

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed., rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2005;

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006;

PONTES FILHO, Valmir. **Curso fundamental de direito constitucional**. São Paulo: Dialética, 2001;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar em ADC 12-6** / DF. Relator Min. Carlos Britto. Voto Min. Carlos Britto. DJ 01 set. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 15 out. 2006;

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

# TERRENOS DE MARINHA: A IMPERATIVIDADE DE UMA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

## NAVY LAND: THE IMPERATA OF A SOCIO- ENVIRONMENTAL FUNCTION

**Daniel Araújo Valença**

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do  
Rio Grande do Norte – UFRN  
Bacharel em Direito pela UFRN  
E-mail: danielvalenca1@yahoo.com.br

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 A PROPRIEDADE NO BRASIL; 3 OS TERRENOS DE MARINHA; 3.1 DISCIPLINA LEGAL DOS TERRENOS DE MARINHA NA ATUALIDADE; 3.2 OCUPAÇÃO PRECÁRIA; 3.3 AFORAMENTO; 3.4 NATUREZA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS; 4 A IMPORTÂNCIA ATUAL DOS TERRENOS DE MARINHA: A ORLA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO; 5 A IMPERATIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL NOS TERRENOS DE MARINHA; 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**CONTENTS:** 1 INTRODUCTION; 2 PROPERTY IN BRAZIL; 3 LAND OF NAVY; 3.1 DISCIPLINE OF LEGAL LAND OF NAVY IN THE PRESENT; 3.2 PRECARIOUS OCCUPATION; 3.3 APHORISM; 3.4 NATURE OF LAND OF NAVY AND ADDED TO; 4 THE IMPORTANCE OF LAND IN CURRENT NAVY: THE ORLA AND PRODUCTION OF URBAN SPACE; 5 THE URGE THE SOCIAL FUNCTION OF LAND IN THE NAVY; 6 FINAL; 7 REFERENCES.

**Resumo:** A maioria dos países buscou proteger as faixas litorâneas de seu território. Alguns o fizeram no passado, visando a defesa do território e manutenção da soberania, outros mais recentemente, influenciados, também, pela necessária proteção ambiental a essa frágil extensão territorial. No Brasil, houve a criação dos terrenos de marinha, que se configuram em faixas de terras pertencentes à União, contíguas ao mar, estendendo-se ao longo da orla brasileira. Foram determinados

pela Coroa Portuguesa, no início da colonização, com o objetivo de assegurar a defesa do território e propiciar o desenvolvimento das atividades econômicas do sistema colonizador. No século XIX, provavelmente sob o ar das teorias liberais da época, que viriam a tornar absoluta a propriedade privada da terra no Brasil e vinculá-la ao sistema de compra-e-venda, gerando recursos para o Estado, admitiu-se a ocupação privada desenfreada em troca de pagamentos de taxas. Perdeu-se, dessa maneira, o objetivo de atender a interesses da coletividade. Atualmente, a propriedade de tais bens pela União está prevista na Constituição Federal de 1988. Devido a suas localizações, próximas a um bioma frágil e rico que é o mar e, por outro lado, áreas sobre as quais incidem pressões imobiliárias, revela-se fundamental que as terras existentes na faixa dos terrenos de marinha cumpram uma função socioambiental, impedindo-se que se tornem vazios urbanos com objetivos meramente de especulação imobiliária e destinando-se também para equipamentos públicos e áreas de preservação.

**Palavras-Chave:** Terrenos de marinha. Função socioambiental. Orla.

**Abstract:** Most countries tried to protect the coastal ranges of its territory. Some have done in the past, to defend the territory and maintain the sovereignty, others more recently, influenced also by the environmental protection required for such fragile territorial fraction. In Brazil, there was the creation of the sea land, which is set in bands of land belonging to the Union, adjacent to the sea, extending along the Brazilian coast. They were determined by the Portuguese Crown, in the beginning of colonization, with the objective of ensuring the territory defense and providing the development of economic activities of the colonizing system. In the nineteenth century, probably in the air of liberal theories of the time, that would make absolute the private ownership of land in Brazil and link it to the purchase-and-sale system, generating resources for the State, it was admitted the unbridled private occupation in exchange for payment of fees. It was lost, thus, the objective of meeting the community interests. Currently, the ownership of such properties by the Union is provided by the Federal Constitution of 1988. Due to its locations, close to a fragile and rich biome that is the sea and, on the other hand, areas receiving real estate pressures, it becomes essential that the areas in the strip of sea land meet a social-environmental function, being prevented from becoming urban empties with goals of merely property speculation and also being destined to public facilities and preservation areas.

**Keywords:** Sea Land. Socio-environmental Function. Coast.

## 1 INTRODUÇÃO

A maioria dos países buscou proteger as faixas litorâneas de seu território. Alguns o fizeram no passado, visando a defesa do território e manutenção da soberania, outros mais recentemente, influenciados, também, pela necessária proteção ambiental a essa

frágil fração territorial.

No Brasil, a Coroa Portuguesa instituiu os terrenos de marinha, que podem ser descritos, preliminarmente, como faixas de terras públicas dispostas ao longo da orla, sob influência das marés. Na época, sobressaiam os objetivos de defesa contra novos invasores e, ao mesmo tempo, favorecer o comércio exploratório.

Os terrenos de marinha foram sendo instituídos a partir de uma série de atos administrativos, sempre pairando certo descaso da Administração para com o trato de seus bens. Com o decorrer do tempo, tornaram-se alvo de ocupação por particulares e se transformaram apenas em bens dominicais com função arrecadatória. Em sua maioria, foram apropriados predominantemente de forma privada, e por segmentos dominantes da sociedade, a partir da omissão Estatal em garantir uma destinação pública a suas áreas.

Este estudo, entretanto, parte do pressuposto de que os terrenos de marinha apresentam uma função estratégica para o atendimento dos interesses da coletividade como um todo. Diante de uma estruturação urbana baseada na segregação sócio-espacial, revela-se necessário que tais bens não existam apenas para apropriação particular mediante contraprestação pecuniária ao Estado, mas que cumpram uma função socioambiental, assegurando a proteção à vida marinha e a apropriação coletiva das riquezas da orla.

## **2 A PROPRIEDADE NO BRASIL**

Para a compreensão dos terrenos de marinha, faz-se necessário trazer à tona o regime de propriedade instituído no Brasil, no início com finalidades mercantis e, posteriormente, com a absolutização da propriedade privada para o desenvolvimento do incipiente sistema capitalista no país.

No Brasil, a colonização de exploração promovida pelos portugueses visava inserir a “terra descoberta” no circuito mercantilista, favorecendo o capital mercantil, essencialmente através do tráfico de escravos e da exportação de produtos primários.

O absolutismo português revelava, como traço marcante, não dissociar a soberania nacional de domínio da propriedade fundiária, buscando sempre preservar o controle da concessão de terras em seu território. Enquanto nos países europeus com burguesia nascente o direito público se separava do privado – justamente para possibilitar a expansão das relações capitalistas –, em Portugal:

A falta de fronteiras entre o público e o privado tem na sua origem a concentração fundiária em poder da Coroa e a derivação da monarquia agrária para a monarquia mercantil e colonial, sem que se dê a absolutização da propriedade (SMITH, 1990, p.98).

A Lei de Sesmarias portuguesa seguiu essa lógica e buscava reordenar a ocupação e a produção nas terras do Estado e da Igreja, após a peste de 1848-50, que despovoou e desestruturou a propriedade rural do país. Saliente-se que a concessão de terras estava condicionada à efetiva produção e ocupação da faixa territorial cedida pelo Estado, vendo-se extinta caso as obrigações estipuladas não fossem cumpridas.

Com a colonização, a instituição jurídica da sesmaria foi implantada na colônia, sob outros termos e objetivos, porém, conservando o princípio da não absolutização da propriedade privada – a propriedade era apenas cedida pela Coroa.

A concessão de grandes propriedades pelo Estado, portanto, mantinha a propriedade pública das terras e a exigência de produtividade, sendo que “a conjugação entre propriedade fundiária não absolutizada e o escravismo se dá dentro de uma condicionante, de que a terra não tem ‘valor’ porque o que tem ‘valor’ é o escravo” (SMITH, 1990, p.159). Nesse aspecto, a grande propriedade torna-se necessária porque é ela que possibilita a utilização cada vez em maior intensidade da mão-de-obra escrava, possibilitando a acumulação mercantil.

Em 1822, pouco antes da Independência, o regime da sesmaria finalmente se exaure no campo formal, apesar de, na prática, por muito tempo ter sido incontrollável pela Coroa, tendo ocorrido apossamentos de grandes glebas sem a anuência estatal.

Só o regimento das confirmações de sesmarias continuou vigindo.

De 1822 a 1850, o Brasil passou por um período em que os conflitos internos na sociedade e no Estado tiveram influência em diversos campos e, no tocante ao regime de propriedade, este se encontrava desregulamentado. Para SMITH (1990, p.170), “esse período corresponde à fase da grande apropriação de terras no Brasil, à estruturação efetiva do latifúndio com base no poder local, numa situação em que o Estado praticamente permanece ausente”.

Após décadas de discussão, o Conselho de Estado elabora o Projeto N° 94, em 1943, visando regulamentar o regime de propriedade no Brasil. Em 1950, transforma-se na Lei de Terras, sendo aprovada concomitantemente à Lei da Guarda Nacional do Império (19.09.1959) e à que extinguiu o tráfico de escravos (04.09.1950). Não coincidentemente, sua aprovação se deu em paralelo ao fortalecimento dos meios de repressão estatal e proibição do tráfico negreiro. A Lei de Terras surge para não apenas confirmar a apropriação privada de extensas terras até aquele momento, mas, essencialmente, para evitar que os não proprietários tivessem como acessar os meios de produção naquele momento.

Formou-se um bloco de liberais na defesa de uma intervenção estatal para barrar o futuro acesso a terra através do mecanismo da posse, ao mesmo tempo em que se garantia a manutenção das grandes apropriações ocorridas naquele momento de Estado quase inexistente nessa esfera. Essa flagrante contradição se substanciava na doutrina de WAKEFIELD, a qual partia do princípio de que deveria ser realizada uma colonização sistemática, pela qual os “sem-terra” e novos colonos advindos da Europa deveriam não acessar a terra para terem de vender sua força de trabalho e impulsionar o trabalho assalariado no país. HARVEY comenta que:

A política implementada nos países coloniais, como aquela de Wakefield, na Austrália, era de os recursos da propriedade privada e do Estado serem usados para excluir os trabalhadores do fácil acesso às terras sem donos, para preservar um conjunto de trabalhadores assalariados no interesse da exploração capitalista. Assim, nas colônias, a burguesia foi forçada a reconhecer o que procurava

esconder em seu país natal: o trabalho assalariado se baseia na separação forçosa do trabalhador do controle dos meios de produção (HARVEY, 2005, p.113)

Para não desestimular a vinda de tais colonos – dentro da perspectiva do “embranquecimento” populacional –, por outro lado, o preço da terra deveria ser suficiente para impedi-los de acessá-la, mas possibilitar tal fato num futuro não tão distante.

Nesse sentido, comenta SMITH:

Por um lado, a ação do Estado se coloca como forma estruturadora da Sociedade no país: autoritária, excludente e privilegiando os proprietários. Por outro lado, todavia, a ação do Estado não está autonomizada, como se inserida num projeto próprio. Encontra-se, antes, situada num contexto amplo que envolve tanto a dinâmica do capital mercantil quanto as relações que o capitalismo passava a pressionar do Exterior. (SMITH, 1990, p.350)

A doação de terras, a partir da doutrina de WAKEFIELD, era vista como oportunidade e forte tentação para o Governo favorecer a amigos e praticar favoritismos e negociatas oficiais em sua distribuição. A saída, de acordo com esta concepção, portanto, seria a venda das terras - única maneira para impedir tais privilégios - e a arrecadação correspondente, por outro lado, buscaria financiar a vinda de novos colonos europeus como mão de obra assalariada.

Dessa maneira, a propriedade se concretiza no Brasil a partir de um marco jurídico excludente estabelecido pelo poder Estatal: inicialmente, o regime de sesmarias e capitanias hereditárias, que excluía a população indígena e negra e, posteriormente, a Lei de Terras, que limitava o acesso à propriedade à compra e venda. Outro aspecto importante é que, gradativamente, a apropriação de terras se desvincula do condicionante da sua efetiva exploração que caracterizara as sesmarias.

Desenvolveu-se, então, uma lógica de supremacia dos interesses do proprietário – o qual poderia usar, gozar e dispor dos

bens como melhor lhe conviesse – na utilização da propriedade. As legislações posteriores – especialmente o Código Civil de 1916 – iriam aprofundar essa visão de propriedade como direito individual e ilimitado, representando um retrocesso histórico para o país.

### **3 OS TERRENOS DE MARINHA**

No Brasil, a previsão legal dos terrenos de marinha data da colonização: era um imperativo estratégico da Coroa ter sob seu domínio as terras contíguas ao mar, devido, por um lado, à necessidade de defesa da costa, e, por outro, à dependência do litoral por parte das atividades econômicas da colonização exploratória de capital mercantil (BENTES, 1994, p. 67).

Em 1500, implantou-se o instituto jurídico das “lizeiras” (hoje os terrenos de marinha), definindo que as terras marginais da orla seriam de uso comum de todos. Em 1710, a Coroa editou a Ordem Régia, de 21 de outubro de 1710, considerada o primeiro documento oficial a chegar ao Brasil falando sobre a marinha, segundo a qual “toda a área colonial entregue a terceiros não incluiria as ‘lizeiras’ ou ‘marinas’, que tinham 33 metros e permaneciam sob a tutela direta do Rei para garantir o uso comum de todos” (SAULE JÚNIOR, 2006, p.34). Portanto, quando da concessão de sesmaria – que, reforce-se, mantinha a propriedade das terras por parte da Coroa -, automaticamente a área cedida a terceiros não incluía as faixas que futuramente se denominariam terrenos de marinha, as quais continuavam sendo bens de uso comum de todos, disponíveis para os usos supracitados.

A proteção legal a tais áreas foi alvo de inúmeras regulamentações visando delimitar claramente quais seriam essas faixas e impedir sua apropriação privada. A figura jurídica dos terrenos de marinha alcançou esse status por intermédio da prática administrativa, que se materializava através de Avisos, Ordens Régias, Cartas Régias, Decretos, Lei Orçamentária, dentre outros, causando uma verdadeira confusão legislativa, além de possibilitar a ocupação desenfreada de tais áreas por particulares. (ALMEIDA, 2008, p.54-55)

Somente em 1832, os terrenos de marinha foram caracterizados claramente em legislação. A lei orçamentária de 15 de novembro de 1831, determinou que o Ministro da Fazenda iria dispor sobre o que seriam considerados terrenos de marinha, para fins de aforamento e arrecadação de rendas, o que se deu através da Instrução do Ministério da Fazenda de nº 348 de 14 de novembro de 1832.

ALMEIDA ressalta que “daí por diante, os terrenos de marinha assumem o seu caráter de elemento gerador de renda, registrado em leis orçamentárias e a regulamentação de todos os casos que surgiram foi, toda ela, feita por meio de atos administrativos” (ALMEIDA, 2008, p.57). Neste momento da história brasileira, o Estado aparenta trasladar o debate liberal sobre a propriedade no país para o instituto dos terrenos de marinha, visualizando-os apenas como faixas de terras passíveis de ocupação privada mediante contraprestação de taxas.

Os problemas quanto a estes bens, entretanto, não cessaram, sendo que:

O tratamento casuístico que era dado aos terrenos, sobretudo naquelas normas administrativas que se manifestavam apenas pontualmente, quando já havia sido instalada uma edificação, ou invasão, nos terrenos de marinha, combinado à morosidade da estrutura administrativa, decorrente sobretudo da dubiedade em centralizar as decisões ao Ministro da Fazenda ou aos Concelhos Municipais, contribuiu para se instalar o caos legislativo e de competência e continuar aumentando a sua ocupação sem limites. (ALMEIDA, 2008, p.57)

Dessa maneira, os terrenos de marinha foram, de um lado, ocupados irregularmente e transferidos entre particulares, e, de outro, alvo de celeuma entre a União, estados e municípios sobre a titularidade dos mesmos. A Instrução nº 348, ao dispor para as Câmaras as rendas auferidas dos terrenos de marinha ocupados por particulares, fez com que estas se vissem enquanto proprietárias dos mesmos.

Apenas em 1905, o Supremo Tribunal pacificou a questão, ao decidir que os terrenos de marinha não se confundiam com terras devolutas nem próprios nacionais, caracterizando-os como uma outra espécie, chamada de bens nacionais, sobre as quais a União exercia um direito de soberania ou jurisdição territorial, impropriamente também chamado de domínio eminente. Com a decisão, os municípios e os estados se conformaram em não serem os detentores da titularidade destas áreas, passando a apoiar, no entanto, a ocupação ilegal e o não-pagamento do foro e do laudêmio devidos. Este fato se constitui em uma forte possibilidade de explicação do porquê de os terrenos de marinha encontrarem-se hoje bastante invadidos. (ALMEIDA, 2008, p.60)

Nesse contexto, os terrenos de marinha deixaram, aos poucos, de ser áreas de uso comum do povo, visando o cumprimento de funções públicas de interesse de toda a nação, e transformaram-se em faixas ocupadas por particulares, sob a conivência do Estado que, posteriormente, as atribuiu uma função meramente arrecadatória.

### **3.1 Disciplina legal dos Terrenos de Marinha na atualidade**

A conceituação atual dos terrenos de marinha se encontra no Decreto-Lei nº 9.760/1946:

[....]

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

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.

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.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 20, ao prever os bens da União, recepcionou este decreto-lei e incluiu, pela primeira vez, dentre eles, em seu inciso VII, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Os terrenos de marinha se constituem naqueles que se encontram a até 33 metros da posição da linha do preamar-médio (LPM) de 1831, demarcação que compete à SPU segundo procedimento previsto no Decreto-Lei nº 9.760/46. Como se vê no desenho abaixo, a LPM se mostra ondular ao longo da orla, sendo que a faixa de terra que se estende do mar à linha representa a área de uso comum do povo, tendo de ser área para livre recreação e circulação de todos transeuntes. Já os acrescidos de marinha, constituem-se naqueles terrenos formados naturalmente ou artificialmente entre os terrenos de marinha e os mares, lagoas ou rios.



(SAULE JÚNIOR, 2006, p.33)

A demarcação da Linha da Preamar Médio (LPM) dos terrenos de marinha tem caráter declaratório. Assim, uma vez declarados como terrenos de marinha ou acrescidos, nenhum outro

registro anterior terá validade em relação aos bens da União. Todos os registros anteriores, portanto, são considerados nulos. (SAULE JÚNIOR, 2006, p 37). Quanto a seu uso privativo por particulares, o Decreto-Lei 9.760/46 disciplinou a ocupação precária e o aforamento, nos termos em que se verá a seguir.

### **3.2 Ocupação Precária**

A Inscrição da Ocupação é um ato administrativo precário, resolúvel, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante (SAULE JÚNIOR, 2006, p 97). São ocupantes aqueles que não detêm título outorgado pela União, estando os mesmos obrigados a uma contraprestação anual (taxa de ocupação) pelo uso do bem público (Art. 127, Decreto-Lei nº 9760/46). Esta taxa é uma contraprestação e não um imposto, sendo pacífico na jurisprudência que não se configura bi-tributação a cobrança de IPTU e taxa de ocupação sobre o mesmo imóvel.

A taxa de ocupação é paga em dinheiro, e corresponde a 2% do valor atualizado do domínio pleno para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à SPU até 30 de setembro de 1988, e a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-offício a partir de 1º de outubro de 1988. O pagamento é devido desde o início da ocupação, mesmo que não haja inscrição, observado o prazo prescricional de cinco anos. (SAULE JÚNIOR, 2006, p.97)

Caso o possessor não tenha preenchido as condições para obter a sua inscrição, a União imitar-se-á sumariamente na posse do imóvel, sem prejuízo da cobrança das taxas, quando for o caso, devidas no valor correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração (Art. 128, § 3º, Decreto-Lei 9760/46).

A inscrição e o pagamento da taxa de ocupação, por outro lado, não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento (Art. 131, Decreto-Lei 9760/46), sendo que:

Art. 132. A União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação, observados os prazos fixados no § 3º, do art. 89.

§ 1º As benfeitorias existentes no terreno somente serão indenizadas, pela importância arbitrada pelo S.P.U., se por este for julgada de boa fé a ocupação.

Por fim, ressalte-se que foram vedadas inscrições de ocupações que fossem realizadas após 15/2/1997 e que revelassem comprometimento a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, exceto em casos especificados em lei. (SAULE JÚNIOR, 2006, p.98)

### **3.3 Aforamento**

Instituto extinto em termos de direito privado, sua modalidade no direito público continua em vigor: o aforamento é o ato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, e, por definição legal, se dá quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública (Decreto-Lei nº 9670/46, Art. 64, § 2º). O terceiro, a quem se denomina “foreiro”, está obrigado ao pagamento de pensão anual denominada foro, equivalente a 0,6% do valor do terreno.

A Lei nº 9.636/98, que alterou parcialmente o decreto supracitado, por outro lado, determina que o não-pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, importará a caducidade do aforamento.

Na forma da legislação federal específica, a transferência pode-se dar de forma gratuita ou onerosa e, neste último caso, mediante pagamento da importância equivalente a 83% do valor de avaliação do terreno para a União. Esta poderá conceder

aforamento quando entender que não há interesse público, econômico ou social em manter o imóvel em seu domínio, assim como quando for conveniente à preservação ambiental e à defesa nacional. (SAULE JÚNIOR, 2006, p.98)

O aforamento poderá ser extinto, caso o enfiteuta não cumpra com a contraprestação, como determina o Art. 103 do Decreto-Lei nº 9.670/46, com redação determinada pela Lei nº 11.481 de 2007:

I. Por inadimplemento de cláusula contratual;

II. Por acordo entre as partes;

III. Pela remissão do foro, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico;

IV. Pelo abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União; ou

V. Por interesse público, mediante prévia indenização.

O aforamento poderá ser revigorado, caso o foreiro cumpra com as obrigações que a União lhe impuser, entretanto, esta poderá negar a revigoração caso necessite da área do terreno para um serviço público ( Art. 120, Decreto-Lei nº 9760/46).

### **3.4 Natureza dos Terrenos de Marinha e Acrescidos**

Os bens públicos são aqueles bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, associações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei (Código Civil, art.98 e art. 41). No tocante à destinação, podem ser classificados em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais.

Os bens de uso comum do povo, tais como a praia marítima e os rios, são destinados ao uso coletivo e podem ser utilizados

indistintamente pelas pessoas, em igualdade de condições. Os bens de uso especial, tais como a hospitais, escolas e secretarias, são utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução dos seus fins. A população, portanto, somente pode utilizá-lo na forma específica para a qual foi criado.

Por fim, há os bens dominiais, que são aqueles que pertencem ao Poder Público, mas não possuem uma destinação pública específica (afetação), como o são os de uso especial, e nem são utilizados indistintamente, como os de uso comum do povo. Podem ser usufruídos de diversas formas, desde que previstas em lei (SAULE, 2006, p. 20). Podem ser alvo de regularização fundiária, de políticas públicas de urbanização, etc. São, por exemplo, as terras públicas que abrigam um loteamento para conjunto habitacional popular ou um assentamento rural e os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Os bens públicos são, via de regra, inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis<sup>1</sup>, sendo que:

[...] a diferença que há, de um lado entre os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial e, do outro lado, os bens dominiais, repousa na necessidade de prévia desafetação dos dois primeiros tipos de bens no caso de alienação, dispensada no último, porque os bens dominiais, justamente, não estão previamente ordenados ao atendimento de um fim público. (ROCHA, 2005, p.65)

De acordo com o Art. 11 do Código de Águas, os terrenos de marinha revelam-se como bens dominiais, não tendo, portanto, a princípio, destinação específica a serviço público algum.

Por muito tempo a doutrina posicionou-se de maneira conservadora tratando os bens dominiais como bens do Estado de direito privado que se constituíam apenas em fonte arrecadatória para o Estado. Esta visão, não apenas retira desses bens a

---

<sup>1</sup> Imprescritíveis porque o domínio de bem público não pode ser adquirido por usucapião, não ocorre a prescrição aquisitiva com o decurso do tempo como em caso de imóveis privados; impenhoráveis, pois os créditos contra a Fazenda Pública se satisfazem por meio de precatórios; e inalienáveis enquanto perdurar a afetação

responsabilidade estatal de assegurar que seus imóveis cumpram um objetivo que seja de interesse da coletividade, como exclui tais bens da incidência do princípio da função social da propriedade. Atualmente, a função financeira dos bens dominicais deve estar relegada a um segundo plano e subordinada ao cumprimento do interesse público primário coincidente com o interesse da coletividade (ROCHA, 2005, p.23) que, em nosso caso, realiza-se pela construção de cidades democráticas e sustentáveis.

Os terrenos de marinha, por outro lado, podem se configurar como bens de uso especial e de uso comum do povo, desde que a eles seja destinada uma finalidade – criação de área de lazer, posto de bombeiros salva-vidas, escolas, etc. A sua destinação, portanto, pode vir a ser voltada a toda a coletividade e não apenas a um uso privativo em troca de contraprestação pecuniária.

#### **4 A IMPORTÂNCIA ATUAL DOS TERRENOS DE MARINHA: A ORLA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Na atualidade, a razão de existir dos terrenos de marinha adquire um novo escopo: a orla, por um lado, é alvo de pressão imobiliária e disputa entre as classes sociais por localizações privilegiadas; de outro, constitui-se num patrimônio raro e frágil, “fazendo da gestão dos espaços litorâneos alvo da preocupação de organizações internacionais e regionais” (RUFINO, 2007, p.65).

O mar como valor cênico e paisagístico e a praia como espaço para o lazer foram incorporados ao repertório urbano da sociedade brasileira no início do século XX, refletindo influências européias e americanas, sendo que:

Possuir um imóvel ou passar as férias em frente ao mar vira sinônimo de status e por todas as cidades de porte – capital ou não – surgem bairros que foram construídos à semelhança de Copacabana. A via beira-mar transforma-se em pólo aglutinador da população e a praia assume a função urbana do parque, sendo utilizada como centro de lazer por um

público amplo. (MACEDO, 2007, p.50)

Ao analisar a produção do espaço urbano nas metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador, VILLAÇA defende que as terras situadas nas orlas detêm um enorme componente de preço de monopólio, levando em consideração que:

Para as metrópole brasileiras – e certamente também para as latino-americanas –, a força mais poderosa (mas não a única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação dela resultante (VILLAÇA, 2001, p. 45).

Dessa forma, argumenta que o comando na estruturação do espaço está nas mãos das classes dominantes, a partir de um processo de segregação sócio-espacial na busca de localizações privilegiadas. A segregação se revela de diferentes maneiras, sendo de nacionalidades, étnicas ou de classes. Para ele, a última é:

[...] aquela que domina a estruturação das nossas metrópoles. Tal como aqui entendida, a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole (VILLAÇA, 2001, p.142)

Esse modelo de produção do espaço urbano, recorrente no sistema capitalista e, ao longo dos anos, assimilado como algo “natural” pela sociedade, leva à apropriação por setores mais ricos do sítio natural e da estruturação urbana:

A urbanização ao longo das orlas nas metrópoles litorâneas, inclusive e especialmente a infra-estrutura de transportes, decorre de decisões que atendem a interesses intra-urbanos. Tais interesses são os das camadas de alta renda e seus agentes imobiliários. Não são as vias regionais de transportes que “puxam” (valorizam a terra e provocam a expansão urbana) a urbanização ao longo das praias de alto-mar: são os interesses intra-urbanos que trazem um sistema viário local e a urbanização. Nesses setores define-se uma área que atrai o interesse das

camadas de alta renda. Estas, pelo poder político que apresentam, pressionam o Estado, que investe nesses setores. (VILLAÇA, 2001, p. 107)

Essa estruturação, que não ocorre em todas as praias, mas naquelas escolhidas por estes setores – ficando as demais depreciadas, do ponto de vista ideológico<sup>2</sup>, e destinadas às camadas populares –, ao mesmo tempo em que expulsa os moradores de baixa-renda que ali viviam, geralmente ergue “prédios enormes por toda a orla que tornam a vista da praia e da beleza natural um privilégio dos poucos que melhor conseguem tirar proveito da especulação imobiliária” (FREITAS, 2004, p.22). Na perspectiva ambiental, além da perda paisagística, em territórios com urbanização consolidada nesses moldes, geralmente, verifica-se uma incompatibilidade do processo de adensamento com a infra-estrutura disponível, ocasionando-se prejuízos a balneabilidade e mortandade de peixes. Saliente-se também a existência de diversos vazios urbanos, mesmo em orlas com urbanização consolidada, à espera de uma maior valorização imobiliária.

É bem verdade que os fenômenos supracitados ocorrem nas orlas brasileiras, que abrange uma territorialidade maior que os terrenos de marinha em seus acrescidos; mas também é certa a existência desses processos nos terrenos de marinha e seus acrescidos, áreas pertencentes ao Estado, ou seja, patrimônio da população brasileira.

## **5 A IMPERATIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL NOS TERRENOS DE MARINHA**

Com a pressão popular de movimentos sociais de luta pela moradia e reforma agrária, a Constituição Federal de 1988 revigorou e deu robustez ao princípio da função social da propriedade.

---

<sup>2</sup> De acordo com VILLAÇA, a dominação dos setores ricos se dá através dos elementos econômico, político e ideológico. Do ponto de vista econômico, porque há o controle da localização, possibilitando menores deslocamentos e orientando a produção imobiliária; na perspectiva política, há a concentração da produção de infra-estrutura por parte do Estado; e, em termos de ideologia, possibilita tornar “a cidade” aquela “parte da cidade” que é de interesse dos setores dominantes (VILLAÇA, 2001, 335-344).

CAVEDON afirma que:

[...] considerando-se que a Sociedade e as relações humanas a ela inerentes estão em constante dinamismo e evolução, os dispositivos legais que as regem necessitam ser renovados para que sejam coerentes com as aspirações sociais, e para que sejam aptos a dirimir os novos Conflitos. Assim, a Propriedade passa por uma releitura, adquirindo uma Função Social a fim de contemplar os interesses coletivos e garantir a promoção do Bem Comum. Esta Função Social determina que o proprietário, além de um poder sobre a Propriedade, tem um dever correspondente para com toda a Sociedade de usar esta Propriedade de forma a lhe dar a melhor destinação sob o ponto de vista dos interesses sociais. (CAVEDON, 2003)

ROCHA retrata que o cumprimento da função social também vem sendo estendido para a propriedade pública, inclusive para os bens dominicais. Para ele, o Estado, enquanto proprietário de bens:

[...] está investido de poderes inerentes a esta relação jurídica que, no entanto, é fortemente marcada e influenciada pelos fins públicos a que deve obrigatoriamente atender, o que resulta num regime jurídico diferenciado, se comparado com a propriedade particular. (ROCHA, 2005, p.23)

A União, que através da Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, administra seus bens, superou a visão meramente arrecadatória e assimilou o princípio da função socioambiental da propriedade, essencialmente a partir da mudança governamental ocorrida em 2003. a missão do órgão foi revista, revelando-se sob a perspectiva de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (SAULE JÚNIOR, 2006, p.46). Dessa maneira, há uma alteração histórica nos princípios que regem as ações da União quanto à gerência de seus bens, sendo que tais princípios há tempos já se encontravam positivados e, inclusive, defendidos internamente por alguns setores mais progressistas do órgão.

Nesse sentido, a propriedade urbana pública, conforme manual oficial expedido por aquele órgão, cumpre a sua função social quando o seu uso e destinação (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 43):

- a. Respeita o direito às cidades sustentáveis, que compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- b. Respeita os planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano definidos pela população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade por meio dos instrumentos da gestão democrática da cidade;
- c. Não resulta na sua utilização inadequada gerando usos incompatíveis e inconvenientes;
- d. Não ocasiona parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;
- e. Não gera instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- f. Elimina a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- g. Não resulta na deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e degradação ambiental;
- h. Resulta na proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- i. Resulta na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O Estado brasileiro, portanto, deve zelar para que as propriedades situadas dentro das faixas dos terrenos de marinha e seus acrescidos estejam atendendo a estes requisitos. Além dos fatores supracitados, compreendemos que terras públicas não podem configurar vazios urbanos – com vistas a especulação imobiliária por seus ocupantes –; nem restringir ou dificultar o acesso à praia. Deve a SPU, ademais, proporcionar o direito à moradia de setores populares, através da regularização fundiária pelos instrumentos urbanísticos disponíveis CUEM, CDRU, dentre outros; agir para que as áreas onde os ocupantes que até hoje não impuseram uma função às terras da União, sejam destinadas a equipamentos públicos de lazer, cultura, apoio a comunidades de pescadores, ou mesmo adquiram uma função de proteção ambiental, de acordo com as necessidades locais elaboradas pela população.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se percebe neste trabalho, o Estado brasileiro proporcionou uma lógica de mercantilização da terra que não corresponde aos atuais objetivos da Nação. A ação Estatal nunca visou assegurar o direito ao acesso a terra e à moradia; mas, sim, de início, povoar e fazer progredir a colonização exploratória e, num momento subsequente, garantir a liberação de mão de obra para o incipiente sistema capitalista brasileiro. Esse processo favoreceu surgimento de uma série de adversidades sociais às quais o mesmo Estado ainda não conseguiu reverter. Seus bens, que poderiam contribuir para fazer frente a esse processo, seguiram uma lógica predominantemente arrecadatória.

A previsão legal de domínio do Estado sobre determinadas áreas, especificamente os terrenos de marinha e seus acrescidos, representa uma oportunidade para que haja uma intervenção na busca da construção de cidades sustentáveis. Nesse sentido, RUFINO defende que:

Em virtude de fatores sobretudo históricos, extensas porções dos respectivos litorais constituem uma propriedade pública não sujeita à apropriação por particulares, mesmo que se permita a esses algum direito ou faculdade de uso e aproveitamento. Em

conseqüência, a apropriação pelo Estado de espaços litorâneos a proteger seria grandemente facilitada, pelo fato de já pertencerem ao país, como objeto de propriedade pública, extensas porções da orla marítima [...]. Os terrenos de marinha poderiam ser afetados ao uso comum de todos os habitantes, isto é, ao domínio público, ao invés de ser concedidos a particulares, a título de ocupação privativa. [...] (RUFINO, 2004, p.79)

Como já afirmamos, a inscrição de ocupação é um ato administrativo precário, resolúvel, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante (SAULE JÚNIOR, 2006, p 97). Combater os vazios urbanos e a segregação sócio-espacial; a poluição ambiental e o adensamento sem a infra-estrutura correspondente e assegurar que os terrenos de marinha e seus acrescidos facilitem uma maior oferta de equipamentos públicos e áreas de uso comum do povo – estes devem ser os objetivos almejados por movimentos sociais, academia, sociedade e pelo Estado. Eles estão bem mais próximos dos objetivos fundamentais da República, insculpidos no Art. 3º da Constituição Federal, do que a mera finalidade arrecadatória a partir da utilização privada de tais bens.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Mauro de Lima O' de. **Terrenos de Marinha: Proteção Ambiental e as Cidades**. Belém: Paka-Tatu, 2008.

BENTES, DULCE. **Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente**: Os bens da União e dos Estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930/ 1990). 2001. 241 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo - São Paulo, 2001.

BRASIL. Decreto nº 24.643/34, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. **Coleção das Leis do Brasil**, 1934, V, 4, p. 679. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm)>. Acesso em: 13 maio. 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760/46, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 06 de setembro de 1946, p. 12500. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del9760.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.636/98, 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. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 18 de maio de 1998, p. 2. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/19636.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.406/02, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Publicado no Diário Oficial da União [Brasil] de 11 de janeiro de 2002, p. 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2009.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003. 190 p.

FREITAS, Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente: aspectos jurídicos**. 2004. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná –Curitiba, 2004.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista no Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MACEDO, Sílvio Soares. Paisagem, litoral e formas de urbanização. In: BRASIL, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto Orla: **Subsídios para um Projeto de Gestão**. Brasília, 2004. p.45-64.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.