque Amorim – João de Barros)	03.04.1963
09	Boa Vista (Pte. Boa Vista) - Av. Norte	07.07.1964
10	João de Barros – Av. Norte	10.11.1965
11	Alimonda (Afogados)	26.12.1967
12	Boa Vista (Ilha do Leite)	15.04.1968
13	Paissandu, Lasserre (M. Esq.)	20.10.1969
14	Madalena Lasserre (M. Dir.)	09.12.1969
15	Madalena – Av. José Estelita	31.12.1969
16	Madalena – Ilha do Retiro	31.12.1969
17	Torre – Lasserre – Torre-M. Dir.	20.06.1974
18	Torre – Fábrica – M. Dir.	19.12.1969
19	Fábrica Yolanda	19.04.1971
20	Imbiribeira – Inicial (M. Leste)	08.09.1971
22	Lasserre - Torre (M. esq.)	06.02.1973
23	Imbiribeira Final (M. Leste)	15.01.1973
24	Santo Amaro	26.06.1973
26	Rio Jordão (M. Leste)	21.08.1973
27	Arruda (M. Direita)	22.10.1973
28	Praia de Boa Viagem/Setúbal	22.10.1973
29	Rio Jordão (M. Esquerda)	08.02.1974
30	Igreja dos Remédios	07.03.1974
31	Tacaruna	25.04.1974
32	Rio Tejipió	13.05.1974
33	Rio Jiquiá	13.08.1974
34	Arruda (M. Esquerda)	17.07.1974
35	Jaqueira	28.08.1974
36	Rio São Paulo	23.09.1974
37	Bongi	10.10.1974
38	Casa Forte	09.12.1974
39	Zumbi	10.12.1974
57	Rio Capibaribe (Casa Forte-Iputinga-Várzea)	06.03.1992
58	Rio Tejipió - Ibura - Barro – Areias	06.03.1992
60	Canal Vasco da Gama - Arruda	06.03.1992

Fonte: adaptada GRPU-PE, 2009.

\*As linhas ausentes na seqüência numérica referem-se àquelas situadas em outros Municípios.

Outra informação de relevo que se extrai da Tabela 4 é que do total de 62 linhas de preamar média demarcadas no Estado de Pernambuco (de acordo com a cópia fornecida pela GRPU-PE), 39 encontram-se localizadas no Município de Recife.

Por outro lado, Recife também se destaca pela atuação de sua população que insurge contra os critérios utilizados pela SPU para demarcar essas áreas e para efetuar a cobrança e os reajustes aplicados ao foro, à taxa de ocupação e ao laudêmio. Utiliza, dessa forma, de instrumentos legítimos do regime democrático para tentar alterar as leis e até mesmo a Constituição da República no afã de extirpar o instituto dos terrenos de marinha do direito constitucional e administrativo. Para tanto, mecanismos como o emprego da mídia, principalmente a escrita; instituição e organização de associações de natureza civil; representação perante o Ministério Público Federal, ação direta de inconstitucionalidade, dentre outros, têm-se constituído como forma de demonstrar insatisfação contra práticas consideradas ilegais perpetradas pela SPU e até mesmo contra a permanência desse instituto no direito brasileiro.

Dentre as manifestações da imprensa escrita sobre o tema, chama-se a atenção para as seguintes reportagens:

- “Áreas de marinha têm taxa reajustada em 20%. Aforamento – Decisão da Secretaria do Patrimônio da União atinge cerca de 5 mil imóveis no bairro de Boa Viagem.” (ÁREAS..., 2007);
- “Sociedade se mobiliza contra taxa de marinha.” Grupo formado por nove entidades civis entrou com representação no Ministério Público Federal – MPF, para derrubar os aumentos fixados pelo Patrimônio da União, que chegam a 1.000% em dois anos. Subscreveram a representação a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco – Ademi-PE; o Sindicato da Indústria da Construção – Sinduscon; o Conselho de Regional de Medicina - Cremepe; o Sindicato da Habitação – Secovi; a Associação dos Moradores do Pina, Boa Viagem e Setúbal; o Sindicato dos Corretores de Imóveis – Sindimóveis; a Associação de Defesa do Consumidor – Adecon; o Clube de Engenharia e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Pernambuco – OAB/PE. Declarou à reportagem o presidente da OAB/PE que em um primeiro momento visava a representação impedir a prática dos aumentos abusivos. E em uma segunda fase, o objetivo do grupo seria se mobilizar para pressionar a

alteração da lei que dá sustentação à cobrança indevida e “que abala o estado democrático de direito”. (SOCIEDADE..., 2007);

- “Justiça suspende cadastro dos terrenos de marinha.” Notícia a reportagem o resultado da Ação Civil Pública-ACP impetrada pelo MPF a partir da representação mencionada no parágrafo anterior. Com a decisão a Juíza da 3ª Vara Justiça Federal de Pernambuco suspendeu o cadastramento que vinha sendo feito pela SPU com vistas à implantação da cobrança de novos valores referentes ao foro, taxa de ocupação e laudêmio. (JUSTIÇA..., 2008, B2);
- “Cobrança de taxa de marinha é contestada. Advogados alegam que foro de marinha é cobrado em áreas que estão a uma distância superior a 33 metros da preamar de 1831.” A reportagem faz referência a um estudo realizado por escritório de advocacia em Recife, através do qual se constatou que vem sendo cobrada taxa de marinha de imóveis situados na Av. Boa Viagem, entretanto, estes se encontram localizados a 55 metros da preamar de 1831. (BELFORT, 2008, p. 8);
- “Justiça suspende taxa de marinha de novas áreas: Ação do Ministério Público Federal quer coibir cobrança abusiva do valor determinado pela Secretaria do Patrimônio da União.” Informa a matéria sobre a confirmação pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região da decisão concedida liminarmente na ACP, que suspendeu a cobrança de taxa com base em novos processos demarcatórios. Informa ainda que as cobranças advindas das medições recentemente realizadas [até a decisão da Justiça Federal] seriam retroativas e que os ocupantes foram citados por edital para pagar os valores relativos aos últimos dez anos. Sendo que o não pagamento do montante implica na inscrição do devedor no cadastro da dívida ativa da União. Ilustra o caso de um ocupante que pagava uma taxa de ocupação no valor de R\$529,00; em 2006 essa importância passou para R\$3.635,00 e no ano de 2007 recebeu a cobrança no valor de R\$9.406,00. (FALCÃO, 2008, B1);
- “Sociedade se organiza contra taxa de marinha.” Notícia a criação da primeira organização civil no Brasil, com o fim específico de defender os interesses dos ocupantes e foreiros dos terrenos de marinha. Trata-se de uma organização social, sem fins lucrativos, denominada SOS Terrenos de

Marinha (Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e Domínio Útil de Terrenos do Patrimônio da União – ASTPU) (SOCIEDADE..., 2009, p. 3). Essa Associação estabelece como objetivos da entidade: a luta contra a cobrança de taxas que incidam sobre os chamados “terrenos de marinha”, seja através de articulação com o Governo Federal, seja por intermédio da aprovação de projeto de Lei no Congresso Nacional, ou ingressando com ações na justiça e mobilizando a sociedade; denunciar os erros cometidos pela SPU na demarcação dos terrenos de marinha e, por consequência, a indevida inclusão de milhares de terrenos como propriedades da União; denunciar a ilegal taxaço sobre as benfeitorias realizadas em terrenos de marinha; combater reajustes anuais, considerados ilegais, estabelecidos pela SPU, sobre foros e taxas de ocupação, e oferecer argumentos técnico-jurídicos para a propositura de ações na justiça, e, em alguns casos, patrocinar ações, diretamente ou através de parceiros, requerendo a devolução de tudo aquilo que foi pago indevidamente, a alternativa de depósitos judiciais das taxas cobradas enquanto do julgamento das ações e a exclusão de terrenos e benfeitorias da relação de “terrenos de marinha”. (S.O.S..., 2009).

- “O anacrônico terreno de marinha.” Cuida essa frase do título do editorial do Jornal do Commercio datado de 19 de maio de 2009. Defende o Jornal que esse tema tem estreita relação com os entraves que impedem o Brasil de avançar, sendo essa matéria de interesse de todos. Ao final opina o periódico no sentido de que a sociedade organizada deve exigir de suas lideranças políticas atenção para esse assunto. Ao mesmo tempo advoga que deve se expurgar do direito brasileiro esse instituto que fora criado quando havia a predominância com a preocupação com a segurança para se evitar a invasão do território por meio de “barcos, arcos e espadas, e que terminou virando mais um meio de a União mexer no bolso do povo.” (O ANACRÔNICO..., 2009, p. 10)

#### 4.4 ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL FRENTE À INSATISFAÇÃO SOCIAL DECORRENTE DA DEMARCAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

A partir do estudo das diferentes formas com que determinados grupos sociais apóiam, ou não, o regime democrático, Moisés e Carneiro (2008) observam que a satisfação ou a insatisfação com o regime são variáveis importantes. Assinalam que a satisfação resulta de uma atitude, positiva ou negativa, no que diz respeito ao desempenho imediato de governos e da democracia tal como ela existe no momento. De seu turno, a desconfiança traduziria uma visão crítica da capacidade das instituições democráticas de cumprirem a sua missão. Isto é, produzir resultados políticos compatíveis com a sua justificação normativa.

Assim, diferentemente da satisfação ou insatisfação com a democracia, cuja percepção se espera que varie de acordo com o desempenho específico de governos para resolver problemas socialmente percebidos como prioritários, a confiança ou a desconfiança política depende da avaliação dos cidadãos de que as instituições, em seu funcionamento concreto, correspondam àquilo para o qual foram criadas, ou seja, à sua justificação ética e normativa. Haveria, portanto, a presença tanto de motivações racionais como normativas nas atitudes de confiança ou desconfiança política.

José Bernarde Júnior (2008) assevera que o processo legislativo deve estar normativamente estruturado, dessa forma terá como expressar uma regulação imparcial e igualitária do processo de formação da opinião e da vontade públicas. Defende a idéia de Luhmann (1997) no sentido de que a Constituição representa grande aquisição evolutiva no processo civilizatório ao estabelecer os parâmetros normativos a partir dos quais o poder político pode ser exercido, de maneira a viabilizar as condições para que uma comunidade de co-associados jurídicos institua as condições de seu viver em comum.

Exatamente a partir desses parâmetros normativos, e previamente estabelecidos, é que parcela da sociedade, inconformada com o tratamento dispensado pela União aos ocupantes e foreiros dos terrenos de marinha, vem insistentemente utilizando o Projeto de Lei e a Proposta de Emenda Constitucional como instrumentos legítimos do regime democrático para tentar alterar as leis e até mesmo a Constituição da República no afã de extirpar o instituto dos terrenos de marinha do direito brasileiro.

Com o intuito de ilustrar esse inconformismo, são discriminados nas tabelas a seguir os diversos Projetos de Leis e Propostas de Emendas Constitucionais que visam, dentre outros, alcançar esse objetivo.

**Tabela 5** – Terrenos de Marinha: Principais Projetos de Lei – PL apresentados perante a Câmara dos Deputados

PL-3018/2008	Dá nova redação ao art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, que dispensa do pagamento de foros e laudêmios os templos ou igrejas, de qualquer culto, instalados em terreno de marinha.*
PLC** 116/2007	Desonera do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana – IPTU os terrenos de marinha e acrescidos, ainda que ocupados ou possuídos por particulares.*
PL-1961/2007	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981. Eleva a faixa de isenção relacionada com o pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, que passa a contemplar renda familiar igual ou inferior ao valor correspondente a 10 (dez salários mínimos); reduz o valor do laudêmio para 2% (dois por cento), cobrado sobre transferências onerosas do domínio útil de terrenos da União, vedada a cobrança de benfeitorias realizadas pelo enfiteuta. <b>Última movimentação:</b> Em 09.07.2009. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público-CTASP. Parecer do Relator pela aprovação deste Projeto e do PL 4140/2008, apensado, com substitutivo, e pela rejeição do PL 5294/2009, apensado.
PL-1551/2007	Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Define os terrenos de marinha situados em uma extensão de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar - médio de 2007.*
PL-4904/2005	Dispõe sobre a linha da preamar na fixação dos terrenos de marinha e define como terrenos de marinha aqueles situados a uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição até à qual as águas do mar chegam na preamar máxima. Igualmente suspende os efeitos das demarcações de terrenos de marinha e de seus acrescidos, realizadas com base nos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Regula também a distribuição dessa áreas entre a União, Estados, Municípios e aos ocupantes regulares.*
PLC** 222/2004	Estabelece norma geral de matéria tributária relativa ao IPTU, desonerando desse imposto os terrenos de marinha.*
PL-2296/2003	Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Define os terrenos de marinha situados em uma extensão de 33 (trinta e três) metros horizontalmente para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio. Ao mesmo tempo estabelece que os terrenos demarcados antes da convergência do Projeto em Lei, como sendo de marinha e seus acrescidos, mas liberados após a nova demarcação, terão seu domínio direto transferido definitivamente aos seus ocupantes regulares ou, na inexistência desses, aos Municípios dentro de cujos limites estejam localizados, na forma de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.*
PL-7195/2002	Altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, a fim de dispor sobre a situação de escrituras públicas antigas, outorgadas a adquirentes de imóveis conceituados como terrenos de marinha e seus acrescidos, bem ainda de imóveis construídos sobre acrescidos de marinha, nas condições que especifica.*
PL-5374/2001	Isenta do pagamento de foro ou de taxa de ocupação de imóveis de propriedade da União as pessoas carentes e os templos ou igrejas.*
PL-3814/2000	Dispõe sobre a determinação da linha de preamar para o fim de demarcação de terrenos de marinha e define que a origem da faixa de 33 (trinta e três) metros dos terrenos de marinha será a linha do preamar máxima.*
PL-3593/2000	Altera o caput do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Define como terrenos de marinha aqueles situados em uma extensão de 13 metros da posição da linha do preamar-médio de 1999 e realiza a distribuição dessas terras.*
PL-678/1999	Altera a referência legal, para fins de demarcação dos terrenos de marinha, do preamar médio do ano de 1831, para a posição da linha do ano anterior da publicação da nova lei.*
PL-3597/1993	Exonera do pagamento de taxa de ocupação os enfiteutas de terrenos foreiros a União que se obriguem a preservar áreas de manguezais ou da mata atlântica compreendidas nos limites da ocupação de terrenos de marinha.*
PL-1840/1991	Dispõe sobre a transferência do domínio dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos municípios.*

Fonte: CÂMARA...,2009.

\*Arquivado; \*\*Projeto de Lei Complementar

**Tabela 6** - Terrenos de Marinha: Principais Propostas de Emendas Constitucionais – PEC apresentadas perante a Câmara dos Deputados

PEC-603/1998	Revoga o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Exclui a aplicação da enfiteuse / aforamento aos terrenos de marinha situados na faixa de segurança, na orla marítima.  Aprovada em 26/12/2006, com substitutivo, pela Comissão Especial, foi encaminhada à publicação que ocorreu em 6/2/2007 no Diário da Câmara dos Deputados, p. 3467, Col. 02, Letra B. Atualmente encontra-se pronta para inserção na pauta de votação plenária.
PEC-437/1996	Acrescenta parágrafo ao artigo 20, da Constituição Federal, para transferir aos municípios os terrenos de marinha localizados em área urbana.*

Fonte: CÂMARA...,ob. cit.

\* Arquivada

**Tabela 7** - Terrenos de Marinha: Principais Propostas de Emendas Constitucionais – PEC apresentadas perante o Senado Federal

PEC – 53/2007	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 acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.  Último movimento: 04/05/2009. A matéria teve voto favorável do relator e se encontra na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - para ser incluída na pauta da reunião seguinte para votação.
PEC – 40/1999	Revoga o Inciso VII do Artigo 20 da Constituição Federal e o § 3º do Artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extinguindo os terrenos de marinha e seus acréscidos e dispondo sobre a sua destinação.  Arquivada ao final da 52ª Legislatura (19/01/2007), nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal e, igualmente, a PEC nº 27/1999, que tramitava conjuntamente por versar sobre a mesma matéria.

Fonte: SENADO...,2009.

A partir da leitura das ementas acima é possível concluir que, não obstante ter sido inserido no texto constitucional em 1988 como bens da União, três anos depois da promulgação da Carta Magna já se discutia no Congresso Nacional a transferência dos terrenos de marinha aos Municípios. Em seguida ampliou-se essa abordagem para revogar o dispositivo constitucional referente aos terrenos de marinha, procedendo, dessa forma, na busca pela extinção do instituto e ao mesmo tempo transferir aqueles não ocupados pela União, aos Estados, Municípios e aos particulares que detivessem regularmente o domínio útil.

Igualmente evidencia-se que as proposições nesse sentido não vêm encontrando o apoio político necessário à aprovação da matéria em plenário. Dentre os Projetos de Leis citados acima, encontram-se aqueles arquivados que sequer chegaram a ser submetidos ao plenário da casa legislativa respectiva. Quanto às Propostas de Emendas Constitucionais, a mais antiga que se tem notícia, ainda não arquivada, é a PEC 603/1998 com

trâmite na Câmara dos Deputados e aguarda, desde dezembro de 2006, pela sua inclusão em pauta de votação plenária.

No âmbito do Senado Federal, a PEC 40/1999 chegou a tomar força com a aprovação de seu texto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ em 20 de novembro de 2002. Entretanto, submetida ao Plenário houve o entendimento de que a mesma deveria tramitar conjuntamente com a PEC 27/1999 por se tratar da mesma matéria e ambas foram arquivadas ao final da legislatura, em janeiro de 2007. (SENADO...,ob. cit.)

Ainda no Senado, encontra-se atualmente em discussão a Proposta de Emenda à Constituição nº 53/2007, de autoria do Senador Almeida Lima.

Uma das justificativas que ensejaram a sua apresentação é a de que as áreas definidas como terrenos de marinha, na quase totalidade dos casos, são objeto de aforamentos muito antigos, do que decorre que o valor desses imóveis já foi integralmente pago mediante sucessivos foros anuais recolhidos.

Diferentemente da PEC 603/1998 que tramita na Câmara dos Deputados, a PEC 53/2007 aborda a titularidade dos terrenos de marinha de forma mais ampla e clara. Não deixa, assim, qualquer margem de dúvida sobre a revogação dos dispositivos constitucionais referentes a esse bem. Da mesma forma define objetivamente a transferência da titularidade dessas áreas.

De acordo com a redação apresentada para votação da CCJ, após o voto do relator Senador Flexa Ribeiro, a PEC 53/2007 extingue os terrenos de marinha e seus acrescidos, para todos os efeitos legais. Ao mesmo tempo declara que esses bens, deste modo considerados até a data de sua vigência, deverão ter sua propriedade assim definida:

- continuam sob o domínio da União as áreas nas quais se encontrem prédios públicos da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica; as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela própria União; e aquelas necessárias à defesa nacional, nos termos da lei (hipótese acrescida por emenda do relator).
- aos Estados serão transferidos os terrenos de marinha e seus acrescidos onde tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual e aqueles regularmente destinados à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;



- as áreas que foram doadas por lei federal permanecem sob o domínio pleno dos respectivos donatários;
- aos Municípios são destinadas as áreas não enquadradas nas hipóteses anteriores, bem assim aquelas nas quais tenham sido edificados prédios públicos municipais ou entidades vinculadas a sua administração; passam ainda ao domínio pleno dos Municípios os terrenos de marinha atualmente locados ou arrendados a terceiros pela União;
- por fim, aos foreiros e aos cessionários será transferido o domínio pleno do domínio útil e das áreas cedidas, respectivamente, desde que quites com suas obrigações.

Constata-se, tanto a partir da leitura dos Projetos de Lei mencionados na Tabela 5, como da PEC 53/2007, que um dos aspectos da alteração legal ou constitucional é a valorização do Município, pois a este é transferido o maior quinhão dos atualmente denominados terrenos de marinha e acrescidos.

Destarte, encontra-se o texto da PEC 53 em harmonia com a própria evolução e papel dos Municípios na história jurídico-constitucional brasileira. De outra sorte, busca mitigar a grande insatisfação social de parcela da sociedade que se insurge contra a continuidade dos terrenos de marinha no direito brasileiro, como já enfatizado no Subitem 4.3.

#### 4.5 A PEC 53/2007 E O PAPEL DO MUNICÍPIO NO CONTEXTO SÓCIO, POLÍTICO E GERENCIAL DOS TERRENOS DE MARINHA

Ao buscar valorizar o papel do Município no processo de distribuição dos terrenos de marinha, a PEC 53/2007 o faz em harmonia com a própria evolução da autonomia desse ente federativo no contexto democrático brasileiro. Ademais, com a autonomia administrativa e financeira preceituada pela atual Constituição Federal aos Municípios, não há falar em implantação de quaisquer políticas públicas no âmbito municipal, como a gerência dos terrenos de marinha com foco em programas sociais, sem a participação efetiva dessa unidade federativa.

É que, no mais das vezes, a autonomia municipal encontra-se relacionada ao grau de liberdade e de democracia de uma determinada sociedade. Estrada (1897), a respeito dessa relação, escrevia no final do século dezenove:

Os povos hispano-americanos batalham há meio século para se constituir sob o regimen da democracia republicana, e apenas conseguiram cimentar a desordem e a caudilhagem, o marasmo e o isolamento. Pretenderam edificar um grande palacio, olvidando os cimentos; quizeram aclimar no seu solo a planta da liberdade sem a seiva que a sustenta, a democracia sem a vida municipal. Esta é a verdadeira escola da democracia, o primeiro escalão para subir ao grande scenario da vida política. [...] O municipalismo é liberdade e escola de liberdade. (Apud MAXIMILIANO, 2005, p. 659-660).

Por seu turno, Carlos Maximiliano (2005) arremata ao doutrinar que a autonomia do Município é a célula da democracia, pois a vida política municipal é a escola prática da liberdade.

A importância da municipalidade na organização política brasileira encontra-se presente desde a colônia. José Carlos dos Reis (2002) chega a afirmar que a nossa formação histórica e cultural é municipalista, tendo o Município precedido a própria formação nacional.

Não se pode olvidar, entretanto, que sua autonomia só veio de fato a ser reconhecida, de forma mais ampla e abrangente, pelo texto constitucional de 1988.

Esse hiato na história da autonomia municipal brasileira é perfeitamente justificável, pois como ensina Paulo Bonavides (2000, p. 313), “*Liberdade e democracia* exercem sensível influência sobre a maior ou menor amplitude da autonomia municipal”. E nesse quesito o Brasil ainda se inicia nessa jornada, pois sua história democrática é apenas incipiente.

Nesse contexto, uma breve explanação sobre o Município se faz necessária nesse estudo, em razão de sua importância histórica no papel desenvolvimentista do Brasil e em virtude de sua função e localização estratégicas na gestão dos terrenos de marinha. Não obstante tratar-se de propriedade da União, a gestão desses bens liga-se diretamente aos Municípios, pois a este compete ordenar o espaço urbano.

A zona costeira brasileira é uma das mais extensas do mundo com cerca de 8.500Km de extensão, aproximadamente 300 municípios, com uma população de 32 milhões de habitantes<sup>60</sup> (Projeto Orla, 2004). Nessa conjuntura, o Município é o ponto central na inevitável e crescente geração de conflitos referentes à utilização dos terrenos de marinha e

---

<sup>60</sup> Apenas a zona costeira do Estado de Pernambuco corresponde a uma faixa de 187 km de extensão e abrange vinte e um municípios, constituindo-se no mais importante aglomerado populacional do Estado, onde se concentra cerca de 44% de sua população. Situa-se entre o município de Goiana, ao norte, no limite com o Estado da Paraíba, até o município de São José da Coroa Grande, ao sul, na divisa com o Estado de Alagoas. (GERCO-PE, 1997).

demais bens de domínio da União nele localizados. Ademais, afora sua competência constitucional para legislar sobre interesse local,<sup>61</sup> a própria legislação incumbiu a essa unidade político-administrativa a qualidade de entidade que deve ser obrigatoriamente consultada quando da análise dos pedidos de aforamento dos terrenos de marinha.<sup>62</sup>

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2006), a origem do Município, como unidade político-administrativa, deu-se com a república romana, preocupada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas por seus exércitos. De tal modo, os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado romano, mas, em troca de sua obediência às leis romanas, a república lhes concedia certas prerrogativas, como eleger seus governantes e dirigir a própria cidade.

As leis locais provinham de um conselho municipal, constituído de elevado número de cidadãos do Município, periodicamente escolhidos e com funções semelhantes às do Senado romano. Assinala o autor que Júlio César, por meio de uma lei do ano 79, estendeu esse regime a todas as colônias da Itália, tendo sido adotado o mesmo sistema de governo nas províncias conquistadas na Grécia, Gália e Península Ibérica. Foi dessa forma que o regime municipal chegou à França, Espanha e a Portugal. Neste, com as alterações infligidas pelos invasores bárbaros e visigóticos, a comuna portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, em conformidade com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.

Anota ainda Meirelles (2006, p. 35-36) que:

O Município Português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino. Sob a vigência das três Ordenações – Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – que regeram o Brasil até a Independência (1822), nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores.

Por outro lado, Carlos Maximiliano (2005, p. 13), referindo-se ainda ao período colonial brasileiro, leciona que não tinham todas as Câmaras Municipais as mesmas atribuições.

Dava-lhes o governo de Lisboa, ora uma, ora outra prerrogativa ou

---

<sup>61</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...] (BRASIL, ob. cit.).

<sup>62</sup> Decreto-lei nº 9.760/1946 (BRASIL, ob. cit.).

honra, conforme lhe caíam em graça; o decreto referia-se a determinada edilidade, e não ao conjunto das corporações locais. Por sua vez, cada uma foi alargando abusiva e gradativamente o seu poder [...]. Foram no século XVIII, reduzidas ao seu legítimo papel; tornaram-se coletividades administrativas municipais, com atribuições restritas.

Nesse período, segundo assevera o próprio Meireles (ob. cit.), a municipalidade, não obstante ter influenciado significativamente na incipiente organização política que se ensaiava no Brasil, sofreu restrições em sua expansão em virtude da ideia centralizadora das Capitanias. Essa situação teria perdurado até a Constituição Imperial de 1824, quando foram instituídas câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes.

No Império do Brasil já não se consideravam as câmaras municipais como agentes da administração geral, nem provincial, em virtude, não só do caráter meramente local da sua missão, como de certa autonomia que emanava da sua origem eletiva. Entretanto, o regime era centralizador. (Maximiliano, 2005).

Esse entendimento, contudo, não é unânime. Para José Carlos Reis (2002, p. 152), a partir da Constituição de 1824 a atuação dos Municípios ficou restrita a assuntos domésticos das Províncias. Uma indiferença que se manteve na Constituição Federal de 1891, primeira da República, pois esta deferiu aos Estados a organização dos seus respectivos Municípios, tarefa apenas limitada pelo respeito ao “*peculiar interesse*”, jamais definido com contornos objetivos. “Isso representou um golpe na autonomia municipal, abandonada às conveniências políticas dos governos estaduais, que colocaram os Municípios a serviço dos interesses oligárquicos que imperaram durante a República Velha.”

Para Bonavides (2006), todavia, a partir da explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Não se conhece uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1988. Esta se impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia.

De acordo ainda com esse autor (ob. cit.), no Brasil o poder municipal é anterior ao Estado e à Nação, tendo sido, com os Senados das Câmaras, aquele poder que conferiu base de legitimação ao constitucionalismo imperial, fundador de nossas instituições. Sem a verdade histórica e política do Município, a outorga da Carta imperial durante o

Primeiro Reinado teria sido aquém de toda a legitimidade. Portanto, aufero o princípio da autonomia municipal de relevância nova e decisiva a partir da Constituição de 5 de outubro de 1988, a qual o elevou a um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicano.

A inserção da figura do Município na gestão da orla pela Lei nº 7.661/1988, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004 (BRASIL, ob. cit.), e por via de consequência com repercussão nas áreas de marinha, é um reflexo dessa autonomia alcançada ao longo dos anos. De resto, também reconhece que não há gerenciamento dessas áreas sem a integração efetiva do Município.

É que, se à municipalidade é atribuída a competência para regular o uso e a ocupação do solo no âmbito da circunscrição de seu território, o ordenamento da faixa marítima encontra-se contido em sua área de atuação. Dessa forma, dificilmente ocorreria uma mobilização social e uma gestão democrática da faixa de orla, sem a participação direta do Município nessa gestão.

Nesse sentido, dentre os “princípios fundamentais da gestão da zona costeira”, estampados no art. 5º do Decreto nº 5.300/2004, encontram-se:

- a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira deve ser compatível com as políticas públicas em todas as esferas de atuação;
- a consideração dos limites municipais como unidade de operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão.

Por outro lado, ao tratar das regras de uso e ocupação da zona costeira, o mencionado Decreto (art. 21) atribui ao Poder Municipal o papel de assegurar o direito para que todos tenham acesso às praias – bem de uso comum do povo. Para tanto é seu dever definir as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação. Tais áreas ou vias de acesso ao mar serão objeto de cessão de uso em favor do Município correspondente.

Em seu relatório de gestão (ob. cit., p. 42), a SPU reconhece que para implementação do Projeto Orla, a importância da municipalidade nesse processo é de fundamental importância, em face do princípio da territorialidade.

Nesse contexto, em conformidade com o citado relatório, a ação de desenvolvimento desse Projeto (Ação 0A18), coordenado nacionalmente pelo Ministério do Meio Ambiente, em parceria com a SPU, busca implementar o ordenamento dos espaços

litorâneos, sob o domínio da União, a partir de ampla articulação entre os três níveis de governo e a sociedade civil. Deste modo, a implementação local inicia-se com a adesão municipal ao Projeto - por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente - OEMA e da Gerência Regional do Patrimônio da União - GRPU, passando pela etapa de capacitação (nesta há o envolvimento de os gestores locais, universidades, sociedade civil organizada e entidades privadas), culminando com a estruturação do Plano de Gestão Integrada da Orla.

Portanto, sob o aspecto do gerenciamento dos terrenos de marinha, não há porque defender a tese de que devem esses bens continuar sob o domínio da União para que sejam melhor gerenciados. Ao contrário, a gerência deve ser realizada sempre de forma articulada entre as diversas hierarquias governamentais e a sociedade civil organizada, independentemente do titular do seu domínio ou propriedade.

Também sob esse raciocínio, o texto da PEC nº 53/2007 vai ao encontro da melhor medida gerencial das áreas de marinha. Se de um lado não interfere negativamente na gerência integrada desses bens que, em termos normativos, já se encontra bem definida inclusive com implantação de ações respectivas; de outro, fortalece a capacidade de resolução dos problemas de uso e ocupação dessas áreas. Da mesma forma, permite um maior poder de fiscalização na medida em que transfere ao Município – ente federativo mais próximo dos problemas socioambientais – o maior quinhão dessas áreas.

É nesse espírito que o relator da PEC em referência prolatou seu voto pela aprovação da emenda constitucional, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania:

O objetivo da PEC nº 53, de 2007, é meritório, tendo em vista que não subsistem razões para a manutenção do anacrônico instituto dos terrenos de marinha. 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 solução adotada nesta proposta, de transferir, na maior parte dos casos aos Municípios, as áreas atualmente caracterizadas como terrenos de marinha, e, ao mesmo tempo, respeitar as situações já constituídas, representa uma valorização do poder local, em sintonia com o arranjo federativo brasileiro, que reconhece a relevância do papel desempenhado pelos Municípios. (RIBEIRO, 2008, p. 3).

#### 4.6 A LEITURA DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O TEMA

O papel do Poder Judiciário frente aos diversos aspectos da gestão dos terrenos de marinha vem diversificando bastante ao longo dos anos.

Em um primeiro momento, tem-se a decisão histórica proferida em 1905 pelo Supremo Tribunal Federal – STF<sup>63</sup>, que pacificou o entendimento de que os terrenos de marinha sempre foram bens públicos insertos no rol do patrimônio da nação.

Atualmente, no entanto, a discussão sobre esse tema apresenta-se de forma mais ampla no âmbito desse Poder, seja em razão da nova conjuntura constitucional que expressamente incluiu entre os bens da União os terrenos de marinha, seja em razão do gradual amadurecimento da democracia brasileira. Esse novo contexto de regime democrático, o mais longo desde a instituição legal dos terrenos de marinha, permite que o Ministério Público, a mídia e o cidadão, individualmente ou de forma organizada, cobrem do Judiciário um posicionamento incisivo sobre as questões de cunho mais gerencial desse assunto, como os abusivos aumentos dos foros, da taxa de ocupação, e a se manifestar sobre os inúmeros questionamentos sobre os critérios utilizados pela SPU para demarcar essas áreas. Igualmente de relevo são as decisões judiciais contra o desrespeito, por parte da SPU, dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo demarcatório, de recadastramento e arrecadação da receita patrimonial da União.

Em Pernambuco a Justiça Federal de primeiro e segundo graus vêm se destacando em suas decisões em relação aos aspectos referenciados no parágrafo antecedente.

Como exemplo de entendimento nessa direção pode ser citado o Agravo de Instrumento nº 77967, originário da 6ª Vara Federal do Estado de Pernambuco e relatoria da Desembargadora Federal Margarida Cantarelli (BRASIL, 2007).

As razões que levaram a parte autora a se insurgir contra a União, nesse caso, diziam respeito à majoração da taxa de ocupação, por parte da SPU, em percentual superior aos índices inflacionários, atingindo no ano de 2006 o percentual de 340%.

Em suas contra-razões sustentara a União a legitimidade na fixação dos percentuais, referentes à cobrança da taxa de ocupação, de acordo com a valorização do

---

<sup>63</sup>Trata-se da Ação Ordinária nº 8, impetrada pelos Estados da Bahia e Espírito Santo contra a União, cujo argumento principal era o de que com a transferência das terras devolutas para os Estados, procedida pelo art. 64 da Constituição Federal de 1891, não mais pertenciam à União os terrenos de marinha. Portanto, o que de fato importava era definir a quem pertencia a propriedade ou o domínio pleno desses bens: se à União ou aos Estados. A decisão do STF veio em 31 de janeiro de 1905 e julgou improcedente a Ação. Nesta ficou expresso que os terrenos de marinha não se confundem com as terras devolutas, como também com os próprios nacionais, e sobre os quais a União exerce um direito de soberania ou jurisdição territorial. (Santos, 1985).

domínio pleno e não somente de acordo com a desvalorização da moeda, nos termos dos arts. 1º e 7º do Decreto-lei 2.398/87.

Quanto ao mérito, defendera a União a possibilidade de considerar, como referência para a definição do valor do domínio pleno do terreno ocupado, o quantitativo em reais por metro quadrado, conforme Planta Genérica de Valores - PGV confeccionada pela própria União a partir de dados que estabeleciam o valor de mercado dos imóveis, objeto da lide.

Por sua vez, a desembargadora relatora do processo, ao proferir seu voto, assim se pronunciou, em síntese:

A respeito de tema semelhante, tive oportunidade de me pronunciar neste Tribunal, por ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade suscitada nos autos da AMS nº 753/CE, em julgado unânime perante o Egrégio Pleno, [...]

Daquele julgado, uma regra se extrai para aplicação a este caso concreto.

Reproduzo esse comando: *a atualização dos valores do foro deve corresponder à compensação correlativa à desvalorização da moeda, e não ao aumento aleatório do foro a ser pago. [...]*

*Se não a outro título, pelo menos em face do princípio do enriquecimento sem causa do devedor, considero lícita essa atualização, na justa medida em que se ativer aos índices de mera correção monetária do valor inicial do foro, sem afetar o valor intrínseco da obrigação. Mas, quando venha a atualização a refletir, também, a eventual valorização do domínio pleno, devida a fatores outros que não a desvalorização da moeda, considero que, então aí, não mais será viável conciliar a norma em causa com a garantia do ato jurídico perfeito, inscrita no artigo XXXV, do artigo 5º, da Carta de 1988 (artigo 153, parágrafo terceiro da anterior), perante o direito positivo vigente à época da celebração do aforamento (Decreto-Lei nº 9.760-46, artigo 101, em sua redação original). (BRASIL, ob. cit.). (Grifo da autora).*

Esse voto resultou no Acórdão onde os Desembargadores Federais da Quarta Turma do Tribunal Regional da 5ª Região, à unanimidade, decidiram de acordo com o entendimento da relatora, ou seja:

A atualização dos valores do foro deve corresponder à compensação correlativa à desvalorização da moeda, e não ao aumento aleatório do foro a ser pago, sendo vedado, por isso, que venha a refletir a valorização do domínio pleno. Precedentes deste Tribunal (AMS nº 753/PE, desta Relatoria, Pleno, unânime, julg. 12.09.2001), do Superior Tribunal de Justiça (RESP nº nº 212.060/RJ, Rel. Min. César Asfor Rocha, julg. 27.11.2001) e do Supremo Tribunal Federal (RE nº 143.856/PE, Rel. Min. Octávio Gallotti, julg. 29.10.96). (BRASIL, ob. cit.).



Decisões dessa natureza possuem um efeito prático importante, pois, como observado na tabela 4, grande parte dos aforamentos, hoje existentes no Município do Recife, foi realizada a partir de definição de linhas de preamares que datam das décadas de 1960 e 1970. Quer isto dizer que o julgado acima criou um precedente favorável a todos os foreiros e ocupantes de terrenos de marinha, que se enquadrem nessa situação, a questionarem judicialmente os reajustes com base nos valores de mercado.

No que concerne à observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando da demarcação dos terrenos de marinha, a questão vem sendo enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça-STJ no sentido de que devem tais procedimentos observar a citação pessoal dos interessados certos, conforme ilustrado nas ementas a seguir:

ACÓRDÃO STJ – REsp 550146/PE

DATA: 16/11/2005 Relator: Min. Teori Albino Zavascki

Legislação: Art. 11, do Decreto-Lei nº 9.760/46.

TERRENOS DE MARINHA - LINHA DE PREAMAR – DEMARCAÇÃO –NOTIFICAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO DE LINHA DE PREAMAR. NOTIFICAÇÃO DE INTERESSADOS. ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/46. 1. A teor do art. 11 do DL 9.760/46, a intimação dos interessados no procedimento de demarcação da linha de preamar deve ser pessoal para os interessados certos — assim entendidos os acessíveis, cuja identidade e cujo endereço sejam conhecidos — e por edital, modalidade sempre excepcional de cientificação, para os interessados incertos, seja quanto à identidade, seja quanto ao domicílio. 2. No caso dos autos, segundo registrou o acórdão a quo, ‘quando do procedimento administrativo demarcatório, o imóvel já tinha proprietário com registro inscrito no Cartório de Imóveis’, razão pela qual é de ser mantida a conclusão aí firmada no sentido da obrigatoriedade da notificação pessoal. 3. Recurso especial a que se nega provimento. (BRASIL, 2005).

ACÓRDÃO STJ – REsp 724741/SC

DATA: 12/12/2006 Relator: Min. Luiz Fux

TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. TAXA DE OCUPAÇÃO DECORRENTE DA DEMARCAÇÃO DE TERRENO DE MARINHA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. DECRETO-LEI 9.760/46. INTERESSADOS CERTOS. INTIMAÇÃO POR EDITAL. NULIDADE. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOBSERVÂNCIA.

1. A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada "vontade constitucional", cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da constituição.

2. Nesse segmento, a interpretação do artigo 11, do Decreto-Lei nº 9.760/46 não pode se distanciar dos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, corolários do princípio mais amplo do *due process of law*, também consagrados no âmbito administrativo.
3. Desta sorte, revela-se escorreito o acórdão regional, segundo o qual, identificados os interessados no procedimento de demarcação dos terrenos de marinha, cabia à Administração Pública intimá-los pessoalmente a fim de oportunizar-lhes a defesa de seu título, o que eiva de nulidade o ato administrativo pertinente (Precedente do STJ: REsp 550146/PE, publicado no DJ de 05.12.2005).
4. Recurso especial a que se nega provimento (BRASIL, 2006).

ACÓRDÃO STJ – REsp 586859/SC

DATA: 02/03/2005 Relator: Min. Castro Meira

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. TERRENOS DE MARINHA. DEMARCAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO DE 1831. CHAMAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS POR EDITAL. QUALIFICAÇÃO DO IMÓVEL. TERRENO DE MARINHA. SÚMULA 7/STJ.

[...]

2. Por força da garantia do contraditório e da ampla defesa, a citação dos interessados no procedimento demarcatório de terrenos de marinha, sempre que identificados pela União e certo o domicílio, deverá realizar-se pessoalmente. Somente no caso de existirem interessados incertos, poderá a União valer-se da citação por edital
3. Após a demarcação da linha de preamar e a fixação dos terrenos de marinha, a propriedade passa ao domínio público e os antigos proprietários passam à condição de ocupantes, sendo provocados a regularizar a situação mediante pagamento de foro anual pela utilização do bem. Permitir a conclusão do procedimento demarcatório sem a citação pessoal dos interessados conhecidos pela Administração, representaria atentado aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como à garantia da propriedade privada. [...]
5. Recurso especial conhecido, em parte, e provido. (BRASIL, 2005).

Entretanto, em face das constantes decisões contrárias à praxis administrativa de desrespeitar o contraditório e a ampla defesa, o governo federal conseguiu aprovar e sancionar a Lei nº 11.481/2007 (BRASIL, ob. cit.). O artigo 5º desta alterou o Decreto-lei nº 9.760/1946 para retirar desse normativo a possibilidade de citar pessoalmente o interessado na demarcação dos terrenos de marinha. A partir daí, há obrigação apenas de se publicar a demarcação em edital no diário oficial do Estado e uma vez em jornal de grande circulação, com o objetivo de chamar os interessados para que estes possam oferecer, no prazo de sessenta dias, estudo, plantas, ou outros documentos que contradigam ou corroborem a justificativa de se demarcar determinada área.

Assim, passada essa fase preliminar sem a impugnação efetiva, há a determinação da posição da “linha” da preamar média, a qual deverá ser, igualmente, promovida a sua publicidade, mediante a publicação do edital, realizada uma vez no Diário Oficial do Estado onde ocorreu a demarcação. Observado esse procedimento e decorrido o prazo de dez dias sem qualquer impugnação, será considerada homologada a posição de linha.

Dessa forma, o particular, pessoa física ou jurídica, mesmo que tenha registrado em cartório a propriedade em seu nome e nela resida há dezenas de anos, terá que provar, no prazo máximo de sessenta dias, que aquela não se encontra em área denominada terrenos de marinha. Do contrário, já a partir da definição provisória da posição da linha da preamar média, passa o ocupante a ter a obrigação de pagar anualmente a taxa de ocupação e o laudêmio à União, neste caso só se ocorrer a transferência onerosa.

Especificamente a respeito da nova redação do Decreto-lei inserida pela Lei nº 11.481/2007, não foi encontrada decisão recente do STJ enfrentando essa questão. Todavia, a sociedade já se movimenta para tornar inconstitucional o artigo 5º dessa lei. Nesse sentido a Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco impetrou junto ao STF Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIn, no dia 1º de julho de 2009. (S.O.S., ob. cit.).

É de se salientar, no entanto, que a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa não decorrem da lei, mas do próprio texto constitucional. Nesse caso, faz-se ainda mais necessários, pois da sua inobservância pode decorrer a perda da propriedade plena do particular em favor da União, agravada com a submissão daquele ao ônus de pagamento de taxa, foro e laudêmio.

Ainda com enfoque na questão em Pernambuco, o Ministério Público Federal-MPF, com atuação nesse Estado, depois de receber representação de nove entidades civis, inclusive, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil seccional de Pernambuco-OAB/PE, deu entrada, no ano de 2007, na Ação Civil Pública-ACP nº 26/2007. Nessa Ação o MPF questiona a regularidade dos procedimentos administrativos concernentes à demarcação, cobrança de foros e taxas de ocupação referentes aos terrenos de marinha. Busca esse Órgão obstar que a SPU continue a aplicar reajuste aos valores citados utilizando como base de cálculo o valor de mercado do domínio pleno do imóvel, prática essa realizada desde o ano de 2004. Igualmente requereu o MPF que a justiça determine a realização de perícia a fim de ser definida a linha da preamar média de 1831 e, por via de consequência, sejam revisadas as demarcações e anulados os registros que com ela sejam incompatíveis.

Postulou também o Ministério Público que fossem anulados todos os

procedimentos de demarcação em que não tenha havido a intimação pessoal dos interessados certos e com endereços conhecidos.

A Juíza da 3ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco liminarmente deferiu o pedido para suspender os procedimentos demarcatórios em andamento, nos quais os interessados, com endereço conhecido, não tenham sido intimados pessoalmente, até decisão final da ACP. Nessa decisão, a magistrada entendeu que o artigo 11 do Decreto-lei, em sua nova redação, afronta as garantias do contraditório e da ampla defesa, princípios expressamente inseridos no art. 5º, inciso LV da Constituição da República. Portanto, em termos práticos, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 11 em referência.

Inconformada, a União recorreu ao TRF da 5ª Região a fim de suspender a decisão de primeiro grau. Porém o Tribunal manteve a decisão liminar de primeira instância destacando que o “[...] impedimento à realização de novas demarcações sem que fosse observado o contraditório, era medida salutar, fundamentada na cautela. Não há o que modificar.” (BRASIL, 2008, p. 171).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A razão primeira para a realização dessa pesquisa foi investigar se a Secretaria do Patrimônio da União-SPU vem observando, em seus procedimentos de demarcação dos terrenos de marinha, os princípios da legalidade, publicidade e transparência administrativa frente ao atual regime democrático brasileiro. Para tanto, propôs-se a estudar as razões que levaram à criação e perpetuidade dos terrenos de marinha, ou terras de marinha, no Brasil.

Igualmente foi objeto de estudo a gestão desses bens pela SPU frente aos dispositivos legais e constitucionais que regem a matéria. Sua capacidade gerencial referente à infra-estrutura, à logística e aos recursos humanos. Buscou-se analisar os critérios normativos/administrativos utilizados por esse Órgão para definir a Linha da Preamar Média de 1831 e a demarcação dos terrenos de marinha, bem assim a repercussão dessa gestão perante a sociedade.

Essas discussões permitiram realizar uma abordagem crítica do tema sob a ótica do atual estágio da democracia brasileira e, mais especificamente, sobre a necessidade de se aperfeiçoar e criar mecanismo de controle como a *accountability* para que a gestão desses bens, enquanto estes perdurarem no ordenamento jurídico, observe os princípios da legalidade, da publicidade e da transparência administrativa. Analisou-se ainda a importância da municipalidade em face de sua situação estratégica no contexto sócio, político e gerencial das terras de marinha. Importância esta reconhecida pela Proposta de Emenda Constitucional nº 53/2007, em tramitação no Senado Federal, que extingue o instituto terrenos de marinha e transfere ao Município o maior quinhão desses bens.

A primeira conclusão que se extrai do estudo ora apresentado é a de que nem as antigas razões como a segurança da orla ou defesa da costa, o aumento significativo das receitas da Coroa, (depois da União), a importância da área para o desenvolvimento do comércio, nem mesmo (menos ainda) os novos argumentos criados a partir de 2004 pela Secretaria do Patrimônio da União, de que os terrenos de marinha devem ser mantidos como bens da União em face da sua função socioambiental e arrecadatória, são motivos suficientes para manutenção desse instituto no direito brasileiro.

Conforme amplamente discutido, principalmente no Subitem 3.3, esses argumentos encontram-se atualmente fora do contexto social, de desenvolvimento econômico e de organização e urbanização das cidades. Igualmente, não se coadunam com o regime

democrático vigente. Tratam-se, na verdade, de uma tentativa, um tanto forçada, para manter em voga um resquício típico de um regime autoritário ao qual, inclusive, sempre esteve ligado.

Ainda sobre a questão da segurança, ressalte-se que se por um lado as ameaças à segurança da colônia, que chegavam pela orla como praticamente a única via de acesso, hoje, indiscutivelmente, não existem mais. Que o diga o avanço da tecnologia bélica demonstrada pelas últimas guerras travadas no oriente médio.

Quanto ao aspecto do desenvolvimento econômico do país e a importância da receita auferida com os foros, taxa de ocupação e laudêmio advindos da utilização dos terrenos de marinha, viu-se igualmente que esse argumento restou insuficiente e de pouco significado. Para tanto, basta utilizar apenas um parâmetro para desmistificar esse discurso: a riqueza gerada pelo país durante um período de cinco anos – Produto Interno Bruto-PIB, versus a arrecadação daquelas receitas no mesmo interstício. Deste modo, ao comparar o PIB médio do Brasil nos anos de 2004 a 2008 com a média das receitas patrimoniais em referência do mesmo período (Tabelas 1 e 2 e Figura 1), e mesmo se considerar que em termos percentuais o crescimento do PIB foi muito inferior àquele ocorrido com a arrecadação das rendas imobiliárias (Tabela 3 e Figura 1), verifica-se que estas receitas equivalem a 1,14% do PIB no período respectivo. Portanto, um valor pouco relevante em termos de produção de riqueza para o país e grau de importância arrecadatória<sup>64</sup>, a justificar a existência do traço autoritário denominado terrenos de marinha.

Destarte, se no passado as receitas com os foros e laudêmios foram de importância vital como fonte de renda para a coroa, para as municipalidades e até para a República, levando-se a um certo consenso de que eram justificáveis, hoje não mais subsiste essa razão.

Associada à questão da pouco representativa arrecadação demonstrada acima, também não há como prosperar a manutenção dos terrenos de marinha sob o argumento de que a gestão dessas áreas deve cumprir sua “[...] função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora” (RELATÓRIO..., ob. cit., p. 7). Esse argumento apenas expõe uma evidente contradição, pois a União por anos a fio cedeu ao particular, por aforamento ou regularização de ocupação, as aterras de marinha nas quais entendeu ausente o

---

<sup>64</sup>De acordo com o relatório de gestão da SPU do ano de 2007, ante o montante arrecadado nesse ano, seis, das vinte e sete, GRPUs responderam por mais de 80% da arrecadação anual, ou seja: São Paulo (25,9%), Rio de Janeiro (24,6%), Pernambuco (10,1%), Espírito Santo (7,2%), Santa Catarina (6,6%) e Distrito Federal (5,7%). Por outro lado, a evolução de 37 % da arrecadação em 2007, em relação a 2006, foi influenciada principalmente pela arrecadação de laudêmio nos últimos meses daquele ano. (RELATÓRIO..., ob. cit.)

interesse público. Dessa forma, toda a orla fora ocupada sem a preocupação com uma fiscalização voltada a se evitar os problemas socioambientais decorrentes de mau uso da propriedade, como os identificados pelo GERCO-PE, adiante transcritos:

O processo de "privatização" de muitos trechos da praia e margens de rios, com construções de muros de arrimo, marinas, ocupação da praia úmida, aterros hidráulicos em áreas estuarinas com modificações em sua dinâmica, e ainda desmatamentos e aterros de manguezais acelerando o processo erosivo, tem dificultado o acesso da população ao mar, além de impossibilitar os pescadores de executar suas atividades. (GERCO-PE, 1997).

Nesse contexto, se se considerar que o último confronto bélico travado pelo Brasil remonta à guerra com o Paraguai (1864-1870), portanto, também a ocorrência da última pretensa “ameaça” externa ao nosso território que se tem notícia, outra não foi a função dos terrenos de marinha senão a de arrecadação.

O agravante dessa situação é que o valor arrecadado nunca teve e não há, mesmo agora com esse novo discurso da “função socioambiental”, vínculo algum com a proteção ambiental dessas áreas. Menos ainda teve o governo a preocupação de estruturar o Órgão responsável pela fiscalização da orla com o mínimo de logística e recursos humanos para tal. Veja-se o exemplo da GRPU-PE que, de acordo com seu relatório de gestão do ano de 2007, possui uma viatura e 7 servidores (estes sem dedicação exclusiva para o exercício da atividade de fiscalização) para vistoriar os 67.000 imóveis demarcados como terrenos de marinha em Pernambuco, sendo 44.000 localizados na cidade de Recife.

Ante esse cenário, como garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental? Evidentemente essa não é, de fato, a preocupação real da União ao defender a manutenção sob seu domínio e liberalidade os terrenos de marinha.

De outra forma, a utilização ambiental e socialmente adequada da propriedade não está condicionada à natureza do bem, se público, privado, mas por força da própria Constituição da República vigente que declara expressamente que a “propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII), bem assim, subordina a atividade econômica ao uso racional dos recursos ambientais (art. 170, VI) (BRASIL, ob. cit.)

Também esse é o entendimento do novo Código Civil brasileiro – Lei nº 10.406/2002 – que acrescentou ao uso da propriedade a obrigatoriedade do cumprimento de sua função socioambiental, consoante estipula o seu art. 1.228, §1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a

flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, ob. cit.).

Claro, portanto, que nenhuma das razões, originalmente apresentadas como fundamento pela criação, implantação e perpetuidade dos terrenos de marinha, encontra base suficientemente forte para justificar a persistência dos terrenos de marinha na atualidade. E mais, nem mesmo justificativas recentes como a preocupação socioambiental das terras de marinha encontram sustentação para manter essas áreas sob o domínio da União.

Ao contrário, a partir da realização desse estudo verificou-se que há estreita relação entre a política de cunho social de distribuição de terras de marinha à população de baixa renda<sup>65</sup>, impressa pela gestão do governo federal a partir do ano de 2004, com a idéia de aplacar a pressão de parcela significativa da sociedade que, a cada dia, se conscientiza de que esse instituto não se coaduna com o atual estágio de desenvolvimento do país e com o regime democrático vigente.

O desenvolvimento dessa dissertação leva igualmente a concluir que o foco dado ao tema terrenos de marinha, sob a ótica da democracia, é inédito, pois, ante toda a pesquisa bibliográfica realizada, não se encontrou estudo que os abordassem nessa perspectiva. Essa questão é no mínimo intrigante, pois se por um lado há mais de cem anos os terrenos de marinha foram considerados como pertencentes à União, isto é, não se discute mais a sua dominialidade, por outro, a figura desses bens sempre esteve relacionada a regimes não democráticos.

Na verdade, mesmo se considerar que ainda falta um longo caminho para se ver consolidada a democracia brasileira, para os terrenos de marinha esse período *híbrido* é o mais democrático desde a sua instituição. De outra forma, esse *hibridismo*, considerado aqui como a coexistência de traços autoritários e democráticos (Zaverucha, 2009), já vem sendo suficiente para que o enclave em questão seja, a cada dia, mais combatido por parcela da sociedade, aí representada pela mídia, pelo Ministério Público Federal, pelo próprio Congresso Nacional, por associações civis como o Conselho de Engenharia, a Ordem dos Advogados do Brasil e outras criadas especificamente para esse fim, como a SOS Terrenos de Marinha.

Também nessa direção, o estudo mostrou uma nova postura do Poder Judiciário Federal frente esse tema. Se desde a decisão do Supremo Tribunal Federal do ano

---

<sup>65</sup> Para esse fim, a Lei nº 11.481/2007 (Brasil, ob. cit.) considera de baixa renda aquelas pessoas com renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos.



de 1905 pouco decidia em favor do particular nessa matéria, a partir dos últimos anos passou a se posicionar de forma mais incisiva contra a prática abusiva da União na gestão desses bens. Exemplos clarividentes têm sido as decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e do Superior Tribunal de Justiça no sentido de não mais aceitar os aumentos extorsivos das cobranças de foro, de taxa de ocupação e de laudêmio. Decisões estas mais próximas da realidade de uma inflação sob controle e do desenvolvimento econômico e social porque passa o país. O que se aceitava como parâmetro para esse fim, ou seja, o valor de mercado do imóvel, passou-se a entender que essa é uma forma de enriquecimento sem causa, praticado pela União, representada pela SPU. Ao contrário, a Justiça Federal passou a entender que na atualização dos valores dos foros deve-se ter em conta a desvalorização da moeda e não o aumento aleatório desses reajustes. Igualmente tem sido a postura desse Poder quanto à observância dos princípios constitucionais da publicidade e da ampla defesa. Nesse particular, houve um grande avanço interpretativo a favor desse direito básico em uma democracia, pois mesmo havendo uma mudança na lei que, a partir do ano de 2007, permitiu intimar o interessado certo sobre a demarcação dos terrenos de marinha apenas por meio de diário oficial, entendeu a Justiça que essa lei, nesse aspecto, não condiz com o atual regime adotado pela Constituição em vigor. Determinou, por conseguinte, a suspensão de todas as demarcações em Pernambuco enquanto não observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Restou igualmente cristalino neste trabalho que a SPU utiliza, para a definição da linha da preamar média, o critério da presunção. Isto é, sem rigor técnico ou científico e totalmente em desconformidade com o art. 2º do Decreto-lei nº 9.760/1946, que determina, para esse fim, a observância da LPM/1831. Portanto, o Órgão gestor dos terrenos de marinha utiliza como fundamento para a prática de seus atos administrativos regulamento que afronta diretamente uma lei formal, pois cria direito onde deveria, no máximo, facilitar a aplicação da norma que o instituiu. E mais, assim procede a SPU sem observância ao aumento do nível do mar, trazendo uma grave insegurança jurídica aos proprietários dos terrenos alodiais.

Por outro lado, a adoção desse procedimento por parte da SPU já vem de longa data. Então como se explica essa letargia social que não consegue impedir a prática desse abuso, se se vive em um regime democrático?

Sob esse aspecto, merece razão Zaverucha (ob. cit.) ao defender que um dos grandes desafios dos regimes democráticos é transformar uma democracia de direito em democracia de fato. E no Brasil esse ainda é um grande desafio a ser perseguido, pois se por

um lado houve evolução no seu processo eleitoral, a ponto de ser considerado como um país que tem um dos processos eleitorais mais seguros do mundo, por outro, continua-se vivendo em uma transição de um regime autoritário para o democrático, onde coexistem traços autoritários, como os próprios terrenos de marinha.

Mesmo concordando com Numeriano (ob. cit.) que as transições políticas para a democracia são fenômenos complexos e que não se esgotam na assunção de uma nova ordem, também percebe-se que, em relação à discussão sobre os terrenos de marinha, o Brasil parece que começa a acordar, após séculos de sonolência. Exemplos claros nessa direção e que foram expostos nesse estudo são a atuação da mídia, do Ministério Público Federal, das organizações da sociedade civil como a OAB, o Conselho de Engenharia, e outras como a SOS Terrenos de Marinha.

O próprio Congresso Nacional voltou a se mobilizar para votar uma nova Proposta de Emenda Constitucional que visa à extinção dos terrenos de marinha, fortalecendo nesse contexto a figura do Município e respeitando as situações consolidadas aos foreiros e ocupantes regulares.

Acresça-se a isso que a partir da reforma do Estado deflagrada em meados da década de 1990, a administração pública passou a ser também alvo de controle social sobre seus resultados gerenciais. Incompatível com esse cenário a enorme ineficiência da SPU na demarcação e gerência dos terrenos de marinha. Igualmente é a dificuldade desse Órgão em lidar com a transparência e a publicidade dos atos administrativos.

Conclui-se, portanto, que a extinção dos terrenos de marinha é um caminho sem volta. Mas também deve-se entender que, se por um lado é urgente que se extirpe do ordenamento jurídico esse enclave autoritário, em virtude de sua incompatibilidade com o atual regime democrático, por outro, enquanto ainda existir tal bem, necessita-se aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes contra os abusos praticados pela SPU, como representante legal da União. Nesse mesmo sentido, deve-se adotar como regra a *accountability* na definição dada por Gonçalves (2005, apud Numeriano, 2007), para que o Poder Legislativo fiscalize o Poder Executivo a fim de aferir se a Administração Pública, na prática de seus atos, vem conduzindo de acordo com os princípios legais e constitucionais. Tudo isso, sem furtar a apreciação do Poder Judiciário, mas ao contrário, municiá-lo de instrumentos capazes de impedir a prática abusiva de desrespeitos às leis e à Constituição. Igualmente, não se pode perder de vista o controle por resultado e o controle social por organizações da sociedade civil e pela mídia como legítimos e imprescindíveis a se alcançar uma melhor eficiência do Estado, principalmente enquanto gestor da coisa pública.

Por fim, não se pode olvidar que um caminho viável para fortalecer as instituições e o pacto federativo instituído pela atual Constituição da República é a valorização do Município como ente que detém a competência constitucional de cuidar dos interesses locais. Nesse sentido, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 53/2007 em tramitação no Senado Federal vem ao encontro da própria evolução e papel dos Municípios na história jurídico-constitucional brasileira. De outra sorte, busca mitigar a grande insatisfação social de parcela da sociedade que se insurge contra a continuidade dos terrenos de marinha no direito brasileiro, consoante demonstrado neste estudo. Ao mesmo tempo em que dá mais um passo a fim de corrigir traços autoritários ainda presentes na Constituição Federal de 1988.

## **RECOMENDAÇÕES**

Ante tais conclusões recomenda-se:

a) que sejam revogados o inciso VII do art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o §3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o que equivale à extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos;

b) que seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 53/2007, em trâmite no Senado Federal.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVES JR., Luís Carlos Martins. Atos do Executivo com força de lei nas Constituições autocráticas do Brasil (1824, 1937 e 1967/1969). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 1, n. 16, jul. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=173>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

AMORIM, Edgar Carlos de. **A enfiteuse à luz do novo código civil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: ABC Editora, 2002.

ÁREAS de marinha têm taxa reajustada em 20%. Aforamento – Decisão da Secretaria do Patrimônio da União atinge cerca de 5 mil imóveis no bairro de Boa Viagem. **Jornal do Commercio**, Recife, 12 abr. 2007. Classificados, Caderno 1, Imóveis, p.1.

ATLAS do desenvolvimento humano no Recife. Prefeitura da Cidade do Recife. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_recife/](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/)>. Acesso em: 2 jun. 2009.

AXT, Gunter. **Democracia no Brasil**: um breve histórico. CULT – Revista Brasileira de Cultura. São Paulo: Editora Bregantini, ano 12, n. 137, p. 48-50, jul. 2009.

AZEVEDO, Nilo Lima de. **Democracia e patrimônio cultural**: as práticas da gestão participativa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2007, 218 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

BELFORT, Angela Fernanda. Cobrança de taxa de marinha é contestada: advogados alegam que foro de marinha é cobrado em áreas que estão a uma distância superior a 33 metros da preamar de 1831. **Jornal do Commercio**, Recife, 12 jun. 2008. Economia, p. 8.

BERNARDE JÚNIOR, José Alcione. Processo legislativo e controle jurisdicional: uma perspectiva constitucional adequada ao estado democrático de direito. **Fórum Administrativo – Direito Público**, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, p. 24-32, set. 2008.

BERZOINI, Ricardo. **Voto. Projeto de Lei nº 4.316, de 2001**. Altera o caput do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, atualizando o conceito de terrenos da marinha. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/580270.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 19ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 - Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6081.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981. Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/1965-1988/Del1876.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.175, de 6 de maio de 1940. Autoriza a alienação do domínio direto dos imóveis compreendidos nas áreas de sesmaria referidas no art. 18 do Dec.-Lei nº 96, de 22 de dezembro de 1937, que estiverem incorporadas ao domínio particular. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.289, de 7 de junho de 1940. Excetua da autorização constante do art. 1º do Dec.-Lei nº 2.175, de 6 de maio de 1940, os *terrenos de marinha*, acrescidos e de mangue, encravados nas áreas de sesmaria, referidos no art. 18 do Dec.-Lei nº 96, de 22 de dezembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2008.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2009.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/QUADRO/1988.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1988.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8617.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9784.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

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/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 233, de 24 de julho de 2008. Dispõe sobre os procedimentos para a requisição do benefício da isenção do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios referentes a imóveis de propriedade da União, pelas pessoas carentes ou de baixa renda. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/080724\\_port\\_233.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/080724_port_233.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2009.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Os terrenos de marinha e as atividades imobiliárias da SPU**. Disponível em: <<http://www.spu.planejamento.gov.br/conteudo/apresentacao/terrenos.htm>>. Acesso em: 19 set. 2006.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. **Origem das terras públicas**. 2007. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=342&cat=73&sec=9>>. Acesso em: 21 mai. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo 396 do STJ-2009. Brasília, DF, 25 a 29 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/?>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 149445/PE (1997/0066992-0). Relator: Ministro Barros Monteiro. Brasília, DF, 7 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/302610/recurso-especial-resp-149445-pe-1997-0066992-0-stj>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 550146/PE (2003/0099557-4). Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 16 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/60431/recurso-especial-resp-550146-pe-2003-0099557-4-stj>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 586859/SC (2003/0168925-0). Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 02 de março de 2005. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, nº 191, p. 227, jul. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 724741/SC (2005/0023374-3). Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 12 de dezembro de 2006. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 15 fev. 2007. Seção 1, nº 33, p. 215.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 62731/GB. Guanabara. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília, DF, 23 de agosto de 1967. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 13 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 589/DF. Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Veloso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 20 de setembro de 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Agravo de Instrumento nº 87055-PE (2008.05.00.020800-1). Agravante: União. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Ubaldo Ataíde Cavalcante, Recife, 15 de agosto de 2008. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 22 setembro de 2008, Seção 1, nº 183, p. 724-780.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Agravo de instrumento nº 77967-PE (2007.05.00.035556-0). Agravante: Modesto Incorporação e Construção Ltda. Agravada: União. Relatora: Desembargadora Margarida Cantarelli, Recife, 31 de julho de 2007. **Diário da Justiça da União**, Brasília, DF, 27 agosto de 2007, Seção 1, nº 165, p. 571.

CALMON, Pedro. **História do Brasil**. Enciclopédia Delta Larousse. Rio de Janeiro: 1960, tomo II.

CÂMARA dos Deputados. **Centro de Documentação e Informação - Legislação Informatizada**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

CAMPOS, Anna Maria. “**Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?**” Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 2, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARCERERI, Pedro Augusto Lemos. **Aforamento de terrenos de marinha**. Disponível em: <[http://br.geocities.com/pedro\\_carcereri/aforamento.htm](http://br.geocities.com/pedro_carcereri/aforamento.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2008.

CARVALHO, Vicente Antonio Esteves de. Observações históricas sobre a nossa legislação agrária, chamada comumente das sesmarias, 1815. In MADRUGA, Manoel. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928, v. 1 e 2.

CAZETTA, Luís Carlos. **Legislação imobiliária da união**: anotações e comentários às leis básicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União. Brasília/DF: MP, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. **Enciclopédia saraiva do direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. v. 72.

CONTROLADORIA-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Tomada de Contas Anual. Certificado nº 190334. Unidade auditada GRPU-SC. Florianópolis, SC, 01 jan. a 31 dez. 2006. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/relatorios/ra190334/RA190334.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

CUNHA, Luciana Gross . **As ouvidorias**: mecanismos de controle democrático. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2000, Petrópolis. XXIV Encontro Anual da Apocs, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt12/00gt1234.doc>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

DAHL, Robert Alan. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de., FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 2000, tomo I.

ESPANHA. **Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas**. Disponível em: <[http://www.camaracantabria.com/medio\\_ambiente/descargas/ley\\_costas1.pdf](http://www.camaracantabria.com/medio_ambiente/descargas/ley_costas1.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

ESTRADA, José Manuel. **Política liberal bajo la tiranía de rosas**. Buenos Aires : Librería del Colegio, 1897. In MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira de 1891**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

DIÁRIO do Congresso Nacional de 24 ago. 1977, p. 2048. **Exposição de Motivo**. Coleção de Leis do Brasil - 1977, p. 3, vol.5. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

FALCÃO, Rosa. Justiça suspende taxa de marinha de novas áreas: Ação do Ministério Público Federal quer coibir cobrança abusiva do valor determinado pela Secretaria do Patrimônio da União. **Diário de Pernambuco**, Recife, 2 ago. 2008. Economia, B1.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

FRANCO, Renato. Terras de marinha e outros estudos. Salvador: Ed. Particular, 1954. In: SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de marinha**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. A utilização do domínio público pelos particulares. Editora Juriscredi, 1972. In: SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de marinha**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.



FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente** - aspectos jurídicos. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

FRONTINI, Paulo Salvador. **Terrenos de marinha** (notas e sugestões sobre um tema atual). Justitia, São Paulo: publicada pela Procuradoria-Geral da Justiça em convênio com a Associação Paulista do Ministério Público, ano XXXVIII, v. 92, p. 221-225, 1º trimestre de 1976.

Fundação Getúlio Vargas-FGV/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. **A era vargas. Anos de Incerteza (1930 - 1937) Golpe do Estado Novo**. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Enciclopédia saraiva do direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, v. 72.

GLEZER, Raquel. Persistências do Antigo Regime na legislação sobre a propriedade territorial urbana no Brasil: o caso da cidade de São Paulo (1850-1916). **Revista Complutense de Historia de América**. La Rioja/ES: Universidad Complutense, v. 33, p. 197-215, 2007. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2541894>>. Acesso em: 29 abr. 2009.

GLOSSÁRIO das Zonas Costeiras. Journal of integrated coastal zone management. Disponível em: <<http://www.aprh.pt/rgci/glossario/maredesizigia.html>>. Acesso em: 3 jul. 2009

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **História da tributação no período joanino** (Brasil 1808-1821). Brasília: Esaf, 2008.

GONÇALVES, Joannisval Brito. O Controle da Atividade de Inteligência: consolidando a democracia. Seminário Internacional A Atividade de Inteligência e os Desafios Contemporâneos. Brasília, DF, 1º a 3 dezembro de 2005. In NUMERIANO, Carlos Roberto. **A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de estado na transição e consolidação democrática**. Pernambuco: UFPE, 2007, 434 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GOVERNO do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Avaliação anual do plano plurianual 2008-2011 – 1ª etapa. Análise do cenário macroeconômico do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.sga.df.gov.br/sites/100/132/00000867.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2009.

HARARI, Joseph; CAMARGO, Ricardo. Tides and mean sea level in Recife (PE) – 8° 3.3' S 34° 51.9' W – 1946 to 1988. Boletim do Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, 1993. In: LIMA, Obéde Pereira de. **Terrenos de marinha e seus acrescidos: localização e demarcação destes bens da União pelo método científico versus critérios praticados pela SPU**. Disponível em: <<http://sosterrenosdemarinha.org.br/downloads>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. **Estimativas de população: estimativas para 1º de julho de 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/estimativa.shtm>>. Acesso em 11 jun. 2009.

JUSTIÇA suspende cadastro dos terrenos de marinha. **Diário de Pernambuco**, Recife, 21 ago. 2008. Economia, B2.

LAFER, Celso. Prefácio. In BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10ª ed., Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

LIMA, Obéde Pereira de. **Localização geodésica da linha da preamar média de 1831 - LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos**. Santa Catarina: UFSC, 2002, 270 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

\_\_\_\_\_. Demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 28, v. 59, p. 166-193, jul./dez., 2005.

\_\_\_\_\_. **Terrenos de marinha e seus acrescidos**: localização e demarcação destes bens da União pelo método científico *versus* critérios praticados pela SPU. Disponível em: <<http://sosterrenosdemarinha.org.br/downloads>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

LUHMANN, Niklas. La costituzione come acqizione evolutiva. 1997. In BERNARDE JÚNIOR, José Alcione. Processo legislativo e controle jurisdicional: uma perspectiva constitucional adequada ao estado democrático de direito. **Fórum Administrativo – Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, ano 8, n. 91, p. 24-32, set. 2008.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MADRUGA, Manoel. **Terrenos de marinha**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928, 2 v.

MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. Rio de Janeiro. Dados v. 44, nº 4, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=iso)>. Acesso em: 21 mar. 2007.

MALTA, Carolina de Souza. **Decisão**. Justiça Federal em Pernambuco (3ª Vara). Ação Civil Pública nº 26/2007 (2007.83.00.021238-1). Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal. Recife, 14 de fevereiro de 2008.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. Marshall T.T. ed. Class, citizenship, and social development. Chicago: University of Chicago Press, 1967. In: ZAVERUCHA, Jorge. **FHC forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992, v. 3, tomo I.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira de 1891**. Edição fac-similar, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 11ª ed., 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 14<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 6<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. Terrenos de marinha aforados e o poder municipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano XXI, n. 88, p. 45-56, out./dez. 1988.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. 1 e 2.

Ministério Público Federal-MPF-Procuradoria da República em Pernambuco-PRPE. **Ação Civil Pública nº 26/2007**. Disponível em: <[www.prpe.mpf.gov.br](http://www.prpe.mpf.gov.br)>. Acesso em: 30 abr. 2008.

MIRANDA, Arlindo Gomes. Estudo técnico fundiário dos imóveis que compõem a área proposta para criação da reserva extrativista marinha Cassurubá. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.conservacao.org/arquivos/diagnostico\\_fundiario\\_cassuruba.pdf](http://www.conservacao.org/arquivos/diagnostico_fundiario_cassuruba.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2008.

MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p. 1-42, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100001&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100001&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 17 jun. 2009.

MOURY, Edgar. **Voto. Projeto de Lei nº 1.961, de 2007**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, aumentando a faixa de isenção no pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios às pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, nos casos que especifica, e do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, no que dispõe sobre o laudêmio, relativo a imóveis da União. Brasília, DF, 9 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/671561.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

MUEHE, Dieter. Definição de limites e tipologias da orla sob os aspectos morfodinâmico e evolutivo In: **Projeto orla: subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: MMA e MPO, 2004.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Terrenos de marinha: aspectos destacados**. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel\\_niebuhr02.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2008.

NUMERIANO, Carlos Roberto. **A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de estado na transição e consolidação democrática**. Pernambuco: UFPE, 2007, 434 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

O ANACRÔNICO terreno de marinha. **Jornal do Commercio**, Recife, 19 mai. 2009. Opinião, Editorial, p. 10.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA SANTOS. Direito administrativo e ciência da administração. Rio de Janeiro: Editor Jacinto Ribeiro dos Santos, 1919. In: BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992, v. 3, tomo I.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Brasília, DF: Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 01, 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada**. Rio de Janeiro: aula inaugural FUNDAP, março de 2004.

PEREIRA, J. O. Lima. **Da propriedade no Brasil**. Ed. Particular, 1932.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943, v. 1.

PHILIPPINES. **The 1987 constitution of the republic of the Philippines**. Disponível em: <<http://www.chanrobles.com/philsupremelaw.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2009.

Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro – GERCO-PE. **Plano de ação integrada: litoral sul**. (Síntese). CPRH/MMA. Ipojuca-PE, 1997. Disponível em: <[http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/1plano\\_gestao.pdf](http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/1plano_gestao.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2009.

PRESIDÊNCIA da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituições**. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/princip al.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/princip al.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2009.

PROJETO ORLA: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004.

RECIFE: mais trabalho e qualidade de vida. Plano Plurianual (2006-2009), v.1. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/planoplurianual/plurianual2006/volume1/Vol umeI.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **Os municípios no estado federal brasileiro: algumas considerações ante a nova lei de diretrizes urbanas (lei 10.257, de 10/07/2001)**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Renovar, v. 228, p. 149-176, abr./jun. 2002.

RELATÓRIO de Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Brasília-DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo\\_contas/2007/07\\_PC\\_GRPUC\\_RelatorioGestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2007/07_PC_GRPUC_RelatorioGestao.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

RELATÓRIO de Gestão. Gerencia Regional do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco. Recife-PE, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo\\_contas/2007/07\\_PC\\_GRPUC\\_RelatorioGestao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/processo_contas/2007/07_PC_GRPUC_RelatorioGestao.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2009.

RIBEIRO, Flexa. Parecer pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Senado Federal. Brasília-DF, 2008. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/56438.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RUFINO, Gilberto D'Ávila. Patrimônio costeiro e seus fundamentos jurídicos. In: **Projeto orla: subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: MMA/MPO, 2004.

SAFATLE, Vladimir. **A democracia para além do Estado de direito**. CULT – Revista Brasileira de Cultura. São Paulo: Editora Bregantini, ano 12, n. 137, p. 42-44, jul. 2009.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de derecho administrativo general**. 1ª ed. Madrid, 2004.

SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de marinha**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

SARAIVA, Wellington Cabral. **Parecer nº 1.529**. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Agravo de Instrumento nº 87055-PE (2008.05.00.020800-1). Agravante: União. Agravado: Ministério Público Federal. Recife, 10 de junho de 2009.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A outra teoria democrática. Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

Secretaria do Patrimônio da União-SPU. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG. Resposta ao Requerimento de Informações nº 2.421/2008 da Câmara dos Deputados. In CHAVES, José. **Terrenos de marinha: uma contribuição ao debate**. (Documentos legislativos-1). Brasília-DF, 2008. Disponível em: <[http://sosterrenosdemarinha.org.br/wp-content/uploads/2009/04/doc\\_legislativo\\_1.doc](http://sosterrenosdemarinha.org.br/wp-content/uploads/2009/04/doc_legislativo_1.doc)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

Secretaria do Patrimônio da União. Orientação Normativa nº 002, de 12 de março de 2001. **ON-GEAD-002**. Disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos. Aprovada pela Portaria nº 162, de 21 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/010921\\_port\\_162.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/010921_port_162.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2009.

SENADO Federal. Projetos e Matérias Legislativas. Brasília-DF, 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

SENADO Federal. Orçamento da União. **Siga Brasil**. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1991, v. 2 e 4.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito positivo**. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SKIDELSKY, Robert. **Quem foi Joseph Schumpeter, o teórico da “destruição criativa”?** Trad. Deborah Weinberg, 2007. Disponível em: <<http://blog.controversia.com.br/2007/12/02/quem-foi-joseph-schumpeter-o-teorico-da-destruicao-criativa/>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Trad. Coord. Ismênia Tunes Dantas, 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. In REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **Os municípios no estado federal brasileiro**: algumas considerações ante a nova lei de diretrizes urbanas (lei 10.257, de 10/07/2001). Rio de Janeiro: Livraria e Editora Renovar, v. 228, abr./jun., p. 149-176, 2002.

SOCIEDADE se mobiliza contra taxa de marinha. **Jornal do Commercio**, Recife, 31 ago. 2007. Economia, p.1.

SOCIEDADE se organiza contra taxa de marinha. **Jornal do Commercio**, Recife, 12 mai. 2009. Economia, p. 3.

S.O.S Terrenos de Marinha. **A luta possui cinco objetivos básicos**. Disponível em: <<http://sosterrenosdemarinha.org.br/movimento/objetivos>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

SPOA/SE/MP. **Relatório de gestão 2008**. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Ministério do Planejamento. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/090602\\_PUB\\_rel\\_relgestao2008.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/090602_PUB_rel_relgestao2008.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SUGUIO, Kenitiro. **Dicionário de geologia marinha: com termos correspondentes em inglês, francês e espanhol**. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1992.

SURINAME. **Constitution of Suriname, 1987**. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/suriname.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2009.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Transparência e opacidade: o siafi no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume. Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 9ª ed., 2007.

WORLDWATCH Institute. Melting of earth's ice cover reaches new high – a WWI News Brief. 2000. In: MUEHE, Dieter. Definição de limites e tipologias da orla sob os aspectos morfodinâmico e evolutivo. In: **Projeto orla: subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: MMA e MPO, 2004.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia - Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)**, 1ª ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **FHC forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Brasil é uma semidemocracia?** CULT – Revista Brasileira de Cultura. São Paulo: Editora Bregantini, ano 12, n. 137, p. 45-47, jul. 2009.