



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

CIBELI RAINARA DE OLIVEIRA SILVA

**(DIS)FUNCIONALIDADE DOS TERRENOS DE MARINHA:** análise do instituto sob a perspectiva da função social, ambiental e econômica da propriedade

Recife

2024

**CIBELI RAINARA DE OLIVEIRA SILVA**

**(DIS)FUNCIONALIDADE DOS TERRENOS DE MARINHA:** análise do instituto sob a perspectiva da função social, ambiental e econômica da propriedade

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

**Área de concentração:** Direito Administrativo

**Orientadora:** Larissa Medeiros Santos

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Cibeli Rainara de Oliveira.

(Dis)funcionalidades dos Terrenos de Marinha: análise do instituto sob a perspectiva da função social, ambiental e econômica da propriedade / Cibeli Rainara de Oliveira Silva. - Recife, 2024.

53 : il.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. Direito Administrativo. 2. Terrenos de Marinha. I. Santos, Larissa Medeiros . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

CIBELI RAINARA DE OLIVEIRA SILVA

**(DIS)FUNCIONALIDADE DOS TERRENOS DE MARINHA: análise da função dos terrenos de marinha sob a perspectiva da SPU**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Aprovado em: 25/09/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Joaquim Lustosa Filho (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

À minha mãe e irmã, duas Marias,  
à quem devo o que sou e onde estou,  
dedico minhas conquistas e futuro.

## **AGRADECIMENTOS**

Diante do longo caminho percorrido, cerca de 109 km do meu interior até a Faculdade de Direito do Recife e quase seis anos de curso, essa lista de agradecimentos não poderia ser menos extensa.

Agradeço a Deus primeiramente, pela força para seguir meus sonhos e sabedoria para resistir diante das dificuldades.

Aos meus pais, Maria Renilda, pela dedicação integral para minha formação pessoal e acadêmica, e Clodoaldo Andrade, por me instigar a alcançar os horizontes que estavam além do alcance dos meus olhos.

À minha irmã, Maria Carolliny, que me inspirou a perseguir meus devaneios após sua primeira viagem internacional em busca de seus sonhos.

Aos meus tios paternos, Benízio, Neli, Digna e minha prima Cláudia, que muito contribuíram para o início da minha vida universitária, sem eles eu não conseguiria ter dado os primeiros passos.

À minha família postiça, Roberto, Verônica e Leonardo, pelo fim de curso tranquilo e por terem acabado com meus fins de semana solitários.

Ao meu companheiro Rodrigo, pelo apoio, compreensão e cuidado, irradiando luz e segurança capazes de afugentar meus anseios.

Às amigas que encontrei durante a trajetória acadêmica, Bruna, Cassiana e Natália, pela amizade sincera nos melhores e piores momentos deste ciclo.

À minha orientadora, Larissa Medeiros, pela paciência, orientação e apoio ao longo da elaboração deste trabalho, a quem devo grande parte do meu fascínio pelo direito administrativo.

A todos do escritório Pires Advogados, em especial, às advogadas e colegas Sandra Pires e Daniella Magno, pelo aprendizado diário e por me apresentarem ao vasto mundo do direito ambiental.

Sou só um sertanejo, nessas altas ideias navego mal. Sou muito pobre coitado. Inveja minha pura é de uns conforme o senhor, com toda leitura e suma doutoração. Não é que eu esteja analfabeto. Soletrei, anos e meio, meante cartilha, memória e palmatória. Tive mestre, Mestre Lucas, no Currálinho, decorei gramática, as operações, regra-de-três, até geografia e estudo pátrio. Em folhas grandes de papel, com capricho tracei bonitos mapas. Ah, não é por falar: mas, desde o começo, me achavam sofismado de ladino. E que eu merecia de ir para cursar latim, em Aula Régia- que também diziam. Tempo saudoso! Inda hoje, apreceio um bom livro, despaçado. Na fazenda O Limãozinho, de um meu amigo Vito Soziano, se assina desse almanaque grosso, de logogrifos e charadas e outras divididas matérias, todo ano vem. Em tanto, ponho primazia é na leitura proveitosa, vida de santo, virtudes e exemplos – missionário esperto engambelando os índios, ou São Francisco de Assis, Santo Antônio, São Geraldo... Eu gosto muito de moral. Raciocinar, exortar os outros para o bom caminho, aconselhar a justo. Minha mulher, que o senhor sabe, zela por mim: muito reza. Ela é uma abençoável. Compadre meu Quelemém sempre diz que eu posso aquietar meu temor de consciência, que sendo bem-assistido, terríveis bons-espíritos me protegem. Ipe! Com gosto... Como é de são efeito, ajudo com meu querer acreditar. Mas nem sempre posso. O senhor saiba: eu toda a minha vida pensei por mim, forro, sou nascido diferente. Eu sou é eu mesmo. Diverjo de todo o mundo... Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa. O senhor concedendo, eu digo: para pensar longe, sou cão mestre – o senhor solte em minha frente uma idéia ligeira, e eu rastreio essa por fundo de todos os matos, amém!

(Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas)

## RESUMO

Os terrenos de marinha são bens dominicais da União presentes em boa parte do território brasileiro, mas poucos sabem da sua existência e função. Diante do desconhecimento sobre a funcionalidade dos terrenos de marinha, o presente trabalho busca compreender a função deste instituto jurídico, sob a perspectiva da função social, ambiental e econômica da propriedade. Para isso, além de abordar o conceito e histórico dos terrenos de marinha, buscou-se compreender a sua distinção das praias e áreas de preservação permanentes, os quais estão comumente presentes na mesma área dos terrenos de marinha. Só então, partiu-se para a análise das funções social, ambiental e econômica dos terrenos de marinha. Concluiu-se que, mesmo existindo disposições legais que coadunam com a função socioambiental da propriedade, os terrenos de marinha continuam tendo natureza arrecadatória, estando muito aquém da idealização de ferramenta promotora de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Como metodologia, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa para levantar as informações mais relevantes sobre o tema, por meio de livros, trabalhos científicos e análise de normas legais e infralegais.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Bens Públicos Dominicais; Terrenos de marinha; Acrescidos de Marinha.

## ABSTRACT

The *terrenos de marinha* are a property belonging to the Union present in a large part of the Brazilian territory, but few know about its existence and function. Given the lack of knowledge about the functionality of *terrenos de marinha*, this work seeks to understand the function of this legal institute, from the perspective of the social, environmental and economic function of property. In addition to addressing the concept and history of *terrenos de marinha*, we sought to understand their distinction from beaches and permanent preservation areas, which are commonly present in the same area as *terrenos de marinha*. Only then did the analysis begin of the social, environmental and economic functions of *terrenos de marinha*. It was concluded that, even though there are legal provisions that are in line with the socio-environmental function of the property, *terrenos de marinha* continues to have a collection nature, falling far short of the idealization of a tool that promotes economic development, social and environmental. As a methodology, the bibliographical research technique was used with a qualitative approach to gather the most relevant information on the topic, through books, scientific works and analysis of legal and infra-legal standards.

**Keywords:** Administrative Law; Dominical Public; *Terrenos de marinha*; *Acrescidos de marinha*.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Configuração da Ilha de Antônio Vaz em 1644	19
<b>Figura 2</b>	Atual configuração da Ilha de Antônio Vaz	20
<b>Figura 3</b>	Variação da linha de costa em trecho da praia Pina-Boa Viagem	25
<b>Figura 4</b>	Representação gráfica da posição dos terrenos de marinha e acrescidos	27

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE OS TERRENOS DE MARINHA</b>	<b>13</b>
2.1 História dos Terrenos de Marinha	13
2.2 Atual conceito de terrenos de marinha e seus acrescidos	18
2.3 Natureza Jurídica dos terrenos de marinha	20
2.4 Utilização dos terrenos de marinha por particular	22
<b>3 INTERFACE DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS COM OUTROS INSTITUTOS JURÍDICOS COSTEIROS</b>	<b>24</b>
3.1 Terrenos de marinha e a praia	24
3.2 Terrenos de marinha e Áreas de Preservação Permanente	28
<b>4 (DIS)FUNÇÕES DOS TERRENOS DE MARINHA</b>	<b>34</b>
4.1 Função social	34
4.2 Função ambiental	39
4.3 Desenvolvimento econômico	42
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a chegada dos portugueses ao Brasil, a dinâmica populacional no território seguiu a Zona Costeira brasileira, como uma estratégia dos colonizadores para evitar invasões e facilitar a implantação dos portos que receberiam os navios responsáveis pelas importações e exportações da colônia.

Mesmo com a independência e o posterior advento da República, o Brasil segue a dinâmica socioespacial de ocupação do solo costeiro, o qual detém 11 (onze) capitais dos 16 (dezesesseis) estados brasileiros, além da densidade demográfica muito superior ao restante do território.

Ainda à época da colonização, a Coroa portuguesa buscava controlar a utilização da zona costeira por meio da expedição de uma série de Ordens Régias, proibindo edificações, ordenando a utilização do território costeiro por aforamentos e até mesmo declarando servidão pública na área da praia.

Foram essas sucessivas tentativas de ordenamento sobre a linha costeira, continuadas no Brasil Império, que terminaram por criar o inusitado instituto “terrenos de marinha”. Mesmo sendo comum na Europa ter a praia como bem público de uso comum, os terrenos de marinha surgem como um bem diferente das praias, apresentando configuração geográfica e jurídica diversas.

Apesar de estarem presentes em todo o litoral brasileiro, o conceito de terrenos de marinha não é de sabedoria popular, ao contrário das praias, as quais todos sabem que são bens públicos que podem ser usufruídos por todos os cidadãos. Esta confusão de conceitos foi notada sobremaneira com o advento da discussão nas redes sociais da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 03/22, ou como chamada na internet, “PEC de privatização das praias”.

A maneira que a discussão ganhou forma e fora compartilhada não só pelo público comum, mas também pelos jornalistas, os quais devem possuir responsabilidade sobre as informações repassadas, chama a atenção para o desconhecimento do Brasil sobre os institutos jurídicos existentes, visto que, nas cidades litorâneas, muitos pagam as suas taxas de ocupação ou aforamento sem ao menos saberem do que se trata.

A pauta dos terrenos de marinha, entretanto, não é novidade para o Congresso Federal. Outras PECs e Projetos de Lei (PL) tramitaram no Congresso, a

exemplo do PL nº 807/2009, que extingue as taxas<sup>1</sup> incidentes sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos, e a PEC nº 39/2011, que propõe a extinção dos terrenos de marinha.

Observa-se que há discussões legislativas sobre a existência ou aplicabilidade do instituto no Brasil, o que apenas é reflexo de uma sociedade que não compreende do que se tratam os terrenos de marinha, afinal, é usual alguém associá-los a propriedade da Marinha do Brasil e não entender a que se deve o pagamento das taxas anuais incidentes pela utilização do bem.

Por esse motivo, surge a problemática: no fim de contas, qual é a função dos terrenos de marinha, se predomina no Brasil o desconhecimento sobre a sua função ou existência e, esporadicamente, surge o levantamento de pauta para sua “extinção”?

Para buscar a resposta desta pergunta, vai-se partir do posicionamento do Governo Federal<sup>2</sup>, que informa que “O domínio da União sobre a costa marítima é estratégico para garantir os objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do país”, justificativa utilizada em posicionamento da Secretária adjunta do Patrimônio da União para defender o domínio da União sobre os terrenos de marinha em audiência pública no Senado.

A partir disso, este trabalho pretende identificar a atual finalidade dos terrenos de marinha, partindo da premissa que são um bem necessário para garantir o “desenvolvimento econômico, social e ambiental do país”.

Considerando que os terrenos de marinha são bens dominicais da União, ou seja, até certo ponto são submetidos ao regime jurídico privado, optou-se por utilizar como parâmetros o “desenvolvimento econômico” em sentido *lato*, e a função social e ambiental próprias da propriedade privada, mas com o adendo de que enquanto bem público típico e específico, deve possuir funções diferentes da propriedade privada.

Para isso, têm-se como objetivos específicos: 1) identificar o instituto dos terrenos de marinha, sua natureza jurídica e história; 2) diferenciar os terrenos de

---

<sup>1</sup> Apesar da nomenclatura, as taxas mencionadas ao longo do trabalho não se confundem com as “taxas” *in stricto sensu*, dispostas no art. 145, II da Constituição Federal, e no art. 77 do Código Tributário Nacional. Portanto, ao longo do trabalho as “taxas” estão em sentido *lato sensu*, como um preço fixo regulamentado e sem natureza tributária.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/entenda-por-que-os-terrenos-de-marinha-sao-importantes-para-o-povo-brasileiro#:~:text=A%20gest%C3%A3o%20dos%20terrenos%20de,ambiente%20e%20da%20quest%C3%A3o%20clim%C3%A1tica>. Acesso em 15 ago. 2024.

marinha de outros institutos como as praias e áreas de preservação permanente; 3) verificar se os terrenos de marinha tem cumprido tal “função social, econômica e ambiental”.

Em relação à metodologia, foi utilizada uma abordagem qualitativa para levantar as informações mais relevantes sobre o tema, por meio de livros, trabalhos científicos, análise da legislação, normas e regulamentos referentes ao tema e consulta no sítio eletrônico de informações da Secretaria de Patrimônio da União no portal gov.br.

Quanto aos aspectos metodológicos do estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio da apreciação da doutrina e da legislação, sendo analisados artigos, livros e legislações constitucionais e infralegais catalogadas em sítios governamentais relativos ao tema proposto.

## 2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE OS TERRENOS DE MARINHA

### 2.1 História dos Terrenos de Marinha

Em 1492, Cristóvão Colombo chegava às Américas, atracando no território que hoje pertence às Bahamas. Em um contexto em que os países europeus respeitavam os editos expedidos da Igreja Católica, a Espanha conquistou o domínio sobre as terras ainda não descobertas, por meio da Bula Inter Coetera<sup>3</sup> (PUGLIESE, MELO, 2009, p.25).

Após protestos e insatisfação de Portugal, dois anos depois foi firmado o Tratado de Tordesilhas, que dividiu e ordenou as ocupações políticas dos portugueses e espanhóis sobre as terras da América que fossem eventualmente “descobertas”. O Acordo, intermediado pela Igreja Católica, tinha como objetivo sacramentar o domínio desses países sobre aquelas terras (PUGLIESE, MELO, 2009, p.26).

No século XVI, após Cabral alcançar as terras brasileiras, Portugal precisava ocupar as terras, para que se evitassem invasões e para a exploração econômica da nova colônia. Foi com essa motivação que o Estado Ibérico passou a desmembrar, conceder e doar terras aos particulares, utilizando-se das sesmarias e capitanias hereditárias (PUGLIESE, MELO, 2009, p.27).

A ocupação destas terras deveria, no entanto, obedecer ao Direito Português, que levou para o outro continente suas regras jurídicas sobre o domínio da costa, como as Lezírias. Nas palavras de Luís Leivas (1977, p.112):

A experiência e tradição jurídicas portuguesas sempre procuraram assegurar às populações e à defesa nacional o fácil e franco acesso ao mar e aos litorais.

Essas beiras de mar, paúis, mangues, ou o nome mais comum na Península Ibérica – Lezírias – sempre foram consideradas bens reguengos ou realengos (... “destinados para as despesas dos Senhores Reis”...), cuja propriedade particular plena não se admitia. Tolerava-se apenas o seu uso, sob condições e sempre sob concessões régias.

As “Lezírias” são citadas por Pugliese como um instituto português que objetiva proteger as beiras do mar, para garantir a defesa nacional e livre acesso. No entanto, outras doutrinas não citam as lezírias como uma versão primitiva dos terrenos de marinha, e pelas palavras supracitadas de Luis Leivas, acredita-se que

---

<sup>3</sup> Acordo que estabeleceu uma linha imaginária a 100 léguas da Ilha de Açores, definindo que todas as terras a oeste da linha seriam da Espanha, e a leste para os portugueses.

as lezírias são apenas a definição para a área beira-mar, e que o direito português não permitia a propriedade privada sobre essas áreas.

Na mesma obra, Leivas chega a falar sobre o Decreto de 5 de março de 1664, que proibia a concessão de terras nas lezírias e paúis, no entanto, denota-se que terreno de marinha não se confunde com região litorânea ou praia, não sendo possível atribuir às lezírias a origem/inspiração dos terrenos de marinha, diante da singularidade do instituto.

Luis Leivas, na citação anterior trata “beiras de mar, paúis, mangues”, com nenhuma distinção - como “Lezírias”. Talvez por isso se dê a confusão de que o direito português protegia as Lezírias, pois existiam diferentes bens protegidos na zona costeira. Porém, Leivas ao longo do texto faz a distinção entre praias, os mangues e os terrenos de marinha e acrescidos (1977, p.113).

É neste sentido que Rosita Santos (1985, p.4) informa que o conceito ou a configuração dos terrenos de marinha não são encontrados “por tênue que seja, nas fontes romanas, visigóticas ou germânicas, e nunca fez ele presença nas Ordenações portuguesas”.

Em relação à sua destinação, enquanto Pugliesi (2009, p. 30-31) destaca a importância dos terrenos de marinha para a defesa nacional, por assegurar o livre trânsito das tropas militares nas costas brasileiras, que estavam sempre sujeitas aos ataques de piratas e corsários, Rosita Santos (1985, p. 4-5) acredita que o interesse da Coroa era principalmente o sal, pesca e outros lucros, apenas posteriormente sendo agregados outros valores para a área, como desembarque, trapiches e a defesa da costa.

Diógenes Gasparini, por sua vez, em uma opinião quase mista, opta por não valorar os interesses da Coroa sobre os terrenos de marinha, em suas palavras:

Depreende-se da leitura da legislação que vigorou no início da efetiva ocupação de nosso território que a finalidade das marinhas estava centrada em quatro aspectos de sua utilização. De fato, eram necessárias, para os serviços de embarque e desembarque de coisas públicas e particulares, para a defesa da cidade e para a obtenção da renda, além de algumas vezes se prestarem para a extração de sal.

Independente de qual seria a motivação, no Brasil foram expedidas uma série de Ordens Regias para controlar o uso da faixa litorânea. A exemplo, a Ordem Régia de 10 de dezembro de 1726, que proibiu edificar nas praias ou avançar sequer um palmo para o mar, por assim o exigir o bem público. Posteriormente, a Ordem Régia de 10 de janeiro de 1732, declarou que as praias e o mar são de uso público e não

podem os proprietários, nas suas testadas, impedir que se lancem redes para pescar.

Em 1818, finalmente, apareceu o primeiro limite espacial ao que seriam os terrenos de marinha, por meio do Aviso de 18 de novembro de 1818, que declarou a medida de 15 braças da linha d'água do mar, e suas bordas seriam reservadas para servidão pública, e que tudo que toca a água do mar e cresce sobre ela é da nação.

Destaca-se que neste momento não só se fala apenas dos “futuros terrenos de marinha”, como também os seus crescidos, ao determinar que o que “cresce” sobre a água do mar também é da nação.

A Lei Orçamentária de 15 de novembro de 1831 passou a regulamentar o procedimento administrativo de concessão e a destinação da renda arrecadada com os terrenos de marinha, obtida por meio de foro, laudêmio e taxa de ocupação. Em seu art. 51, dispunha:

(...)

14<sup>a</sup> 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 na Côrte, e nas Provincias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aquelles de taes terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando tambem, segundo fôr justo, o fôro daquelles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a elles desde a época da concessão, no que se procederá á arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatorio da sessão de 1832, mencionará tudo o que occorrer sobre este objecto.

Nesta época, a legislação ainda não definia o que eram os terrenos de marinha, e o que ajudou e serviu de base para os próximos atos administrativos, estudos e pareceres sobre os terrenos de marinha (SANTOS, 1985), foi a Instrução Normativa nº 348, de 14 de novembro de 1832, que em seu art. 4º definia:

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

Apesar da Instrução parecer clara, há notícias de que existiam muitos embates e discussões judiciais pela falta de legislação expressa, que tinha que ser suprida com atos da Administração Pública, o que tornava o assunto confuso e complicado.

Reina o maior cahos na insuficiente legislação sobre terrenos de marinha. Contam-se por centenas os avisos ministeriais, explicando, ampliando, e até alterando as disposições legais, concorrendo tudo para mais perturbar a materia. Por isso mesmo, a demarcação e defesa destes terrenos contra as espoliações dos particulares tem sido completamente descuradas.

O baratho é espantoso: tudo o que existe se choca com fragor. Percorrer a legislação sobre o instituto de terrenos de marinha é, sem duvida, tarefa difficilima, ante o verdadeiro cahos existente de Alvarás, Circulares, Decisões, Decretos, Instrucções, Leis e Ordens (MENDONÇA, 1861, p.87 *apud* SANTOS, 1985, p.15).

Devido a tais problemas, e como a Administração não se ajustava bem com o Poder Judiciário, chegaram a ser emitidos Avisos pelo Presidente do Tribunal do Tesouro Nacional em 1861 e 1863, respectivamente (SANTOS, 1985, p 6):

(...) para sua intelligencia e devido cumprimento (...) acrescendo como está decidido pela Resolução de 30 de maio de 1850, que he da competencia administrativa o contecioso dos terrenos de marinha (...)

Declarou-se ser de exclusiva competencia administrativa o contencioso dos terrenos de marinha, e no caso do Poder Judiciário insistir em tomar conhecimento de semelhante questão, deve ser levantado conflito de jurisdição

Saindo do âmbito administrativo, na legislação os terrenos de marinha aparecem no Decreto nº 4.105/1868, que regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos accrescidos natural ou artificialmente:

Art. 1º A Concessão directa ou em hasta publica dos terrenos de marinha, dos reservados para a servidão publica nas margens dos rios navegaveis e de que se fazem os navegaveis, e dos accrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-ha pelas disposições do presente Decreto.

§ 1º São terrenos de marinha todos os que banhados pelas aguas do mar ou dos rios navegaveis vão até a distancia de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio.

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

Denota-se que o referido Decreto adotou a linha de preamar média (LPM) de 1831, à época da Lei Orçamentária que primeiro regulamentou a concessão dos terrenos de marinha, como referência para as medidas das 15 braças craveiras. Tal decisão provavelmente foi tomada para dar maior segurança jurídica aos

concessionários destas áreas, considerando que o balanço sedimentar<sup>4</sup> alteraria o tamanho destes terrenos de marinha concedidos.

Além disso, o Decreto repetiu o que foi anteriormente dito em outros atos administrativos, os quais atribuíam à competência da jurisdição administrativa questões atinentes aos terrenos de marinha:

Art. 15. São da competência exclusiva da jurisdição administrativa as questões;

1º Sobre a validade da concessão em relação às Formalidades do presente Decreto, interpretação do título e cumprimento das condições impostas pela Administração aos concessionários.

2º Sobre o direito de preferência á concessão garantido aos posseiros e outros confrontantes dos terrenos (arts. 16, 17 e 18).

3º Sobre a avaliação dos terrenos, feita por arbitros, para o pagamento de fôro (Instruções de 14 de Novembro de 1832 art. 10).

Apesar da legislação específica para os terrenos de marinha que havia acabado de surgir, havia muita resistência à Coroa sobre a permanência dos Terrenos de Marinha como patrimônio da nação. Alguns sustentavam que estes terrenos deveriam integrar o patrimônio imobiliário das províncias, e outros até chegavam a questionar a natureza jurídica dos imóveis, os quais arguíam serem terras devolutas (MELO, PUGLIESE, 2009, p.38).

Foi em meio a este conflito que os Estados da Bahia e do Espírito Santo recorreram ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Originária nº 8, por acreditarem que a Constituição de 1891, ao transferir aos Estados as terras devolutas, transferiram também os terrenos de marinha, devendo a Justiça reconhecer os direitos dos Estados sobre esses territórios.

Em defesa da União, Epitácio Pessoa, à época Procurador-Geral da República, elaborou suas razões finais<sup>5</sup>, nas quais explica claramente que os terrenos de marinha muito diferem das terras devolutas:

Na expressão terras devolutas do art. 64 da Constituição não se compreendem os terrenos de marinha, que são, material e juridicamente, coisa diversa. Nem podia estar nas vistas do legislador constituinte transferir aos Estados esses terrenos, que são necessários à União para o desempenho dos árduos deveres que a própria Constituição lhe impôs e para o exercício dos direitos de soberania que lhe pertencem (SANTOS, 1985, p.160)

---

<sup>4</sup> Balanço Sedimentar é a variação de sedimentos em uma praia, processo que ocorre naturalmente ou artificialmente, podendo causar a erosão (recuo da linha de costa para a direção da terra) ou progradação (aumento da linha de costa em direção ao mar)

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/OR/47232/pdf/47232.pdf>. Acesso em 10 set. 2024

Só então o Supremo Tribunal Federal decidiu pela existência de legislação especial aplicável aos Terrenos de Marinha, os quais pertenciam à União, distinguindo as duas nomenclaturas jurídicas:

São bens nacionais, sobre os quais a União exerce um direito de soberania ou jurisdição ou territorial, impropriamente chamado, também por extensão, domínio eminente (Ação Originária nº 8 – Autores: Estado da Bahia e do Espírito Santo, Ré: União)<sup>6</sup>

Garantida a continuidade do instituto jurídico dos Terrenos de Marinha, a sua configuração, dada pela metragem de 33 metros a partir da linha de preamar de 1831, chegou a ser ameaçada em 1942. Nesta época, o Decreto-Lei nº 6.671/1942, passou a utilizar a linha de preamar máxima deste mesmo ano como critério de demarcação.

Isto gerou grande confusão, pois devido a alteração anual da linha de costa, uma nova demarcação baseada na linha de preamar de outro ano levou à invasão de propriedades de particulares (terrenos alodiais, localizados após o fim dos terrenos de marinha) (MELO, PUGLIESE, 2009, p.41).

Por este e outros motivos, o Decreto-Lei nº 9.760/1946 voltou a utilizar como critério de demarcação a Linha de Preamar média de 1831 como ponto inicial para contagem dos trinta e três metros. Este Decreto vigora até hoje, possuindo algumas modificações ao longo dos anos, principalmente em relação ao procedimento demarcatório.

## **2.2 Atual conceito de terrenos de marinha e seus acrescidos**

Conforme demonstrado, a legislação que regulamenta os terrenos de marinha e acrescidos é o Decreto nº 9.760/46, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. A definição desses institutos é encontrada nos art. 2º e 3º deste Decreto:

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 zona onde se faça sentir a influência das marés.

---

<sup>6</sup> Revista Mensal. O Direito: legislação, doutrina e jurisprudência. v.97. Rio de Janeiro, 1905, p. 114-123

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros 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.

Seriam então, os terrenos de marinha uma faixa horizontal de trinta e três metros, contados a partir da linha de preamar-médio de 1831, em direção a terra, contados não só onde se localizam as costas marítimas, mas também margens de rios e lagoas onde se sinta influência das marés, e Ilhas em zona com influência das marés. Enquanto os acrescidos de marinha seriam aqueles formados, natural ou artificialmente, em direção ao mar, rios ou lagoas, após os terrenos de marinha.

Como exemplo aos acrescidos de marinha pode-se citar os aterramentos de manguezal e alagados, algo que ocorreu na cidade do Recife, a exemplo da Ilha de Antônio Vaz e Bairro do Recife.

Figura 1: Configuração da Ilha de Antônio Vaz em 1644.



Fonte: Reis, 2000, alterada.

Figura 2: Atual configuração da Ilha de Antônio Vaz.



Fonte: Portal ESIG Recife, alterada.

A Ilha de Antônio Vaz, que protagoniza as imagens acima, é composta pelos bairros de Santo Antônio, São José, Cabanga e Joana Bezerra. É possível observar o Forte das Cinco Pontas, circulado nas duas imagens para melhor visualização da alteração geográfica da Ilha, que assumiu novo formato após aterramentos de braços de maré e canais.

### 2.3 Natureza Jurídica dos terrenos de marinha

Após toda a discussão no decorrer da história, os terrenos de marinha e seus acrescidos são atualmente considerados bens da União, o que foi confirmado com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, VII:

“Art. 20. São bens da União:  
 (...)  
 VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;  
 (...)”

Também se caracterizam dessa forma de acordo com o art. 1º, “a” do Decreto-Lei nº 9.760/46:

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União  
 a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;  
 (...)”

Quanto à sua natureza jurídica, os terrenos de marinha e seus acrescidos são considerados bens públicos dominicais, visto que pertencem à União Federal e

recebem o tratamento de “bens privados”. Os bens públicos tem a sua classificação dada nos termos do artigo 99 do Código Civil de 2002:

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 disposto 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.

Os bens públicos de uso comum do povo são aqueles “necessários ou úteis à existência de todos os seres vivos, que não podem ou não devem ser submetidos à fruição privativa de ninguém” (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1230). São exemplos de bens públicos de uso comum do povo: praias, praças, parques, ruas, etc. Estes bens são diferentes dos bens de uso especial, caracterizados por ter finalidade específica, e dos bens dominicais, os quais são bens de domínio privado da Administração.

Os terrenos de marinha e acrescidos são, desta maneira, bens públicos dominicais, podendo ter a sua natureza jurídica alterada por decisão da administração pública, ao atribuir-lhes destinação específica, podendo estes passarem a ser bens de uso comum do povo ou bens de uso especial.

Esta afirmação também se encontra presente no art. 11 do Código das Águas, ou Decreto Federal nº 4.643/46:

Art. 11. São públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular;

1º, os terrenos de marinha;

(...)

Segundo a classificação de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p.1598), relacionada à disponibilidade dos bens públicos - disponíveis ou indisponíveis, os terrenos de marinha e acrescidos se classificam como bens públicos disponíveis, visto que a União pode dar outra destinação ou aliená-los na forma da lei.

## 2.4 Utilização dos terrenos de marinha por particular

O Decreto-Lei 9.760/1946 dispõe sobre o gozo privado de bens imóveis da União no caput de seu art. 64, sendo as formas de utilização por particulares mais comuns o aforamento e a inscrição em ocupação.

O aforamento ou enfiteuse é um ato pelo qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, obrigando-se este último (foreiro ou enfiteuta) ao pagamento de pensão anual, denominada foro, na porcentagem de 0, 6% do valor do domínio pleno do terreno.

A enfiteuse é um direito real e o enfiteuta detém 83% do domínio útil, enquanto a União mantém 17% do domínio direto, conforme disposto no art. 2º, VII e VIII, da Instrução Normativa SPU nº 3/2016.

Este instituto está previsto no art. 49, §3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, que informa que a enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos e acrescidos de marinha localizados na faixa de segurança<sup>7</sup>.

A constituição de enfiteuse é proibida pelo Código Civil de 2002, que em seu art. 2.038 proibiu a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil de 1916. Apenas os terrenos de marinha e acrescidos, cujos aforamentos seriam regulados por lei especial poderiam continuar (art. 2.038, §2º, do Código Civil).

No caso da ocupação, o particular adquire o direito de usar o terreno mediante pagamento anual de uma taxa conhecida como taxa de ocupação. A inscrição de ocupação é um ato precário, unilateral e discricionário, que pode ser revogado pela administração a qualquer momento.

A União pode a qualquer momento necessitar do terreno e se imitir na posse do mesmo, promovendo sua desocupação. Neste caso, as benfeitorias serão indenizadas pela importância arbitrada pela SPU, se por esta for julgada de boa fé a ocupação.

Tanto nos casos de aforamento quanto de ocupação, são isentas do foro e taxa de ocupação as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja

---

<sup>7</sup> O conceito de faixa de segurança apenas é trazido na Lei nº 13.240/2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. De acordo com o art. 1º, §3º desta lei, faixa de segurança é a extensão de trinta metros a partir do final da praia (apenas para a aplicação desta lei).

situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família (art. 1º, do Decreto-Lei nº 1.876/81).

Atualmente, as principais normas que regem a ocupação de terrenos de marinha por particular são, além das citadas: Decreto-Lei 2.938/87, dispõe sobre foros, laudêmios<sup>8</sup> e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, Lei 9.636/98, regulamentada pelo Decreto nº 3.725/2001, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e a Instrução Normativa nº 4 de 2018 da SPU, que estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União.

---

<sup>8</sup> Laudêmio é a taxa devida pelo proprietário quando ocorrer transação onerosa em imóveis da União, neste caso, em terrenos de marinha ou acrescidos. O proprietário deve fazer o pagamento diretamente à União.

### **3 INTERFACE DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS COM OUTROS INSTITUTOS JURÍDICOS COSTEIROS**

Apresentada a história para formação do instituto dos terrenos de marinha no direito brasileiro, seu conceito e natureza jurídica, faz-se necessário entender o tipo de relação que os terrenos de marinha têm com outros institutos jurídicos, encontrados principalmente na costa marítima.

Para o tema do presente trabalho, optou-se por abordar a dinâmica entre os terrenos de marinha com a praia e os terrenos de marinha com as áreas de preservação permanente. As praias e as áreas de preservação permanente são comumente associadas aos terrenos de marinha ou até mesmo com ele confundidas.

Distingui-los auxiliará a compreender a função dos terrenos de marinha no âmbito da Zona Costeira.

#### **3.1 Terrenos de marinha e a praia**

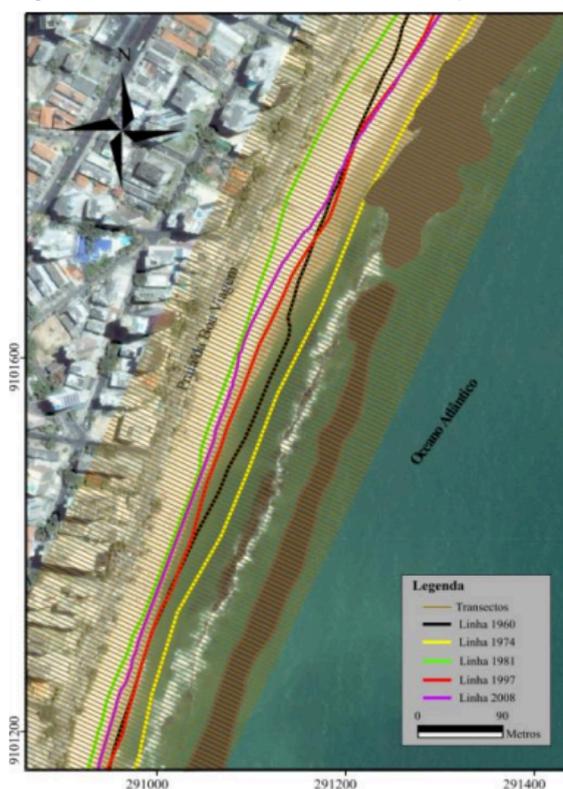
Antes de se falar sobre os casos de sobreposição das praias sobre os terrenos de marinha, há de se falar sobre o caráter dinâmico da linha de costa, caracterizada como a linha que separa a terra e o mar e que varia de acordo com fatores bióticos e abióticos que a influenciam.

A zona costeira é constantemente alterada por um fenômeno chamado de “balanço sedimentar”, que é a variação de sedimentos numa praia (ganho e perda), podendo gerar um recuo na linha de costa (erosão), ou o seu avanço (progradação). Ambos os fenômenos costumam ocorrer de maneira concomitante, podendo levar à variação de tamanho da faixa de praia.

Para ilustrar, o artigo científico “Mudanças Posicionais da Linha de Costa nas praias do Pina e de Boa Viagem, Recife, PE, Brasil” analisou a evolução espacial e temporal da linha de costa das praias de Pina e Boa Viagem, utilizando como indicativo da linha de costa o alcance máximo da maré na tomada das fotografias aéreas (GREGÓRIO, *et al.*, 2017, p. 51).

Na imagem a seguir, cada linha representa um ano: 1960, 1974, 1981, 1997 e 2008:

Figura 3: Variação da linha de costa em trecho da praia Pina-Boa Viagem.



Fonte: Gregório, 2017

É possível notar como a variação da linha de costa ao longo dos anos não é uma progressão constante, de aumento ou diminuição da faixa de areia, sofrendo modificações consideráveis ao longo da costa. Caso tome-se por base a linha de costa de 1960 (linha preta), vê-se que enquanto sofreu recuo em 1974 (linha amarela), também progride significativamente em 1981 (linha verde).

Este fenômeno natural é ocasionado por diversos fatores, como o acréscimo e retirada dos sedimentos da praia por meio das ondas, o transporte de sedimentos por dunas em sentido à praia, as correntes de ar que transportam as areias em sentido ao continente, entre outros.

Neste sentido, se a zona costeira não é estática, sofrendo influência constante deste fenômeno natural, como é possível delimitar espacialmente o começo e fim de determinados institutos jurídicos? Nota-se que para o começo e fim dos terrenos de marinha foi utilizado como ponto de partida a linha de preamar média de 1831, contando-se 33 metros para o continente, mas e para a praia?

As praias encontram a sua definição jurídica na Lei Federal nº 7.661/1988, conhecida como Lei de Gerenciamento Costeiro Nacional.

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

Por este conceito, a praia, um bem público de uso comum do povo, teria seu início na área coberta e descoberta pelas águas, e seu fim onde se inicia a vegetação natural ou outro ecossistema. Isto pode trazer uma certa imprecisão na delimitação do que seria o fim da praia, visto que muitas cidades possuem orla extremamente urbanizada, não se visualizando qualquer vegetação ou ecossistema.

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, por meio da Resolução nº 01/1990, estabeleceu que os limites terrestre e marítimo da Zona Costeira deveriam ser estabelecidos por meio dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro, para ser possível atender às particularidades de cada Estado ou região.

Em Pernambuco, por exemplo, na Lei Estadual nº 14.258/2010, que instituiu a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, o texto que conceitua praia é diferente do Nacional:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse público e de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

**§1º Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subseqüente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos, pedregulhos, incluindo a vegetação rasteira até onde comece outro ecossistema, respeitados os limites dos terrenos de marinha e dos terrenos alodiais, sujeitos a regime jurídico diferenciado. (grifo próprio)**

Ou seja, enquanto no conceito federal de praia o seu limite se daria com o início da vegetação natural ou outro ecossistema (Art. 10, §3º da Lei nº 7.661/1988), em Pernambuco, a vegetação rasteira “até onde comece outro ecossistema” ainda é considerada praia.

Outro ponto estabelecido pela lei estadual supracitada, é de que devem ser respeitados os limites dos terrenos de marinha e os terrenos alodiais. O que acontece nesses casos? As praias deixam de ser bem de uso comum do povo e passam a ser bens dominicais da União/terrenos de marinha?

A resposta para tanto pode ser retirada do Decreto nº 24.643/1934, que decreta o Código de Águas e em seu artigo 11 estabelece que “são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título não pertencerem ao domínio particular: 1º os terrenos de marinha (...)”.

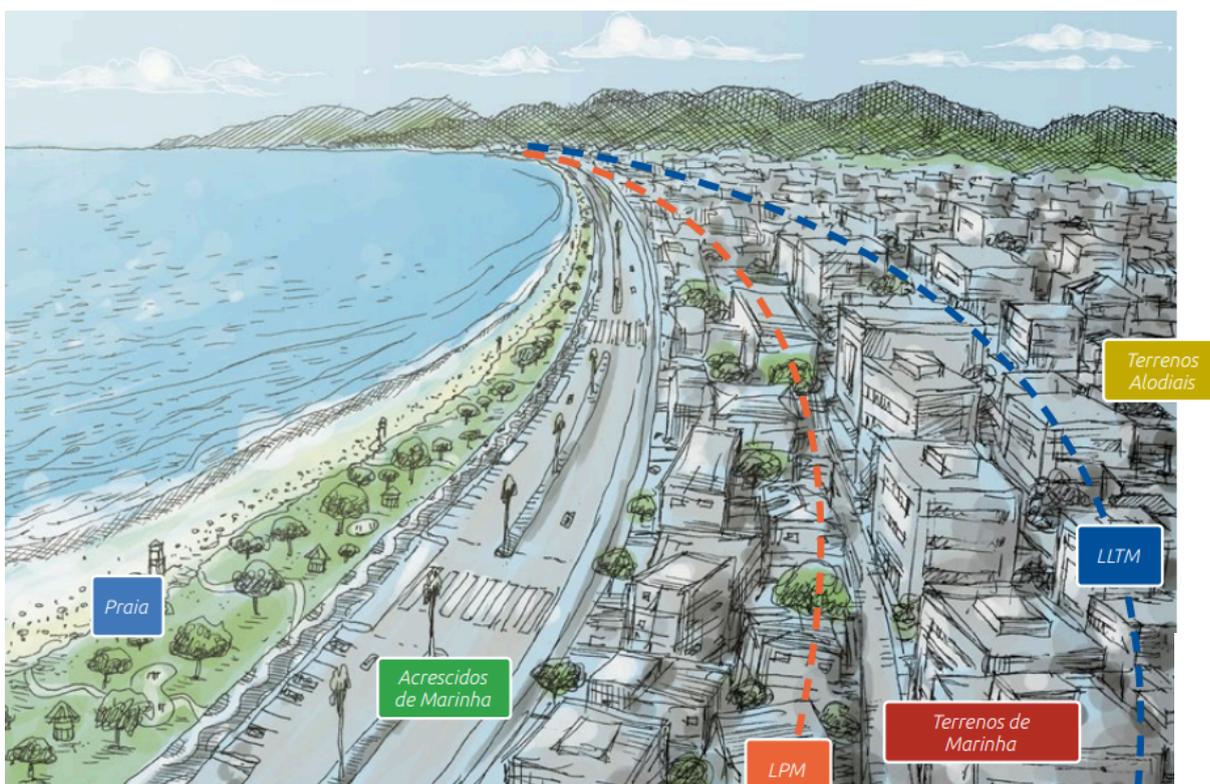
Também o art. 10º da Lei 7.661/1988, determina que as praias são bens de uso comum do povo, devendo ainda não ser permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o seu acesso (§1º, art. 10).

Portanto, quando houver sobreposição de bens públicos dominicais e bens públicos de uso comum do povo, prevalecerá o regime deste último.

Isso leva à presença de uma sequência de bens com diferentes regimes jurídicos: a partir do mar territorial colocam-se, sucessivamente, as praias, os terrenos de marinha e os terrenos alodiais. Nas primeiras, é pleno e exclusivo o domínio público, vedado constituir-se domínio privado; nos últimos, como regra, prevalece a livre propriedade particular; nos intermediários, convive o domínio direto do senhorio público e o particular sob regime de aforamento ou de ocupação.

O cenário acima irá ocorrer se a LPM de 1831 estiver em área próxima à praia, ou até mesmo, em certa medida, dentro da praia. Quando a LPM estiver localizada em área posterior ao início da praia, a sequência será: praia, acrescidos de marinha, terrenos de marinha e terrenos alodiais, visto que o que “acresceu” para o sentido da praia é considerado acrescido de marinha, como mostra a imagem:

Figura 4: Representação gráfica da posição dos terrenos de marinha e acrescidos.



Fonte: Manual Projeto Orla, 2022

Reforça-se que estas são representações de possíveis cenários existentes, não se replicando em todos os litorais brasileiros, que podem até mesmo não possuírem terrenos de marinha, por estes terem sido “engolidos” pelo mar.

### **3.2 Terrenos de marinha e Áreas de Preservação Permanente**

O Código Florestal, ou Lei Federal nº 12.651/12 traz o conceito de Áreas de Preservação Permanente, previsto no art. 3º, inciso II do Código Florestal:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Nas palavras de Talden Farias (2019):

Ao criar o conceito de área de preservação permanente o legislador quis resguardar diretamente a flora, a fauna, os recursos hídricos e os valores estéticos, de maneira a garantir o equilíbrio do meio ambiente e a consequente manutenção da vida humana e da qualidade de vida do homem em sociedade, deixando determinadas áreas a salvo do desenvolvimento econômico e da degradação, posto que as florestas e demais formas de vegetação guardam íntima relação com os elementos naturais citados.

Existem diversas espécies de áreas de preservação permanente, dentre as quais pode-se citar: as faixas marginais de qualquer curso d’água natural ou perene e intermitente; as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues e os manguezais.

Algumas destas áreas de preservação permanente estão sobrepostas ou em local próximo aos terrenos de marinha, o que leva a uma confusão entre os terrenos de marinha e algumas áreas de preservação permanente. Nas palavras de Niebuhr (2018, p.28):

A confusão entre ambos os institutos não é incomum, decorrente da precipitada ideia de que os terrenos de marinha, por estarem comumente localizados na orla marítima e nas margens de rios que sofrem influência de maré, coincidem com as faixas marginais atuais de cursos d’água, manguezais ou áreas de restinga definidas como áreas de preservação permanente.

No entanto, estes institutos não se confundem em natureza ou regime jurídico. As áreas de preservação permanente tem a natureza de “limitação administrativa”, caracterizada por tratar-se de determinações de caráter geral, sobre as quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas,

negativas ou permissivas, condicionando as propriedades ao atendimento da função social (CARVALHO FILHO, 2019, p.1139).

Além disso, diferem-se em dominialidade. As áreas de preservação permanente permitem o domínio particular, apenas se colocando como limitação administrativa, enquanto os terrenos de marinha são bens da União, podendo o particular deter apenas o domínio útil nos casos de aforamento.

No entanto, sobre os aspectos dominiais, tece-se breve comentário no que diz respeito aos manguezais. Os manguezais são citados como bens da União, na Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº 28, de 26 de abril de 2022. Para justificar o domínio da União sobre os mangues, o caput do art. 16 desta Instrução Normativa dispõe:

Art. 16. Os terrenos de mangue, mangues ou manguezais constituem patrimônio da União onde quer que estejam localizados, havendo sido incluídos no patrimônio da União pelo Decreto-Lei nº 6.871, de 1944<sup>9</sup>, e mantidos pelos dispositivos apresentados pela alínea "I" do art. 1º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946<sup>10</sup>, e inciso "I" do art. 20 da Constituição Federal<sup>11</sup>.

De acordo com este artigo, o Decreto-Lei nº 6.871/1944 inseriu os manguezais no patrimônio da União, e os outros dispositivos citados confirmaram a sua situação jurídica de bens da União, visto que antes o eram.

No entanto, existem interpretações, inclusive judiciais, de que o Decreto foi derogado pelo Decreto-Lei nº 9.761/1946, o qual não dispõe expressamente sobre os mangues como Patrimônio da União, tampouco o faz a Constituição Federal. Nesse sentido, a decisão do TJ-SP:

EMENTA: AÇÃO RESCISÓRIA. Dano ambiental. Alegação de incompetência absoluta da justiça estadual, em razão de se tratar de bem da União. Inocorrência. **Não comprovado que o imóvel se localize dentre os “terrenos da marinha” ou “seus acrescidos”. Manguezal não é necessariamente patrimônio da União, conforme esclarece o próprio site da SPU.** Além disso, a competência para a apuração do dano ambiental e sua reparação é a do local de sua ocorrência. Precedentes. AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJ-SP - AR: 22249751520168260000 SP 2224975- 15.2016.8.26.0000, Relator: Paulo Alcides, Data de Julgamento: 21/08/2018, Grupo Especial de Câmaras de Direito Ambiental, Data de Publicação: 21/08/2018):

<sup>9</sup> Art. 2º O patrimônio imóvel da União compreende: I – os terrenos de marinha e seus acrescidos; os de mangue e das ilhas situadas em mares territoriais ou não, que não estejam incorporados ao patrimônio dos Estados ou Municípios ou que, por qualquer título, não pertençam a particulares; (...)

<sup>10</sup> Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:(...) I) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

<sup>11</sup> Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; (...)

**"Com efeito, o Decreto-lei no 6877/44 foi revogado pelo Decreto-lei no 9.761/46, que não inclui expressamente os mangues entre os bens da União, não havendo razões para presumir que possam ser considerados como os "acrescidos" dos terrenos da marinha previstos no art. 20 da referida norma. (...) Além disso, mangue, para fins de identificação de sua titularidade, deve ser equiparado à várzea, tal com explicitado no Manual de Regularização Fundiária em terras da União, editado pela Secretaria do Patrimônio da União, 2006, p. A24 e A25, disponível no site [www.spu.planejamento.gov.br](http://www.spu.planejamento.gov.br): "A várzea pode ser propriedade do governo federal ou estadual, dependendo da titularidade da água que ocupa. Se as águas forem federais, a área de várzea pertence à União; se forem estaduais, a várzea pertencerá ao Estado titular das águas." Portanto, "rios que não estejam em terreno de domínio da União, nem que banhem mais de um estado, nem que sirvam de limite com outros países, nem que provenham ou se direcionem a terras estrangeiras não são rios federais, mas estaduais por exclusão e, nestes casos, o mangue que lhes acompanha é também estadual, não cabendo à União qualquer titularidade sobre o mesmo." (grifo próprio)**

Por esta via de interpretação judicial, os mangues devem ser equiparados às várzeas ao versar sobre titularidade, sendo esta verificada de acordo com as águas que ocupam, não sendo mais apenas bens da União, em virtude da revogação do Decreto-Lei nº 6.871/1944. No entanto, este entendimento é minoritário na jurisprudência brasileira, prevalecendo sobre este o reconhecimento do manguezal como bem da União:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANGUEZAIS. ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROPRIEDADE DA UNIÃO. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA TÉCNICA OU DE OUVIDA DE TESTEMUNHAS. IMPROVIMENTO DO AGRAVO. Trata-se agravo de instrumento interposto contra decisão que, nos autos da Ação Civil Pública nº 0801730-57.2014.4.05.8500, indeferiu o requerimento do ora agravante de produção de prova pericial e testemunhal, por entender desnecessárias, anunciando que em fase processual seguinte, julgaria antecipadamente a lide, nos termos do art. 330, I, CPC. Cuida-se o feito originário de Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em face do agravante, JOSÉ MARCOS SANTOS DE JESUS, objetivando a proteção do meio ambiente, por ter sido constatado que o requerido exercitava atividade considerada efetiva e potencialmente poluidora do meio ambiente, ao praticar a carcinicultura (cultivo de camarões), instalando viveiros em área de preservação permanente (manguezal), sem a devida licença ou autorização ambiental. Em suas razões recursais, o agravante sustenta que a carcinicultura sempre fora desenvolvida sem licença ambiental na região onde está localizado seu empreendimento, uma vez que a ADEMA só começou a disciplinar a regularização de tal atividade em 26 de Julho de 2013, por meio da primeira resolução, a nº 50/2013. Afirma que em 15/08/2013 foi surpreendido com a presença do IBAMA e da força policial ambiental, que lavrou o Auto de Infração nº 174/2013, cuja motivação é apenas a sua falta de licença ambiental. Afirma que a carcinicultura é sua única fonte de renda, bem assim ter o Ministério Público se amparado para promover a ação civil pública tão somente em um único documento, da Secretaria de Patrimônio da União, sendo imperiosa a realização de perícia para se verificar se o empreendimento está realmente situado em área de manguezal. A própria parte agravante reconhece que exercia atividade de carcinicultura em manguezal, através de viveiros. O art. 4º da Lei 12.651/2012 define os manguezais, em toda a sua extensão, como área de

preservação permanente em zonais rurais ou urbanas. Entretanto, alega que a SPU - Secretaria do Patrimônio da União não teria atribuição de declarar a área como área de mangue. Não lhe assiste razão, os manguezais fazem parte do patrimônio da União, que é administrado pela SPU. Por outro lado, a parte agravante pretende que sejam ouvidas testemunhas e realizada perícia técnica, com o fito de demonstrar que pratica carcinicultura há muito tempo e que não havia regulamentação acerca de tal área. Também não lhe assiste razão. **As áreas de mangue sempre foram da propriedade da União. Neste tocante, desde o período colonial as terras litorâneas aos mares e rios foram atribuídas à propriedade da coroa portuguesa pelo Alvará de 05/10/1795, cujo diploma legislativo já fazia menção à proteção da vegetação localizada perto dos mares ou nas margens dos rios.** A falta de fiscalização ou mesmo de regulamentação de seu uso não retira o domínio da União sobre esta área, nem dispensa seus cuidados relativos à sua preservação. Por fim, a perícia técnica se faz desnecessária, uma vez que própria parte agravante reconhece que a área que se discute é de mangue e que a ouvida de testemunhas não poderá modificar o domínio da União sobre os manguezais. Improvimento do agravo de instrumento. ressalva do entendimento pessoal do Desembargador Vladimir Carvalho. (TRF-5 - AG: 08010225920154050000, Relator: Desembargador Federal Leonardo Carvalho, Data de Julgamento: 27/11/2017, 2ª Turma) (grifo próprio)

PROCESSO Nº: 0000842-23.2015.4.05.8101 - RECURSO EM SENTIDO ESTRITO RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECORRIDO: JOSE DA COSTA RODRIGUES e outro ADVOGADO: Edilson Monteiro De Albuquerque Neto RELATOR (A): Desembargador (a) Federal Leonardo Carvalho - 2ª Turma EMENTA: PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. DECISÃO QUE DECLINA DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. CRIME AMBIENTAL. CARCINICULTURA. AUSÊNCIA DE LICENÇA PELO ÓRGÃO COMPETENTE. PRESUMÍVEL TERRENO DE MARINHA. ÁREA OBTIDA A PARTIR DE DESMATAMENTO DE MANGUE. PATRIMÔNIO DA UNIÃO. ART. 2º, I, DO DECRETO-LEI Nº 6.871/1944. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. 1. Cuida-se de recurso em sentido estrito interposto contra decisão que acolheu a preliminar suscitada em sede de resposta à acusação e, não entendendo presente o interesse da União, declarou a incompetência da Justiça Federal, determinando a remessa dos autos ao Juízo de Direito da Comarca de Fortim/CE. 2. Notícia a denúncia que, no dia 23 de julho de 2014, fiscais da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE atuaram o ora recorrido José da Costa Rodrigues por construir e fazer funcionar empreendimento potencialmente poluidor sem licença do órgão ambiental competente, dentro de terreno de marinha localizado na Vila Barro Velho, Fortim/CE, consistente por dois viveiros para carcinicultura em uma área de 3ha (três hectares), verificando-se que aproximadamente 1,7ha (um hectare e 70 ares) encontrava-se em área de preservação permanente, além do que foi igualmente atuado pelo órgão ambiental estadual por destruir floresta em área de preservação permanente (mangue) para implantação dos viveiros, além do que, consoante manifestação da Superintendência do Patrimônio da União no Ceará - SPU, o empreendimento encontra-se integralmente inserido em área de propriedade da União, não dispondo da obrigatória licença ambiental. 3. Em suas razões recursais, o Ministério Público Federal, renovando os termos da denúncia e com fundamento no Auto de Infração nº M201407030103-AIF e Termo de Embargo nº 201407030103-TRM, o empreendimento está inserido em área de mangue, destacando que, por suas características, esta espécie de vegetação se desenvolve na região litorânea, à beira-mar ou nas margens de rios e cursos d'água que sofrem influência das marés, situando-se, assim, em áreas que se enquadram no conceito legal de terrenos de marinha e seus

acrescidos, integrando, desta forma, o patrimônio da União e são área de preservação permanente. 4. Aponta a decisão recorrida, a fundamentar a declaração da incompetência da Justiça Federal, que a declaração de inserir-se o empreendimento em terreno de marinha "revela-se completamente destituída de sustentação idônea" pelo que "faz-se imprescindível que seja realizado procedimento especial de demarcação dessas áreas pela SPU, com a participação dialética dos particulares eventualmente interessados, de modo que possam ser adequada e validamente individualizadas, para, só então, passarem a ostentar, agora de forma concreta, a condição de bens públicos federais". 5. Consoante documentação carreada aos autos (fls. 37/38 e 41/42 dos autos físicos - id. 4058101.4075886), a área objeto do empreendimento situa-se no entorno do ponto de coordenadas UTM relativas ao datum planimétrico WGS 84 (622765,34 E; 9512157,83 S), na localidade de Barro Vermelho, margem direita do rio Pirangi, Fortim/CE, obtida a partir de desmatamento de mangue, tratando-se, portanto, "inequivocamente de área presumível de marinha", conforme prevê o art. 61 do Decreto-lei nº 9.760/1946, e assim pertencente à União, havendo interesse da União na mesma, acrescentando que não há para aquele trecho do litoral processo de demarcação da LPM/1831, pelo que seriam deflagrados os necessários procedimentos administrativos. 6. **Ainda que se aponte a ausência de demarcação da área, pela LPM/1831, constata-se dos autos que a área em questão restou obtida a partir de desmatamento de mangue, o que remete ao art. 2º, I, do Decreto-lei nº 6.871/1944, em que se firma que o patrimônio da União compreende os terrenos de mangue, pelo que, ainda que se mostre presumível tratar-se de terreno de marinha, a ser dirimida tal questão em procedimento administrativo que se aponta nos autos em deflagração, prevê o art. 2º, I, do Decreto-lei nº 6.871/1944 que os terrenos de mangue estão compreendidos no patrimônio da União, a demonstrar o interesse da União e, diante inclusive da jurisprudência antes destacada, a consequente competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação penal.** 7. Precedentes deste TRF5: RSE-2446/CE, rel. Des. Federal Lázaro Guimarães, 4ª T., j. 13.11.2018, DJe 26.11.2018; RSE-1866/PB, rel. Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, 3ªT., j. 31.10.2013, DJe 07.11.2013. 8. Recurso em sentido estrito provido. [15] (TRF-5 - RECURSO EM SENTIDO ESTRITO: 0000842-23.2015.4.05.8101, Relator: LEONARDO HENRIQUE DE CAVALCANTE CARVALHO, Data de Julgamento: 23/06/2020, 2ª TURMA) (grifo próprio)

Superada tal questão, destaca-se também a diferença entre “faixa marginal” e “terreno marginal”, dois institutos jurídicos presentes às margens de cursos d’água. Primeiro, a chamada faixa marginal é uma das espécies de área de preservação permanente, prevista no art. 4º, inciso I do Código Florestal:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- (...)

Enquanto isso, o terreno marginal, antigo terreno reservado previsto no Código de Águas, é definido no art. 4º do Decreto 9.760/46:

Art. 4º São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

Os terrenos marginais são bens da União, conforme disposto no art. 20 da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup>. É possível que exista sobreposição espacial dos dois institutos, mas a largura mínima das faixas marginais é de 30 (trinta) metros, enquanto os terrenos marginais são sempre uma faixa de 15 (quinze) metros. Também se diferem em relação ao ponto de partida da demarcação, visto que a faixa marginal parte da borda da calha do leito regular e os terrenos marginais se iniciam com a linha média das enchentes ordinárias.

De todo modo, é possível concluir que os terrenos de marinha podem possuir em sua área espaços qualificados pela legislação ambiental como área de preservação permanente. Isso, no entanto, não reflete em sua dominialidade, muito menos quer dizer que a existência de um implique na existência do outro.

Porém, deve-se observar que a sobreposição de terrenos de marinha com áreas de preservação permanente, implicam em restrições de uso do bem, e o ocupante ou foreiro deve se acautelar para não sofrer as penalidades civis, administrativas e penais decorrentes da não observância da proteção legal conferida.

---

<sup>12</sup> Art. 20. São bens da União: (...) III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; (...)

## 4 (DIS)FUNÇÕES DOS TERRENOS DE MARINHA

### 4.1 Função social

A função social é um princípio operante em todo o sistema de direito privado, considerando que os negócios jurídicos produzem efeitos para além das partes, afetando terceiros e a sociedade.

A restrição do absolutismo do direito de propriedade tem seu início na França, no final do século XIX, com os casos paradigmáticos do proprietário que: 1) edifica uma enorme chaminé com finalidade de emanar gases no terreno vizinho e 2) levanta muro com hastes de ferro apenas para causar danos ao dirigíveis que partiam do prédio contíguo (FARIAS, ROSENVALD, 2015, p. 258). Nestas hipóteses as Cortes Francesas entenderam que o direito de propriedade não poderia ser utilizado para prejudicar os terceiros.

É neste contexto que surge a ideia de função social da propriedade, como uma maneira de levar os proprietários a utilizarem o bem de maneira adequada, e de acordo com um bem comum, evitando abusos de direito.

No entanto, a função social não se limita ao exercício da propriedade, ou se traduz como uma limitação ao direito de propriedade, nas palavras de Cristiano Rosenvald (2015, p.263):

A função social penetra na própria estrutura e substância do direito subjetivo, traduzindo-se em uma necessidade de atuação promocional por parte do proprietário, pautada no estímulo a obrigações de fazer, consistentes em implementação de medidas hábeis a impulsionar a exploração racional do bem, com a finalidade de satisfazer os seus anseios econômicos sem aviltar as demandas coletivas, promovendo o desenvolvimento econômico e social, de modo a alcançar o valor supremo no ordenamento jurídico: a Justiça.

No Brasil, a função social atrelada à propriedade é determinada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Ainda na esfera federal, a função social da propriedade é prevista no Estatuto da Cidade, ou Lei nº 10.257/2001, que estabelece diretrizes gerais da política

urbana, além de regulamentar as disposições dos artigos 182<sup>13</sup> e 183<sup>14</sup> da Constituição Federal.

O artigo 39 da Lei 10.257/2001 determina como uma propriedade urbana cumpre sua função social:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

A jurisprudência brasileira vai além:

O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade um poder-dever. Para estar em conformidade com o direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna (STJ, AgRg no REsp. 1138517/MG, 2ª T., Rel. Min. Humberto Martins, DJ 1.9.2011)

A função social é atrelada diretamente ao exercício de propriedade, de modo que é possível depreender que não só os particulares, mas também o Estado deve cumprir as determinações para o seu atendimento.

Sobre isso, Pugliesi e Melo (2009, p. 59) afirmam que o direito de propriedade só é garantido quando o proprietário cumpre a função social de sua propriedade, e isso se estenderia para a União:

---

<sup>13</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>14</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Completando, deve ser registrado que, diante da visão contemporânea do direito de propriedade, não será esta garantida pelo ordenamento jurídico brasileiro, se não estiver cumprindo a sua função social, o que significa que os Terrenos de Marinha e os Acrescidos de Marinha, definidos e caracterizados pela legislação, como já assinalados, só estarão tutelados quando o proprietário, ou seja, a União ou aquele que tiver legitimidade para exercer algum direito sobre o mesmo estiver cumprindo a função social na forma exposta pela Magna Lei.

A Lei Federal 9.636/1998, em seu art. 11, dispõe que cabe à SPU a fiscalização e zelo do patrimônio da União, para que sejam mantidas a destinação e o interesse público dos imóveis.

Por estas disposições é possível interpretar que o patrimônio da União deve manter a sua destinação voltada para o interesse público, mas no que isso enseja aos terrenos de marinha, enquanto bens públicos dominicais e que consequentemente não possuem um interesse público específico?

Silvio Rocha (2005) afirma que a inexistência de interesse público específico atrelado aos bens públicos dominicais ocasiona no dever de atendimento integral às regras concretizadoras do princípio da função social da propriedade.

Ou seja, como os terrenos de marinha são bens de domínio privado da União, não possuindo uma destinação que os faça atender a interesse público específico, estes bens devem atender à função social da propriedade na forma dos preceitos constitucionais.

Talvez por esse motivo o Governo Federal tem se esforçado relativamente em ações com escopo habitacional, como, por exemplo, com o “Programa de Democratização de Imóveis da União”, instituído pelo Decreto nº 11.929/2024.

O Programa tem como objetivo estabelecer prioridades para a destinação dos imóveis da União, aprimorando a gestão do patrimônio imobiliário público federal, que podem ser designados para provisão de habitações de interesse social, regularização fundiária, além de outras destinações (§3º, art. 2º, do Decreto nº 11.929/2024).

Este programa, até o momento, apenas tem dado destinação à imóveis da União em desuso, que não cumprem sua função social (no caso dos bens dominicais), ou não atendem o interesse público (no caso dos outros bens públicos).

Mas nesse mesmo sentido, que medidas a União tem tomado para garantir a “função social dos terrenos de marinha”, além das inscrições em ocupação e aforamentos liberados para particulares, que, em tese, resultam em moradia?

A regulamentação dos terrenos de marinha dispõe principalmente sobre o seu uso por particulares, e a maior parte da legislação é voltada para a regularização do uso, no que diz respeito ao pagamento de foro, laudêmio e taxa de ocupação. Não se fala explicitamente sobre a função social desses imóveis, mas existem algumas determinações legislativas que chamam atenção.

Em 2007, a Lei nº 11.481 alterou alguns dispositivos da Lei 9.636/1988, alterando o art. 7º para dispor que a inscrição de ocupação apenas é permitida com a comprovação do efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento. O mesmo artigo, em seu §2º, prescreve:

§ 2ª A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Ou seja, para que o particular receba autorização para ocupação de área de terreno de marinha é devido a comprovação de que está efetivamente utilizando o terreno, de maneira a evitar ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária promovida por ocupantes.

A exceção à regra é justamente em casos de assentamentos informais que forem definidos pelos Municípios, nos quais já existe o cumprimento de uma função social da área, já que há destinação do imóvel para moradia.

Outro ponto, é que é vedada a inscrição de ocupações que:

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (art. 9º, II, da Lei 9.636/1998)

Ainda, mesmo após a inscrição em ocupação ou do aforamento, a União pode imitir-se sumariamente na posse do imóvel quando a sua utilização estiver em desacordo com o disposto na Lei (art. 10, da Lei 9.636/1998).

Outro ponto, é que os terrenos de marinha podem ser de grande valia para as comunidades tradicionais, que podem receber autorização de uso sustentável da SPU, que reconhece a sua ocupação em área da União para utilização racional e

sustentável dos recursos naturais disponíveis e que sejam destinados à subsistência da população tradicional. Isso possibilita o início do processo de regularização fundiária e concessão de título definitivo quando cabível (art. 10-A da Lei 9.636/1998, incluído pela Lei 13.465/2017).

Outra disposição é a isenção para pessoas de baixa renda, que ficam isentas de pagar taxa de ocupação e aforamento quando isso comprometer sua renda de acordo com as disposições do Decreto 1.876/1981.

Apesar dessas previsões benéficas a pessoas de baixa renda e comunidades tradicionais, a realidade dos fatos é muito diferente. A orla brasileira tem que lidar com a especulação imobiliária, grandes empreendimentos, como condomínios e resorts, e a ocupação desordenada.

Se pensarmos na garantia do interesse público como função social da propriedade, no caso dos terrenos de marinha, qual seria esse interesse público? Ou quem seria esse público?

Se compararmos o preço dos imóveis em bairros do Recife, em julho de 2024<sup>15</sup>, o valor do m<sup>2</sup> em Boa Viagem, bairro encontrado na região litoral recifense, era de R\$8.810/m<sup>2</sup>. Isto em comparação ao valor do m<sup>2</sup> em bairros como Campo Grande (R\$6.153/m<sup>2</sup>) ou Derby (R\$4.667/m<sup>2</sup>), mostra como o acesso a esses imóveis é restrito à determinada classe social.

A função social dos terrenos de marinha não pode se resumir à “garantia de acesso à praia”, mesmo porque não há disposições federais que estabelecem, por exemplo, distância mínima para estabelecimento de acessos à praia. O que usualmente ocorre é que no ato do licenciamento de grandes empreendimentos o órgão ambiental licenciador ou a prefeitura estabeleça a distância de acessos ou revise o projeto para que esses sejam garantidos.

Ou seja, a SPU, a quem incumbe a fiscalização e a gestão do patrimônio da União, em termos práticos, pode atuar quando verificar que um imóvel ocupante dos terrenos de marinha não garante o acesso à praia, mas esse acesso é obrigatório não pela existência dos terrenos de marinha, mas pela própria natureza de praia, enquanto bem de uso comum do povo.

---

<sup>15</sup> Índice FipeZap, calculado com base em informações de anúncios de imóveis para venda e locação em sítios eletrônicos de anúncios de venda e locação. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap>. Acesso em: 20 de ago. de 2024.

A garantia de acesso e uso público das praias e do mar é, no entanto, objeto de Projeto de Lei nº 775/2022<sup>16</sup>, que propõe alterar a Lei nº 7.661/1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para dispor sobre a existência de sistemas viários e servidões de passagem em áreas urbanizadas ou não. Mas enquanto o projeto não é aprovado, não existe esse tipo de previsão legal no ordenamento brasileiro.

Dito isso, verifica-se que a aplicação da função social dos terrenos de marinha está muito aquém do que poderia e deveria ser, existindo em realidade uma restrição legislativa à função do século passado, que na prática, apenas implica na obrigação de pagar foro, laudêmio ou taxa de ocupação e a fiscalização do cumprimento desta obrigação.

#### 4.2 Função ambiental

A Constituição Federal em seu art. 225, §4º, ao dispor sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina que a utilização da Zona Costeira, enquanto patrimônio nacional, deve se dar dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente e o uso de recursos naturais.

Talvez por esse motivo se torne corriqueira a associação dos terrenos de marinha à uma “função ambiental” a ser desempenhada na costa brasileira ou em rios com influência das marés. O próprio sítio eletrônico da Secretaria de Patrimônio da União assim o faz, *in litteris*:

O domínio da União sobre a costa marítima é estratégico para garantir os objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. Na faixa costeira localizam-se ecossistemas de alta relevância ambiental (áreas de manguezal, restinga, apicum, por exemplo), que são fundamentais para a prevenção de riscos e medidas de adaptação às mudanças climáticas<sup>17</sup>.  
(grifo próprio)

No entanto, já existem normas jurídicas específicas de proteção de determinadas vegetações de relevante valor ecológico presentes na Zona Costeira, como é o caso do Código Florestal, anteriormente tratado ao falar das áreas de

---

<sup>16</sup> O PL nº 115/2022 encontra-se em tramitação no Senado. Seu objetivo é garantir o acesso às praias por meio da instituição de servidões de passagens, sempre que necessário, determinando uma via de acesso a cada quilômetro. A intenção é impedir o processo de privatização das praias provocado pela construção de grandes resorts e condomínios fechados, que restringem o acesso às praias.

<sup>17</sup> Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/terrenos-de-marinha>. Acesso em 22 de ago. de 2024.

preservação permanente, e a Lei nº 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica.

A Lei da Mata Atlântica impõe diversas limitações de uso de determinadas formações vegetais e ecossistemas associados protegidos, nas quais estão os manguezais e vegetações de restingas, presentes na zona costeira brasileira (Art. 2º, Lei nº 11.428/2006).

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.

Atenta-se para o parágrafo único deste artigo, que define a aplicabilidade da lei às formações florestais apenas quando estas forem nativas ou estiverem no estágio primário ou secundário inicial, médio e avançado de regeneração<sup>18</sup>.

Ou seja, o caráter de proteção auferido da Lei da Mata Atlântica não é extensivo para toda e qualquer vegetação integrante do bioma, devendo ser vegetação nativa ou remanescente no estágio primário ou secundário de regeneração para que a sua utilização seja regulada por esta lei.

A título de exemplo do que foi abordado sobre APP e proteção da Lei da Mata Atlântica, pode-se pensar na vegetação de restinga. A vegetação de restinga apenas é considerada Área de Preservação Permanente quando fixadora de duna ou estabilizadora de mangues, quando não apresentar uma dessas características não terá proteção do Código Florestal, apenas da Lei da Mata Atlântica.

Por outro lado, se essa mesma restinga não for nativa ou remanescente no estágio primário ou secundário de regeneração, sendo, por exemplo, restinga

---

<sup>18</sup> Os estágios são definidos pelo art. 1º da Resolução CONAMA nº 392/2007: I- vegetação primária: aquela de máxima expressão local com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos ou ausentes a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e espécies, II- vegetação secundária, ou em regeneração: aquela resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária.

plantada, fruto de uma exigência do órgão florestal para licenciamento, não haveria de se falar de proteção legal pela Lei de Mata Atlântica.

Mas tratando-se diretamente de terrenos de marinha, poderia-se citar o artigo 9º, inciso II, da Lei 9.636/1998, que preconiza a vedação de inscrição de ocupação que comprometa a integridade de áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, e a possibilidade de a União se imitir sumariamente na posse de imóveis com utilização em desacordo ao disposto em Lei (art. 10 da mesma lei).

Entretanto, poderia-se atribuir aos terrenos de marinha uma função ambiental decorrente dessa possibilidade de se “repreender” conduta do particular que prejudique o meio ambiente?

Para responder essa pergunta, é necessário antes compreender no que se baseia a “função ambiental” de uma propriedade. Nas palavras de Délton Carvalho (2018, p. 1671):

Assim, a função ambiental está comprometida em assegurar que o uso da propriedade privada resguarde os interesses ecológicos, ambientais, paisagísticos e de proteção dos recursos naturais, submetendo o exercício do direito de propriedade às determinações presentes na legislação ambiental.

Nesse viés, a função ambiental do instituto deveria ser voltada ao uso da propriedade sem ofensa aos interesses ecológicos, ambientais, paisagísticos e de proteção dos recursos naturais, e também o direito de propriedade deve ser exercido em submissão aos ditames legais da legislação ambiental.

Ora, nesta perspectiva os terrenos de marinha não seriam diferentes de qualquer outra propriedade privada e não detêm de qualquer particularidade a qual poderia ter mediante sua posição espacial privilegiada, em que se tem a presença de um “mix de ecossistemas” a serem protegidos.

Em ordem prática, a SPU, a quem incumbe a gestão dos terrenos de marinha, não possui poder de polícia ambiental para garantir ativamente o cumprimento da função ambiental dos terrenos de marinha, ficando isso a cargo dos órgãos ambientais competentes.

Por exemplo, para ocupar um terreno de marinha em que exista vegetação natural é necessário que o ocupante ou foreiro consiga autorização ou licenciamento do órgão ambiental local, não sendo a SPU competente para atuar em matéria ambiental.

Isso não quer dizer que os terrenos de marinha não tenham função ambiental, mas que esta função ambiental não se difere de outras propriedades privadas que devem se submeter ao mesmo ordenamento jurídico em matéria ambiental.

No entanto, como citado anteriormente, a União pode se imitar sumariamente na posse de imóveis que comprometam as áreas de preservação ambiental ou necessárias para preservação dos ecossistemas naturais. Ou seja, a imissão sumária na posse, neste caso, funcionaria como um instrumento jurídico voltado para o cumprimento da função ambiental dos terrenos de marinha, pois o ocupante que não observa as leis ambientais concernentes, fica sujeito à perda de seu direito de ocupação.

Porém, a existência de um instrumento como esse não é capaz de, por si só, atribuir aos terrenos de marinha uma função ambiental relevante. Ainda falta à legislação a previsão de uma gestão mais integrada e disposições mais voltadas ao ordenamento territorial costeiro organizado e sustentável.

Por esse motivo, seria de maior valia um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro mais fortalecido, com estabelecimento de políticas públicas focalizadas, ou até mesmo a implantação de Unidades Protegidas na costa, cujos Conselhos Gestores possuiriam representação da sociedade civil, de forma a promover uma gestão na zona costeira de maneira sustentável e participativa.

### **4.3 Desenvolvimento econômico**

Por fim, a SPU afirma que os terrenos de marinha são um bem necessário para o desenvolvimento econômico do país. O desenvolvimento econômico, por sua vez, não pode ser confundido com o “crescimento econômico”, o qual apenas considera o aumento do capital. Sobre a diferença dos dois conceitos, Antoniazzi e Raiher (2020, p.2):

Destarte, o crescimento econômico é medido através de indicadores monetários, os quais expressam a produção de uma região, em que o PIB – Produto Interno Bruto – é a principal medida utilizada. No caso do desenvolvimento, está ligado às mudanças mais profundas na economia e na sociedade. Ele indica a melhoria do bem-estar ou da qualidade de vida das pessoas, referindo-se à uma melhor distribuição de renda, acesso igualitário à saúde, educação, cultura, lazer, etc.

Desde 1831, nas primeiras disposições do Ministério da Fazenda sobre arrecadação de foro dos imóveis ocupantes de terrenos de marinha, ficou clara a natureza arrecadatória deste bem jurídico.

Em uma comparação realizada por João Pinto (2020, p. 19), notou-se que a arrecadação de taxas dos terrenos de marinha em 2019 resultou na receita de R\$728,3 milhões, o que representava à época uma fração de 0,05% do total da receita federal arrecadada naquele ano.

Já em 2023, o governo federal arrecadou R\$ 1,1 bilhão em taxas de foro e laudêmio de terrenos de marinha, segundo reportagem do G1<sup>19</sup>.

A função meramente arrecadatória dos terrenos de marinha pode ser observada quando não há o cumprimento das duas outras funções. A SPU não é capaz de garantir que os terrenos de marinha cumpram sua função socioambiental, o que pode ser observado, por exemplo, com a especulação imobiliária existente nas orlas brasileiras e na ociosidade de diversos imóveis ocupados e aforados.

A insatisfação com a existência dos terrenos de marinha, ou as cobranças das taxas que recaem sobre a sua utilização, pode ser observada com os diversos Projetos de Lei que tramitam ou tramitaram no Senado. Como exemplo, o Projeto de Lei nº 1855/2024, propõe a extinção da cobrança de foro, ocupação e laudêmio sobre terrenos de marinha. Em sua justificativa, é arguido:

Não há sentido para permanência de tais cobranças, uma vez que já anacrônico com o ordenamento pátrio o foro, taxa de ocupação e laudêmio sobre terrenos de marinha, que efetivamente não são mais da Marinha, mas sim de legítimos donos e possuidores.

**O único motivo da permanência de tais cobranças seria manter a arrecadação da União, entretanto, tal se dá por legítimos tributos, e não por disposições sem fundamento nos dias atuais.** (grifo próprio)

Este PL foi apensado ao PL 807/2019<sup>20</sup>, pois este também preconiza a extinção dos terrenos de marinha, sustentando que:

Os terrenos de marinha pertencem à União por expresse mandamento constitucional (art. 20, VII, CF/88), justificando-se o domínio federal, na remota época em que eles foram instituídos, em virtude da necessidade de defesa e de segurança nacional, já que as guerras, naqueles idos, costumavam ser na modalidade naval.

**Não se pode negar, todavia, a atualidade e importância prática do instituto, mormente se considerarmos que os titulares do domínio útil dos terrenos de marinha são compelidos a pagar pelo seu uso, anualmente, dois tributos federais, o foro e a taxa de ocupação, além**

---

<sup>19</sup>Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/06/09/pec-das-praias-veja-quantos-terrenos-de-marinha-existem-por-cidade-e-quem-administra.ghtml>. Acesso em: 23 de ago. de 2024

<sup>20</sup> O PL está em tramitação no Senado, tendo sido designado relator em 02/07/2024

**de se sujeitarem ao pagamento de laudêmio, quando transferem o domínio útil de que são titulares para terceiros.**

Cabe destacar que a cobrança dessas “taxas de marinha” (taxa de ocupação, foro e laudêmio) é matéria onde grassa divergência jurisprudencial sobre sua constitucionalidade. Por exemplo, em 2015, referentemente ao Município de Vitória/ES, o STF prolatou decisão desobrigando os munícipes daquela capital a pagarem tais exações.

Nesse sentido, entendemos viável que a extinção das taxas de marinha, já concedida pela Corte Suprema aos habitantes de Vitória/ES, seja estendida, mediante atuação do legislador federal, aos demais brasileiros titulares de domínio útil dos terrenos de marinha e seus acrescidos. (grifo próprio)

Essa persistência de proposições legislativas demonstra a insatisfação com as taxas pagas, visto que a proposição dos projetos de lei carrega a alegação de que tais taxas são indevidas.

De toda maneira, o fato de a União conseguir receita por meio da cobrança de foro e taxa dos terrenos de marinha não implica em “desenvolvimento econômico”, apenas no crescimento econômico do país.

O desenvolvimento econômico deve abranger o crescimento econômico e uma melhoria geral das condições da população. Nas palavras de Luiz Bresser-Pereira (2008, p.31):

O desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em conseqüência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade.

Essa idealização político-econômica não é observada na legislação ou na realidade, os terrenos de marinha continuam de maneira muito semelhante ao que foi proposto quase 200 anos atrás, um instituto jurídico voltado para a arrecadação de renda, visto que não mais faz sentido falar da defesa da nação pelo mar diante do exponencial crescimento tecnológico, que torna um ataque pelo mar de difícil concretização e efetividade, comparados aos ataques aéreos.

Entretanto, se o desenvolvimento econômico for utilizado pela União como sinônimo de crescimento econômico, é possível que esta seja a única função dos terrenos de marinha integralmente atendida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs a analisar os chamados “terrenos de marinha” e sua funcionalidade sob uma perspectiva de função social, ambiental e econômica da propriedade.

Diante do atual cenário Brasileiro, no qual prevalece na população a insipiência sobre o instituto e sua função, o trabalho busca entender a serventia deste bem público, por meio dos critérios de função ambiental, social e econômica da propriedade.

Em 200 anos de existência, inicialmente, nota-se que os terrenos de marinha tinham como principais funções a defesa da costa do país e a obtenção de renda. A primeira função já não tem mais tanta aplicabilidade diante do atual contexto tecnológico, que possibilita ataques aéreos e submarinos, sendo mais efetivos comparados às ultrapassadas embarcações. Por sua vez, a função arrecadatória prevalece até os dias de hoje, por meio da cobrança de foro e taxa de ocupação.

Para compreender a função dos terrenos de marinha e compreender o próprio instituto, fez-se a análise de sua dissimilitude com outros institutos comumente presentes na Zona Costeira. Primeiro, diferenciando-os da praia, levando à conclusão de que as suas naturezas jurídicas tornam impossível a coexistência dos dois bens. E segundo, diferenciando-os das áreas de preservação permanente, as quais também possuem natureza e regime jurídico diversos, mas como seu caráter é de limitação administrativa, é possível a coexistência dos dois institutos, não possuindo paridades além da posição geográfica em determinadas situações.

Partindo-se então para análise da função dos terrenos de marinha, inicia-se trazendo a ideia de função social da propriedade privada, na qual segundo o Estatuto da Cidade é aquela que assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (art. 39 da Lei 10.257/2001).

Foram apontadas normas referentes aos terrenos de marinha que se coadunam com essa ideia, entretanto, tendo em vista a realidade, é alta a especulação imobiliária nos bairros costeiros e imóveis em terrenos de marinha desocupados.

Tampouco pode-se falar de um atendimento ao interesse público decorrente da garantia de acesso à praia por intermédio dos terrenos de marinha, em razão de

não existirem, até o presente momento, disposições legais que determinem diretrizes de acesso, dependendo da discricionariedade de órgãos licenciadores.

No tocante à função ambiental, grande parcela da vegetação existente em áreas de terreno de marinha é protegida pelas Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e Lei 12.651/2012 (Código Florestal). Além disso, a função ambiental de uma propriedade privada é atendida quando a sua utilização não ofende aos interesses ecológicos, submetendo-se à legislação ambiental. Neste ponto os terrenos de marinha não são diferentes das propriedades privadas de particulares.

Ademais, apenas a disposição legal específica que veda a inscrição de ocupação comprometedoras à integridade de áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, não é suficiente para atribuir uma “função ambiental” aos terrenos de marinha. Uma vez que imóveis localizados em terrenos de marinha, assim como quaisquer outros imóveis, estão subordinados ao poder de polícia dos órgãos ambientais.

Acredita-se na ausência de elementos legais que atribuam proteção maior aos terrenos de marinha, na medida que a competência para verificar tais infrações ambientais será dos órgãos ambientais vigentes, não da SPU, órgão administrativo responsável pela gestão desses imóveis.

Em relação ao desenvolvimento econômico promovido pelos terrenos de marinha, não se conseguiu vislumbrar nada além da arrecadação de receita, o que não implica em “desenvolvimento econômico”, mas mero “crescimento econômico”, em razão de não ter relação direta com a melhoria da renda e qualidade de vida da população.

Diante de tudo que foi abordado, é possível observar que as normas reguladoras dos terrenos de marinha estão muito aquém do que poderiam, permanecendo a mesma função de origem - arrecadatória.

É evidente a existência de muitas disposições favoráveis para o cumprimento, em certa medida, das funções sociais e ambientais, mas há pouca aplicação na ordem prática. Por exemplo, como isentar pessoas de baixa renda ocupantes desses imóveis da União se essas pessoas não têm poder aquisitivo para chegar nesses locais? Existem autuações para imóveis desocupados, não dispostos de efetivo aproveitamento?

A crítica aqui não é voltada para um depreciação desses bens, tão atacados por proposições legislativas que visam a sua extinção ou posse não

onerosa por particulares. Mas a preocupação é a subutilização dos terrenos de marinha que podem ser um instrumento de ordenação da zona costeira e até mesmo de justiça social.

Mediante um cenário na qual a União tem disponível uma grande faixa de imóveis em todo o litoral, poderia então realizar uma gestão costeira voltada à política habitacional, ocupação justa e ordenamento territorial da orla marítima e dos terrenos de marinha na área dos rios com influência das marés.

Para isso, no entanto, seria necessário uma verdadeira reforma do Plano de Gerenciamento Costeiro, da Lei Federal 9.636/98 e da Lei Federal 9.760/1946, para promover uma nova gestão dos terrenos de marinha, com solidez, dando embasamento para a atuação da SPU, ou de maneira integrada dos três entes federativos, cada um com funções específicas para que não exista conflito de competências ou entendimentos.

Como exemplo, os Municípios poderiam ficar encarregados de indicar imóveis localizados em terrenos de marinha que não estejam cumprindo sua função socioambiental, com o intuito da Secretaria de Patrimônio da União tomar as providências necessárias para correta utilização do imóvel, de maneira semelhante ao que se tem atualmente pelo “Programa de Democratização de Imóveis da União”.

Deve-se buscar uma espécie de “Plano Diretor”, da orla marítima principalmente, dado esse o local de maior visibilidade do mercado imobiliário, para que se ateste uma ocupação ordenada e acate a função socioambiental da propriedade e também de garantia de acesso às praias, no qual não deve ser atrelado apenas aos terrenos de marinha, considerando os litorais não demarcados ou não dispostos de mais terrenos de marinha por terem sido “engolidos” pelo mar.

## REFERÊNCIAS

ANTONIAZZI, Elisiane A.; RAIHER, Augusta Pelinski. Crescimento econômico e desenvolvimento: uma análise acerca da desigualdade no mercado de trabalho brasileiro. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 28, p. 1–16, 2020. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/view/14461> Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ. 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: 10 ago. 2024.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1876.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1876.htm). Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.661**, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm). Acesso em 12 ago. 2024.

BRASIL. **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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em 15 ago. 2024.

BRASIL. **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 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com). Acesso em 18 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº 39, de 2011**. 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=888738&filename=PEC%2039/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=888738&filename=PEC%2039/2011). Acesso em 20 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 807, de 2019**. Extingue as taxas incidentes sobre os terrenos de marinha e seus acréscidos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1710829&filename=PL%20807/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1710829&filename=PL%20807/2019). Acesso em 20 ago. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2022**. Revoga o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923>. Acesso em 25 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 775, de 2022**. Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para garantir o acesso e o uso público das praias e do mar. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9125318&ts=1725112166513&disposition=inline>. Acesso em 25 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº 28, de 26 de abril de 2022. Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de

terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/seddm/me-n-28-de-26-de-abril-de-2022-397603795>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Textos para Discussão 157**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2006. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/4ab010c3-f540-4127-b53d-9e7a7aa6dcef/content>. Acesso em 27 ago. 2024.

CARVALHO, Délton Winter. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/33089/26017> . Acesso em 15 ago. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, Talden. Regime jurídico das áreas de preservação permanente. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-08/ambiente-juridico-regime-juridico-areas-preservacao-permanente/>. Acesso em: 03 set. 2024.

GREGÓRIO, Maria das Neves. ARAÚJO, Tereza Cristina Medeiros. MENDONÇA, Francisco Jaime Bezerra. GONÇALVES, Rodrigo Mikosz. MENDONÇA, Rafael Lopes. Mudanças Posicionais da Linha de Costa nas praias do Pina e de Boa Viagem, Recife, PE, Brasil. **Tropical Oceanography**. v.45, n.1, p. 44-61, 2017. ISSN 1679-3013. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/TROPICAL-OCEANOGRAPHY/article/view/15200/17974>. Acesso em 20 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LEIVAS, Luis Cláudio Pereira. Terrenos de marinha e acrescidos de marinha: do patrimônio nacional às origens do patrimônio naval. **Revista Marítima Brasileira**. Ano XCVII. Out. nov. e dez.1977, n.10,11,12. Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/pdf/008567/per008567\\_1977\\_00201.pdf](https://memoria.bn.gov.br/pdf/008567/per008567_1977_00201.pdf). Acesso em 17 ago. 2024.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14. 258**, de 23 de dezembro de 2010. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências. Recife, PE- Diário Oficial do Estado. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14258&complemento=0&ano=2010&tipo=&url=>. Acesso em 15 ago. 2024.

PUGLIESE, Roberto J.; MELO, Lia dos Reis. **Dos Terrenos de Marinha e Seus Acrescidos**. São Paulo: Letras Jurídicas Editora, 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENDONÇA, J. X. Carvalho de. Os Terrenos de Marinha e os Interesses da União, dos Estados e das Municipalidades, **Revista O Direito**, vol. 85, 1901.

BRASIL. **Manual Projeto Orla**. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – Brasília: Ministério da Economia. 2022. 324p

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das áreas de preservação permanente**. Com doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Tácio Rodrigues Batista de; Pachêco, Admilson da Penha. **Para que servem os terrenos de marinha ?** Uma análise geoespacial sobre a função sócio-ambiental de terras públicas da união no litoral norte de Maceió, Alagoas. 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologia da Geoinformação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3181> Acesso em 30 ago. 2024.

PINTO FILHO, João Rodrigues. **A Secretaria do Patrimônio da União e a alienação dos terrenos de marinha**. Tese (Especialização em Planejamento e Orçamento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020.

Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6254/1/JO%c3%83O%20RODRIGUES%20PINTO%20FILHO.pdf>. Acesso em 21 ago. 2024.

REIS, N. G. **Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colonial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Fapesp, 2000.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **A função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de Marinha**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985.

VALENÇA, Daniel Araújo. **Terrenos de marinha: terras públicas com função social?** um estudo da orla marítima de natal. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/12350>. Acesso em 4 set. 2024.