

**MARCOS BUENO GOMES**

**OS TERRENOS DE MARINHA E A DETERMINAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR  
MÉDIO DE 1831**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel no Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ribas Malachini.

**CURITIBA  
2003**

**MARCOS BUENO GOMES**

**OS TERRENOS DE MARINHA E A DETERMINAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR  
MÉDIO DE 1831**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel no Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ribas Malachini.

**CURITIBA  
2003**

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARCOS BUENO GOMES

### OS TERRENOS DE MARINHA E A DETERMINAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO DE 1.831

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel no Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Edson Ribas Malachini.



Prof. Dr. Alcides Alberto Munhoz da Cunha

Prof. Dr. Elton Venturi

CURITIBA  
2003

*Ao meu pai, de saudosa memória, e a minha mãe, pelos exemplos de amor, honradez, caráter, dignidade, dedicação e apoio ao longo de toda a vida.*

*À minha irmã, pela amizade e companheirismo.*

## SUMÁRIO

RESUMO .....	1
INTRODUÇÃO .....	2
I. TERRENOS DE MARINHA – ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	4
II. CONCEITOS, CLASSIFICAÇÃO E NATUREZA DOS TERRENOS DE MARINHA .....	8
III – FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA.....	11
a) LOCAÇÃO.....	11
b) CESSÃO DE USO .....	12
c) PERMISSÃO DE USO .....	13
d) OCUPAÇÃO .....	13
e) AFORAMENTO .....	17
IV. FORMAS DE AFORAMENTO .....	21
a) FORO .....	23
b) LAUDÊMIO .....	24
c) REMIÇÃO .....	25
d) EXTINÇÃO DO AFORAMENTO .....	26
V. DETERMINAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO DE 1831 .....	29
a) O FENÔMENO DAS MARÉS .....	29
b) LOCALIZAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO EM UMA PRAIA	31
c) DEMARCAÇÃO ADMINISTRATIVA DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO .....	32
d) HOMOLOGAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO .....	36
CONCLUSÃO .....	37
BIBLIOGRAFIA .....	40

## **RESUMO**

Esta pesquisa aborda o instituto dos Terrenos de Marinha no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como ponto de partida a origem e a evolução histórica deste instituto, tratando de conceituá-lo, classificá-lo e dizer de sua natureza jurídica. Posteriormente foi dada atenção às formas de utilização destes imóveis, tecendo maiores comentários às duas mais importantes e comuns que são a ocupação e o aforamento. Em relação à este último, preocupou-se em explicitar suas características e diferenças, especialmente em relação ao aforamento privado, regulado pela lei civil. Finalmente, ocupou o trabalho de explicar a forma de determinação da Linha do Preamar Médio de 1831 para a demarcação dos terrenos de marinha, alertando acerca de eventuais irregularidades e imprecisões nesta determinação, cujo procedimento deve respeitar a mais estrita legalidade, sob pena de ser maculado pela nulidade.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dedica a estudar o instituto dos Terrenos de Marinha no ordenamento jurídico brasileiro, voltando interesse maior à problemática da determinação da Linha do Preamar Médio de 1831 para a determinação dos referidos terrenos.

Embora detenha vasto histórico legislativo, tendo surgido ainda com a colonização brasileira, foi tal tema pouco explorado pelos estudiosos e doutrinadores, restando pouquíssimas obras que lhe dediquem integrais páginas.

A própria legislação, malgrado sua longa existência, não foi desenvolvida suficientemente a ponto de evitar os inúmeros problemas que lhe surgiram, pouco contribuindo para o esclarecimento da matéria, tendo sido publicado por Carvalho de Mendonça, na revista *O Direito*, em 1901, citado por Rosita Santos<sup>1</sup>:

*“Reina o maior caos na insuficiente legislação sobre terrenos de marinha. Contam-se, por centenas os avisos ministeriaes, explicando, ampliando e até alterando as disposições legais, concorrendo tudo para mais perturbar a matéria.”*

Passados mais de um século da citada frase, ainda nos deparamos com problemas no tocante à matéria dos terrenos de marinha. Não raras são as ações ajuizadas contra a União, visando discutir os inúmeros aspectos e procedimentos que envolvem a identificação dos terrenos de propriedade desta.

---

<sup>1</sup> *Terras de Marinha*, Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. XV.

Todavia, na esmagadora maioria dos casos, o ônus recai apenas sobre os cidadãos, que são obrigados a pagar vultosas quantias à União, referentes a taxas, impostos e multas, para poder usufruir de seus imóveis situados no extenso litoral brasileiro.

Com este estudo buscou-se sintetizar os principais aspectos da legislação atual dos terrenos de marinha, bem como os critérios legais para a demarcação destes.



## I. TERRENOS DE MARINHA – ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Como espécie de bens da União, erigidos à categoria constitucional com a Carta de 1988, os terrenos de marinha são historicamente bens de propriedade pública, destinados à defesa da terra e das cidades, ao embarque e desembarque de navios, à retirada de sal e mais modernamente, à obtenção de renda.

Convém rememorar as origens dos terrenos de marinha no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que desde o século XVII estes têm sido tratados pela legislação pátria, reservando tais áreas ao serviço do Rei e defesa da terra, declarando-as propriedade Régia para utilização da Marinha Nacional, não podendo por isso nenhum particular alegar sua posse contra a Regalia.

Numerosos foram os dispositivos que antecederam ao ano de 1831, marco oficialmente reconhecido como da determinação dos terrenos de marinha, sendo que, a título de ilustração, destacamos os seguintes:

- a Ordem Régia de 21 de outubro de 1710, que determinava que *"as sesmarias nunca deviam compreender a marinha, que sempre devia estar desimpedida para qualquer incidente do serviço do Rei e defesa de terra"*.

- a Ordem Régia de 7 de maio de 1725, mandando informar sobre a conveniência de mediar marinha entre o mar e as edificações, para ser *"livre para o Meu serviço e uso comum"*.

- a Ordem Régia de 10 de dezembro de 1726, proibindo edificar nas praias, a fim *"de que ninguém se possa alargar um só palmo para o mar"*.

- a Ordem Régia de 10 de janeiro de 1732, proibindo que alguém se "*aproprie das praias e mar, por ser comum para todos os moradores*".

- O aviso de 18 de novembro de 1818, declarando que "*da linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público*".

A Lei orçamentária de 15 de novembro de 1831, que orçou as receitas e fixou despesas para os exercícios de 1832-1833, incluiu os terrenos de marinha, que pela primeira vez ganharam espaço em um corpo de lei, estabelecendo condições para o aforamento dessas terras como fonte de renda. *In fine*:

*"Art 14ª: Serão postos à disposição das Câmaras Municipais, os terrenos de Marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro da Corte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares aqueles de tais terrenos, que julgarem convenientes, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando, também, segundo for justo, o foro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a eles desde a época da concessão, no que se procederá a arrecadação."*

Contudo, a definição do que seria terrenos de marinha, em especial pelo fato de tratar da medição e demarcação de tais áreas, estabelecendo-se o percentual do foro a ser cobrado dos seus ocupantes, bem como a forma de avaliação do referidos terrenos foi a Decisão nº 348, de 14 de novembro de 1832, que definiu:

*“Art 4ª: 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 deste os pontos a que chega o preamar médio.”*

A partir daí, várias outras decisões e normas legais dispuseram sobre os procedimentos dos terrenos de marinha, tendo sido decretada, em 22 de fevereiro de 1868, uma consolidação dos ordenamentos existentes sobre os terrenos de marinha, chamando atenção mais uma vez para a importância da Decisão nº 348, tendo o decreto 4.105/1868 recepcionado-a na íntegra:

*“Art 1ª (...)*

*§ 1º: São terrenos de marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte da terra, contadas deste os pontos a que chega o preamar médio.*

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

Nenhuma modificação significativa ocorreu até a vigência do Decreto Lei n. 4.120, de 21 de fevereiro de 1942, que fixou o início da demarcação dos 33 metros junto à linha do preamar máximo daquele ano, modificando sensivelmente a sistemática de demarcação das marinhas.

Combatido o decreto de 1942, foi este revogado, sendo a alteração justificada por Messias Junqueira, então procurador chefe do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, citado por Diógenes Gasparini<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> *Direito Administrativo*, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995. p. 514.

ao dizer que “*como o assunto envolve antecipações prováveis e possíveis invasões de propriedade de imóvel particular, confrontante com as marinhas, preferiu o projeto, a ser acoimado de inconstitucional, voltar à regra tradicional que definiu os terrenos de marinha como sendo aqueles situados em uma profundidade de 33 metros, medidos para a parte da terra, da posição em que passava a linha do preamar médio de 1831*”.

Neste sentido, com a edição do Decreto Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, retornou-se à tradicional definição do que são terrenos de marinha, repetindo os ordenamentos anteriores e definindo o seguinte:

**Art. 2º** *São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, metros 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 qualquer época do ano.*

Embora tenha sofrido inúmeras alterações, permanece o Decreto Lei nº 9.760/1946 em vigor até os dias de hoje, o qual se complementa com o Decreto Lei nº 2.398/1987 e com a Lei nº 9.363/1998 para definir os terrenos de marinha.

## II. CONCEITOS, CLASSIFICAÇÃO E NATUREZA DOS TERRENOS DE MARINHA

O conceito de terrenos de marinha, já muito bem definidos no artigo 2º do Decreto Lei nº 9.760/1946, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>3</sup>, "*são as faixas de terra fronteiras ao mar numa largura de 33m contados da linha do preamar medido de 1831 para o interior do continente, bem com as que se encontram à margem dos rios e lagoas que sofram a influência das marés, até onde se faça sentir, e mais as que contornam ilhas situadas em zonas sujeitas à mesma influência*".

Diógenes Gasparini<sup>4</sup> classificou as marinhas em razão da sua respectiva localização, definindo-as como continentais, costeiras e insulares. Continentais são as que estão situadas no interior do continentes, costeiras são as localizadas na costa, e insulares são as situadas nas ilhas costeiras e oceânicas. Ainda trouxe o autor a classificação em relação às águas que as banham, podendo ser marítimas, quando banhadas pelas águas do mar, ou ainda fluviais ou lacustres, quando banhadas por rios ou lagoas que se façam sentir a influencia das marés.

Leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>5</sup> que os terrenos de marinha tem a natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo poder público, para obtenção de renda. No mesmo sentido doutrina Gasparini<sup>6</sup>, salientando que não são bens de uso comum do povo porque não podem ser usados indistintamente por qualquer administrado, igualmente não sendo bens de uso especial, pois não estão afetados, em tese, ao serviço público.

---

<sup>3</sup> *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed, São Paulo: Malheiros, 2002. p. 777

<sup>4</sup> *Direito Administrativo. op cit.* p.512.

<sup>5</sup> *Direito Administrativo*. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 1998. p. 473.

<sup>6</sup> *Direito Administrativo. op. cit.*, p. 513.

Ressalta Bandeira de Mello<sup>7</sup> que não devem os terrenos de marinha serem confundidos com as praias, que são bens públicos federais de uso comum, conforme previsto no art. 20, IV da Constituição Federal.

As praias, diferentemente dos terrenos de marinha, consistem nas áreas coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Por este conceito, constate da Lei nº 7.661/1988, que instituiu o plano nacional de gerenciamento costeiro, assegura-se o acesso sempre livre e franco às praias e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica, diferenciando-se portanto dos terrenos de marinha, que como dito, são passíveis de utilização exclusiva.

Diógenes Gasparini<sup>8</sup> observa que igualmente não se confundem os terrenos de marinha com as terras de mangue, com os terrenos reservados ou ainda com os acrescidos de marinha, salvo pelo fato de todos pertencerem à União.

Salienta o autor que os manguezais são terras alagadiças onde se desenvolvem árvores conhecidas por mangue, a qual caracteriza-lhes o nome. As marinhas são terras secas, enquanto as de mangue não. As marinhas tem largura e profundidade certa e determinada por lei, ao passo que os mangues não.

Os terrenos reservados, descritos pelo art. 4º do Decreto Lei 9.760/1946, são os "*terrenos marginais banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos*

---

<sup>7</sup> Curso de Direito Administrativo. op cit. p.777.

<sup>8</sup> Direito Administrativo. op. cit., p. 515 - 516.

*horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias*". Aliás, para estes terrenos o ano de referência para a sua caracterização é 1867, quando foi editada a lei nº 1.507, de 26 de setembro daquele ano.

Não se confundem, finalmente, com os terrenos *acrescidos de marinha*, definidos no art. 3º do mesmo decreto, sendo formado pelas terras depositadas, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. Os *acrescidos*, como comumente chamados, podem ser formados pela ação dos ventos e das águas, que depositam nas costas do mar areais, cascalhos e pedras, ou ainda pela ação humana, por meio de aterros, sendo o mais famoso deles o *do Flamengo*, na cidade do Rio de Janeiro.

### III – FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

A utilização dos bens imóveis dominiais da União está disciplinada no Decreto Lei 9.760/1946, em seu art. 64, que prevê que os bens não utilizados em serviços públicos poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

Além destas formas de utilização, outras podem servir para os mesmos fins, a exemplo da ocupação, disciplinada nos art. 127 *usque* 133 referido decreto lei e nos art. 6 à 10 da lei 9.636/1998, e da permissão de uso, tratada ao art. 22 da lei de 1998.

#### a) LOCAÇÃO

A locação encontra-se disciplinada nos art. 86 à 91 no referido Decreto Lei, à qual não se aplicam os dispostos na lei de locações (Lei 8.245/1991), conforme pode-se apreender pela leitura do art. 87 do decreto lei, ou ainda do parágrafo único do art. 1º da lei de locações (lei 8.245/1991).

Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>9</sup> observa que *“melhor teria dito o texto, se falasse em permissão ao invés de cogitar de locação, porque, conforme prevê o art. 86, a locação de imóveis da União se fará mediante contrato, não ficando sujeito a disposição de outras leis concernentes à locação. Subordina-se aos princípios estatuídos no próprio decreto lei em apreço e às disposições avançadas que com ele não colidam. Em rigor, não se trata de contrato, e menos ainda da figura da locação civil. É permissão ou concessão remunerada de uso, como bem observa Hely Lopes Meirelles”*.

Celso Antônio<sup>10</sup> ainda afirma que o decreto lei *“estatui que a locação obedecerá unicamente às disposições nele constantes, entre as quais se inclui a de que a locação pode ser rescindida por ato unilateral do Poder*

<sup>9</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal*. RDP 21/88 São Paulo: 1988. p. 46

<sup>10</sup> *Curso de Direito Administrativo*. op cit. p.785.



*Público, por conveniência administrativa e sem indenização ao locatário, salvo no concernente às benfeitorias necessárias (art. 89, § 2º). Será sempre procedida de licitação, como é natural. Resta ver se alguém se interessaria em locar sob tais condições”.*

## **b) CESSÃO DE USO**

A cessão de uso, antes prevista aos art. 125 e 126 do Decreto lei 9.760/1946, foi revogada pelo art. 53 da lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que por sua vez o disciplinou nos seus art. 18 à 21, ampliando as características do regime.

Na inteligência do art. 18 da citada lei, os Imóveis da União poderão ser cedidos, a critério do Poder Executivo, gratuitamente ou em condições especiais, aos Estados, Municípios e entidades, sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social, ou ainda à pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor.

A cessão será formalizada mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento. Poderá esta ser declarada nula se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

Esta nova forma trazida pela lei de 1998 na verdade nada diferencia dos institutos já conhecidos do direito público da concessão e da permissão, conforme tratados pela doutrina, usado pela União para outorgar à alguém o uso de seus bens quando não utilizados a seu serviço. Aliás, estes eram os institutos aos quais a Administração se valia para suprir as lacunas da redação dos art. 125 e 126 do Decreto Lei de 1946.

A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

### **c) PERMISSÃO DE USO**

Trazida pela Lei 9.636/1998, em seu art. 22, a permissão de uso nada mais é que a autorização de uso de bem público, termo como o qual poderia ter sido concebido, na sugestão de Luiz Carlos Cazetta<sup>11</sup>.

Por meio deste instituto a União permite a utilização de seus bens, a título precário, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, a qual poderá ser autorizada na forma prevista para o regime de permissão de uso.

### **d) OCUPAÇÃO**

A ocupação dos imóveis da União vêm disciplinada aos art. 127 e seguintes do Decreto Lei 4.760/1946, nos Decretos Lei 1.561/1977 e 2.398/1987 e também na Lei 9.636/1998, destacando-se como uma das mais comuns formas de utilização dos bens da União.

Com o fito de regularizar a utilização dos terrenos da União por dezenas de milhares de ocupantes, que se utilizavam destes terrenos públicos sem título outorgado pela União, bem como vedar a sua ocupação gratuita, foi dada a ocupação com uma forma de utilização destes, em caráter precário e oneroso.

Uma vez que não detinha a União, quando da edição do referido Decreto Lei, o cadastramento de todos os terrenos de sua propriedade (na verdade detinha apenas de alguns poucos), previu a lei que a União faria a

---

<sup>11</sup> *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas*. Brasília: MP, 2002. p. 159.

inscrição de seus ocupantes *ex officio*, ou a requerimento destes, para proceder-lhes a cobrança das taxas de ocupação, ônus imposto à todos os ocupantes.

Pela incapacidade da União de cadastrar todos os seus terrenos na imensidão do litoral brasileiro e nas outras áreas em que se localizassem, bem como pela inércia dos ocupantes, que não regularizavam suas ocupações junto à União para evitar as cobranças das diversas taxas, foi editado o decreto lei 2.398/1987, que previu, no seu art. 1º, *in verbis*:

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

*I – 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 30 de setembro de 1988.*

*II – 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex officio, a partir de 1º de outubro de 1988.*

Com a edição da lei 9.636/1998, o cadastramento de terras ocupadas passou a depender da comprovação do efetivo aproveitamento do imóvel, sendo vedada a inscrição de ocupações que ocorreram após 15 de fevereiro de 1997, ou que tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, entre outras.

A precariedade da ocupação é sua característica, asseverando o Decreto Lei 1.561/1977 (Art. 2º, § 1º) que a inscrição terá sempre caráter precário, não gerando, para o ocupante, quaisquer direitos sobre o terreno ou a

indenização por benfeitorias realizadas, ressalvados os casos de preferência ao aforamento.

Será a mesma mantida enquanto não contrariar o interesse público, sendo facultado à União proceder o seu cancelamento em qualquer tempo e reintegrar-se na posse do terreno (art. 132, DL 9.760/1946).

Ao ocupante cabe apenas a indenização pelas benfeitorias existentes no terreno, que somente serão indenizadas se forem estas julgadas de boa fé. Com efeito, a União não pode, no entanto, locupletar-se em face do particular.

Ressalva-se a preferência do ocupante para a aquisição do domínio útil do terreno quando da concessão do aforamento, devendo este estar cadastrado junto ao S.P.U. e em dia com suas obrigações.

Consiste ainda direito dos ocupantes regularmente inscritos, que não exercerem a preferência de aforamento dos terrenos, a opção pela celebração de contrato de cessão de uso onerosa, por prazo indeterminado. Ainda neste caso, poderá a União, a qualquer tempo, revogar o contrato e reintegrar-se na posse do imóvel, não sendo reconhecidos aos cessionários quaisquer direitos sobre o terreno ou a indenização por benfeitorias.

Também pode o ocupante transferir o domínio útil do seu terreno e direito às benfeitorias nele construídas, sendo que no caso de transferência onerosa, é deste cobrado o laudêmio em quantia correspondente à 5% (cinco por cento) sobre o valor do domínio pleno e benfeitorias.

Entretanto, têm sido observados na jurisprudência alguns julgados desconsiderando tal cobrança, sob o argumento que o laudêmio, um instituto da enfiteuse, não se aplica às ocupações, posto que não há aforamento nestes casos.

Discorda Cazetta<sup>12</sup>, afirmando que “*é devido o laudêmio, portanto, não só nos casos de transferência onerosa, entre vivos, de domínio útil de terreno aforado, mas também nas situações em que se transferem direitos sobre as benfeitorias edificadas em terrenos da União e, ainda, na transmissão de direitos a eles relativos (é o que ocorre, no caso da cessão de direitos de ocupação com preferência a aforamento)*”.

A conclusão de Cazetta decorre da análise do art. 3º do Decreto Lei 2.398/1987, que ao dispor da cobrança do laudêmio, diz que este incidirá sobre a transferência onerosa do domínio útil de terreno da União ou de direito sobre benfeitorias nele constituídas, “*bem assim a cessão de direito a eles relativos*”.

Este entendimento, em que pese seja o mesmo utilizado pelo S.P.U., conforme Orientação Normativa GEARP-001, em seu item 3.3, a nosso ver carece de legalidade.

À ocupação, enquanto forma de utilização dos bens da União, não se pode aplicar instituto jurídico não expressamente previsto para seu caso, o que não se vê no artigo em tela. A análise de que seria a “*cessão de direito*” relativa à ocupação com preferência a aforamento é uma interpretação extensiva do texto legal, feita pela União, diretamente interessada no recebimento das rendas do laudêmio.

A jurisprudência assim tem entendido, conforme podemos analisar nestes julgados:

Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO  
Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 349588  
Processo: 200004010730953 UF: PR Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA  
Data da decisão: 26/02/2002 Documento: TRF400083603  
Fonte DJU DATA:25/04/2002 PÁGINA: 466 DJU DATA:25/04/2002

---

<sup>12</sup> *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas*. Brasília: MP, 2002. p. 129.

Relator(a) JUIZA TAIS SCHILLING FERRAZ

Decisão A TURMA, POR UNANIMIDADE, DEU PROVIMENTO À APELAÇÃO.

Ementa ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DE LAUDÊMIO SOBRE A TRANSFERÊNCIA ONEROSA DE TERRENO DE MARINHA OCUPADO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE AFORAMENTO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA LEGAL.

1. Não incide o laudêmio nas transferências a título oneroso, de imóveis não aforados, caracterizados como terrenos de marinha. O Decreto-lei 2.398/87, ao dispor integralmente sobre a matéria, revogou de forma implícita o Decreto 14.595, de 1920, que previa a cobrança do foro sobre terrenos meramente ocupados. A exigência, atualmente, pressupõe a existência de enfiteuse, pois estabelece a incidência na hipótese de transferência de domínio útil. Este, por ser atributo jurídico, não surge com a mera ocupação, especialmente de terrenos de propriedade do Estado.

2. Na hipótese, ademais, já houve o pagamento do laudêmio quando da transferência dos terrenos, que foram trocados por área construída, não se podendo cogitar de dupla incidência, especialmente na hipótese de permuta, que restou configurada.

3. Apelação provida.

(fonte: <http://www.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>)

Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO

Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 379697

Processo: 200004011343606 UF: SC Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA

Data da decisão: 26/11/2002 Documento: TRF400088478

Fonte DJU DATA:02/07/2003 PÁGINA: 607 DJU DATA:02/07/2003

Relator(a) JUIZ FRANCISCO DONIZETE GOMES

Decisão APRESENTADO EM MESA POR TER SIDO PEDIDO VISTA SESSÃO 29/10/2002:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.

Ementa ADMINISTRATIVO. LAUDÊMIO SOBRE TRANSFERÊNCIA ONEROSA DE APARTAMENTO CONSTRUÍDO SOBRE TERRENO DE MARINHA OCUPADO. INVALIDADE. INEXISTÊNCIA DE AFORAMENTO.

- Nos termos do art. 686 do Código Civil, o laudêmio é instituto jurídico afeito à enfiteuse ou aforamento, sendo descabida, portanto, sua cobrança sobre a transferência de apartamento construído sobre terreno de marinha, apenas ocupado pelo alienante, haja vista não haver transferência de domínio útil.

(fonte: <http://www.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>)

## e) AFORAMENTO

O aforamento, também denominado como enfiteuse, emprazamento ou prazos, *“é um direito real e perpétuo de possuir, usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável”*. Esta é a lição de Caio Mário da Silva Pereira<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> *Instituições de Direito Civil vol.IV*. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 171.

Orlando Gomes<sup>14</sup> assim a descreve: *“pura invenção econômica para melhor aproveitamento das grandes propriedades, a enfiteuse é um direito real na coisa alheia, que tira à propriedade todos os poderes que lhe são inerentes, deixando ao proprietário apenas alguns sinais exteriores da sobrevivência do seu direito e a expectativa de reaquisição das faculdades que, do seu direito, foram destacadas”*.

Embora divirja a doutrina, maior coro entende que a origem deste instituto é grega, mas os seus traços principais são criação do Direito Romano.

Serpa Lopes<sup>15</sup> leciona que a enfiteuse, como instrumento jurídico, não deixa de ser um instrumento igualmente econômico, partindo da idéia da necessidade da exploração de terras incultas, tendo surgido no primitivo Direito como uma forma de ténue relação jurídica de que se investia o que recebia a concessão da terra para explorá-la.

Salienta o autor que este instituto *“sofreu profundamente a influência das contingências que atuaram em torno do problema da exploração das terras incultas, e toda sua evolução jurídica se processou em função da idéia de beneficiar aquele que, realmente, dava às terras que lhe eram concedidas a sua utilização convencional, em conformidade com a sua destinação”*<sup>16</sup>.

Como herança da colonização Lusitana da colonização de nossas terras, os contratos enfiteuticos tinham como objeto tratos de terras dos donatários das sesmarias, que as cediam em *forais*, iniciando assim a colonização de nossas vastas terras.

---

<sup>14</sup> *Escritos Menores*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 117

<sup>15</sup> *A Enfiteuse*. Livraria Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1956. p. 7

<sup>16</sup> *ibidem*, p. 7

A enfiteuse, em nosso ordenamento classificada como direito real limitado, "*confere o gozo completo do bem, porquanto pode o enfiteuta exercer todas as faculdades próprias do domínio ou propriedade*"<sup>17</sup>.

O proprietário, enquanto cede as suas terras, às quais detinha o domínio pleno (uso, gozo e abuso), denomina-se senhorio, e delas passa a ter apenas o domínio direto. Os direitos de uso e gozo da propriedade são transferidos ao enfiteuta, ou foreiro, e formam o conteúdo do domínio útil.

Regulada pelo Código Civil de 1916, nos seus art. 678 – 694, foi a enfiteuse extinta com a promulgação do novo Digesto Civil (art. 2.038, Lei 10.406/2002).

Todavia, reservou a lei civil a permanência da enfiteuse sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos, em consonância com disposto no mesmo sentido no art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna de 1988.

O aforamento dos terrenos de marinha tem sido interpretado pela doutrina como uma modalidade de aforamento administrativo, regido por lei especial, o que lhe traz alguns aspectos distintivos do aforamento civil, hoje sucumbido pela lei 10.406/2002.

Em diferenciação anotada por Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>18</sup>, este apontou que o aforamento de bens públicos introduziu modificações na matéria, embora acolha, de um modo geral, os princípios estabelecidos no diploma privado.

Diógenes Gasparini<sup>19</sup>, ao arrolar as diferenças citadas por Celso Antônio, as ampliou, assim as caracterizando: "*a) o foro, pelo Decreto Lei*

---

<sup>17</sup> *Escritos Menores. op cit.*, p. 119.

<sup>18</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. op. cit.* p. 47

<sup>19</sup> *Direito Administrativo. op. cit.*, p. 517-518.



9.760/1946, tem valor pré-fixado, que é de 0,6% calculado sobre o domínio pleno (art. 101); não é fixado pela parte conforme a legislação privada; b) o laudêmio é de 5% sobre o valor do domínio pleno e benfeitorias, (art. 201, §1º), e não 2,5%, salvo estipulação contratual, como dispõe o Código Civil; c) o resgate não é um direito do foreiro, como ocorre na órbita civil; a União pode aceitar o pedido ou indeferi-lo; d) os direitos do enfiteuta não são transferíveis a terceiros mediante simples aviso ao senhorio para que exerça sua preferência, como sucede no Direito Privado; a transferência só pode ter lugar mediante prévia licença do DPU; e) os débitos relativos a foros e laudêmios são cobráveis executivamente, por serem considerados dívida ativa da União; f) o comisso, pelo não pagamento da pensão durante três anos, que extinguiria o aforamento inapelavelmente, não tem a amplitude do código civil, pois é direito do foreiro obter nova revigoração, e não apenas a faculdade, se solicitá-la no prazo de noventa dias depois de notificado da caducidade da enfiteuse, pagando os foros em atraso e aceitando as condições impostas pela União; o STF (Sumula 122) entende caber purgação da mora até a sentença no prazo civil. (...) g) o cálculo do laudêmio toma por base o valor do domínio pleno mais as benfeitorias, enquanto na lei civil toma por base o valor da alienação; h) o objeto do aforamento civil só pode constituir-se de terras não cultivadas, onde haja terrenos destinados a edificação, enquanto no aforamento administrativo o objeto pode ser qualquer bem imóvel da União (construído ou não); i) o prazo para exercício de opção é de sessenta dias, e não de trinta, como dispõe a lei civil”.

Diante disso, importante se torna verificar as diversas regras aplicadas ao aforamento administrativo.

#### IV. FORMAS DE AFORAMENTO

As disposições previstas para o aforamento dos bens imóveis da União, regidas pelas leis especiais (Decreto Lei 9.760/1946, Decreto Lei 2.398/1987 e Lei 9.636/1998), determinam que estes bens, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico, poderão ter alienados seus domínios úteis sob duas formas: a) por meio de aforamento gratuito, independente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos no art. 105 e 215 do Decreto Lei 9.760/1946; ou b) por meio de aforamento oneroso, mediante leilão ou concorrência pública, respeitando, como preço mínimo, o valor do respectivo domínio útil.

O aforamento gratuito terá início com o requerimento de constituição de aforamento, feito pelo interessado e dirigido à Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), e somente ocorrerá nos casos especificados na lei. São eles:

*“Art. 105: Tem preferência ao aforamento:*

*1º – os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis;*

*2º – os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios;*

*3º – os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades;*

*4º – os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos;*

*5º – revogado*

*6º – os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos desde que estes não possam constituir unidades autônomas;*

*7º – os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele “*

Além destes, são os casos previstos no art. 215 do mesmo Decreto Lei, no qual conferir-se-á tal benefício àqueles que 1) comprovarem o exercício da posse até o dia 17 de julho de 1941, ou 2) possuírem carta de aforamento expedida pela Prefeitura do Rio de Janeiro, até a vigência do Decreto Lei 710, de 16 de setembro de 1938, ou ainda 3) que possuam títulos de concessão emitidos pelos estados ou municípios até a vigência do Decreto Lei 5.666, de 1943.

Preenchidos os requisitos elencados pela lei para a obtenção do aforamento gratuito, a GRPU homologará por despacho a decisão concessória do aforamento, sendo firmado contrato enfiteutico com o interessado.

O aforamento oneroso, por sua vez, poderá principiar por iniciativa da União, ou por requerimento de ocupante com direito à preferência, que voluntariamente solicitar a aquisição do domínio útil do terreno.

O direito à preferência somente será concedido ao ocupante de imóvel da União que comprovar seu efetivo aproveitamento, posse anterior à 15 de fevereiro de 1996 e situação regular mediante o S.P.U., devendo pagar à União o valor da avaliação do domínio útil do terreno ocupado.

Inexistindo preferência ao aforamento, será alienado o domínio útil do terreno por meio de procedimento licitatório, instaurando-se o certame nos termos da lei geral (Lei 8.666/1993).

O valor da alienação do imóvel será calculado pela importância de 83% do valor da avaliação do terreno. O cálculo de 83%, com efeito, refere-se apenas ao domínio útil do terreno, uma vez que o domínio direto não é alienado, permanecendo com a União. Este, nos termos do §3º do art. 103 do Decreto Lei de 1946, corresponde à 17% do valor do terreno.

Ilustra Rosita de Souza Santos<sup>20</sup> que “*estes números, como não poderia deixar de ser, derivam do texto da lei*”. Refere-se a autora à antiga redação do §3º do art. 103 do referido Decreto Lei, que assim previa, antes de alterada pela lei 9.636/1998:

**Art. 103. (...)**

*§ 3º Na consolidação, pela União, do domínio pleno de terreno que haja concedido em aforamento deduzir-se-á do valor do mesmo domínio a importância de 20 (vinte) foros e 1 (um) laudêmio correspondente ao valor do domínio direto.*

Continua a autora<sup>21</sup> que sendo “*os valores de 0,6% (seis décimos por cento) para o foro, e 5% (cinco por cento) para o laudêmio, o cálculo é simples consequência de se seguir a determinação da lei: 20 X 0,6% + 5% = 12% + 5% = 17%*”

Sendo o valor do domínio direto correspondente à 17% do valor do domínio pleno, o valor do domínio útil terá que ser necessariamente 83% do valor do terreno.

**a) FORO**

O foro, *cânon* ou pensão, consiste na contraprestação anual paga pela utilização das terras. Na legislação administrativa, este corresponde à 0,6% (seis décimos por cento) do valor do domínio pleno do terreno, sendo atualmente atualizado (art. 103, DL 9.760/1946).

Grande discussão travou a doutrina sobre a possibilidade de atualização do foro, uma vez que na legislação privada era previsto foro certo e invariável. Antes da redação atual do art. 103 do referido decreto lei, conferida

---

<sup>20</sup> *Terras de Marinha. op. cit.*, p.108-109

<sup>21</sup> *ibidem*, p. 109

pelo artigo 88 da Lei 7.450/1985, previa-se que o foro teria como base de cálculo o valor do domínio pleno, nada mencionando sobre atualização.

Decidiu o STJ (Resp. 68.342-4/RJ) que não obstante a ausência de previsão expressa na lei acerca da atualização do foro, sempre esteve autorizada à União a fazê-la, pois o valor do domínio pleno do imóvel, sujeito à variação decorrente do processo inflacionário, uma vez elevado, permitiria o aumento do foro do terreno emprazado.

#### **b) LAUDÊMIO**

Laudêmio é o prêmio ou compensação pago pelo alienante ao senhorio direto pela transferência onerosa do imóvel emprazado. Nos aforamentos administrativos, dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, no importe de 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, a alienação do domínio útil dos terrenos da União.

Não se aplica tal prêmio às transferências gratuitas ou *causa mortis*, bem como à partilha de bens comuns, nos casos de divórcio ou separação judicial, conforme o entendimento de Cazetta<sup>22</sup>.

Prevê ainda a legislação administrativa o pagamento de laudêmio nas transferências parciais, ficando sujeito a novo foro para a parte desmembrada.

É o pagamento do laudêmio requisito indispensável para a transferência do domínio útil do imóvel foreiro. Proíbe a lei a lavratura de escrituras de transferência onerosa entre vivos ou o registro do imóvel sem a prova do devido recolhimento do laudêmio.

---

<sup>22</sup> *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas. op. cit. p. 129*

Concluída a transmissão, deve do adquirente requerer, no prazo de 60 (sessenta) dias, a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, transferindo-lhe as obrigações enfiteuticas. A não observância do prazo estipulado sujeitará o adquirente à multa de transferência, no valor mensal de 0,05% (cinco centésimos por cento) sobre o valor do terreno e benfeitorias.

### **c) REMIÇÃO**

O resgate dos terrenos públicos aforados, vedado pelo Decreto Lei 22.785/1933, passou a ser permitido pela legislação de 1946. Discussão encontrou a doutrina acerca da possibilidade do resgate das marinhas, encontrando em Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Clenício da Silva Duarte partidários da tese negativa, com vigorosa expressão ao dizer que “*obviamente não, por motivo da defesa da costa*”<sup>23</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello, seguido por Diógenes Gasparini, entendem que podem as marinhas serem resgatadas pelos foreiros, pois expresso está no Decreto Lei 9.760/1946 serão insubsistentes e nulas as pretensões de domínio dos terrenos de marinha, salvo nos casos previstos no mesmo decreto.

Como prevê o referido decreto a possibilidade de remição do foro nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico, não fazendo qualquer ressalva acerca dos terrenos de marinha, podem estes serem resgatados pelos foreiros.

Autorizada a remição do aforamento, será notificado o foreiro da autorização concedida, devendo este pagar o valor de 17% (dezessete por cento) do valor do domínio pleno do terreno.

---

<sup>23</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. op. cit., p. 53*

Nova discussão travou a doutrina acerca do prazo para o requerimento da remição, uma vez não ter no referido Decreto-Lei dito a partir de qual prazo poderia esta ser requerida.

Entendeu Celso Antônio<sup>24</sup> que deveria ser de no mínimo 20 anos, aplicando-se subsidiariamente a legislação privada, ou mediante o pagamento de 20 pensões representativas daquele decurso de tempo. Mesma conclusão chegou Diógenes Garparini<sup>25</sup>.

Chegaram tais juristas a este resultado tendo como preocupação os casos de aforamento gratuito, pois se fosse o terreno resgatado pelo foreiro sem o decurso do referido prazo, gozaria este de enorme benefício, no qual pagaria apenas 17% do valor do terreno, sendo esta uma *“bagatela por um imóvel que a União estimou valer pelo menos cinco vezes mais ao fixar a expressão numérica para da pensão anual”*<sup>26</sup>.

Contrária tese sustenta Cazetta<sup>27</sup>, entendendo que a interpretação restritiva, por meio da aplicação subsidiária do direito privado, não encontra exata adequação ao sistema da lei, razão por que este considera admitida a remissão a qualquer tempo. Ademais, no caso de aforamento oneroso, inexistente seria o suscitado benefício, não sendo razoáveis a utilização de prazos não expressamente previstos.

#### **d) EXTINÇÃO DO AFORAMENTO**

A extinção do aforamento de terrenos de marinha poderá ocorrer a) pelo inadimplemento de cláusula contratual, b) pelo acordo entre as partes, c) pela remição ou resgate, d) pelo comisso, ou seja, pelo não pagamento do

---

<sup>24</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. op. cit.* p. 54

<sup>25</sup> *Direito Administrativo. op. cit.*, p. 519

<sup>26</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. op. cit.* p. 54

<sup>27</sup> *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas. op. cit.* p. 101

foro durante três anos consecutivos, ou quatro intercalados, e) pela renúncia e f) pelo desaparecimento do bem enfitêutico.

Incluíam os autores ainda a possibilidade de extinção do aforamento nos casos em que os terrenos não estivessem sendo apropriadamente utilizados pelos concessionários de serviços públicos para suas atividades, ou não estivessem sendo utilizados devidamente por pescadores ou colônias de pescadores que hajam se obrigado a manter estabelecimento de pesca ou industria correlata.

Estes casos, cuja interpretação advinha da cumulação dos art. 103 com os inc. 8º e 9º do art. 105 do Decreto Lei 9.760/1946 – os quais concediam preferência ao aforamento em tais casos com cláusulas resolutivas expressas – ainda podem ser aplicados aos aforamentos anteriores à Lei 9.636/1998, que revogou os suscitados incisos. Todavia, por não ser possível novos aforamentos sob tais fundamentos, não subsiste razão em manter tais hipóteses no rol das possíveis para a rescisão do aforamento.

Na maioria dos casos de extinção da enfiteuse haverá a consolidação do domínio pleno em favor da União, com exceção no caso de resgate, onde ficará o foreiro com o domínio pleno, e no caso de desaparecimento do bem enfitêutico, tendo ambos perdido seus direitos sobre o bem.

Ocorrida a consolidação em favor da União, dúvida é gerada quando indagado se deverá a União indenizar o foreiro pelas benfeitorias e direitos ao domínio útil?

Diógenes Gasparini<sup>28</sup> entende que deverá a União indenizar sempre, exceto quando a extinção tiver como causa uma infração do foreiro à dever legal ou contratual, ou a insubsistência do motivo legal do aforamento.

---

<sup>28</sup> *Direito Administrativo. op. cit.*, p. 519



Celso Antônio, no mesmo sentido, salienta que tanto na hipótese de infringência de dever legal ou pactuado, quando na insubsistência do motivo legal do aforamento descabe pagamento pela União. Diz este<sup>29</sup>: *“com efeito, não há que beneficiar um infrator”*. Nos demais casos há o dever de indenizar.

Rescinde-se ainda o aforamento pelo comisso, ou caducidade, quando do não pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro intercalados, conforme redação do parágrafo único do art. 101 do Decreto Lei 9.760/1946, cuja redação foi alterada pela lei 9.636/1998.

Neste caso, é permitido ao foreiro requerer a revigoração do aforamento, que deverá ser solicitada no prazo de 90 (noventa) dias da notificação expedida pelo S.P.U., podendo o pedido ser negado caso a União necessite do terreno para serviço público.

Reconhecido o direito do foreiro e pagos os foros em atraso, proceder-se-á a revigoração, lavrando-se em livro próprio do S.P.U. novo contrato enfiteutico.

---

<sup>29</sup> *Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. op. cit.. p. 55*

## V. DETERMINAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO DE 1831

A determinação da linha do preamar médio de 1831, de competência da União, consiste num dos maiores problemas para a delimitação dos terrenos de marinha, posto que o marco de referência é histórico (1831), devendo este ser levado em conta para a realização do procedimento administrativo que discriminará tais imóveis.

Ensina Rodolfo J. Ângulo<sup>30</sup> que *“o nível do preamar médio é uma altitude, isto é, a distância vertical entre um nível zero de referencia e a altura do preamar médio num determinado local e período. A linha do preamar médio resulta da intersecção de um plano horizontal com a superfície do terreno”*.

Afirma este autor que *“para conhecer o nível do preamar médio do ano de 1831, deveria ser encontrado um registro maregráfico daquele ano, além da necessidade de estar referenciado a um marco ou nível de referência”*<sup>31</sup>. Todavia, estes registros não existem para maior parte da costa brasileira.

### a) O FENÔMENO DAS MARÉS

Em relação às marés, ensina Obéde Pereira de Lima<sup>32</sup> que o termo “maré”, sob a ótica das ciências do ramo da Geofísica, significa o *“movimento periódico produzido das águas do mar, pelo qual elas se elevam ou se abaixam em relação a uma referência fixa no solo. É produzido pela ação conjunta da Lua e do Sol, e, em muito menor escala, dos planetas; a sua amplitude varia para cada ponto da superfície terrestre, e as horas de máximo*

---

<sup>30</sup> Sobre a delimitação da Linha de Preamar Médio de 1831, que define os terrenos de marinha. Revista de Direito Ambiental 20/261-267, 2000, p.264

<sup>31</sup> Ibidem, p. 264

<sup>32</sup> Localização da Linha da preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Florianópolis: UFSC, 2002. p. 62.

*(preamar) e mínimo (baixa-mar) dependem fundamentalmente da posições daqueles astros”.*

Angulo<sup>33</sup> leciona que estas “*são fenômenos de oscilação do nível do mar, tratando-se de ondas de grande período (6 a 12 horas) que afetam a superfície do mar*”. Afirma este autor que “*a amplitude das marés pode variar de zero a mais de 16 metros, dependendo do local da Terra considerado*”.

Existem dois tipos diferentes de marés, as chamadas marés astronômicas, e as marés meteorológicas.

A maré astronômica é originada pela interação entre os campos gravitacionais do sistema Terra - Lua – Sol, podendo esta ser calculada matematicamente com bastante precisão.

As marés de sizígia ocorrem nos períodos de lua cheia e nova, quando as marés atingem as suas maiores amplitudes (diferença entre os níveis máximo, ou preamares, e mínimo atingidos, ou baixa-mares). Já nos períodos de luas crescente e minguante as amplitudes são menores, sendo chamadas de marés de quadratura.

A maré meteorológica, por sua vez, ocorre quando fenômenos meteorológicos, principalmente ventos, ondas correntes costeiras e pressão atmosférica interferem com a maré astronômica, provocando uma sobre-elevação ou rebaixamento do nível das marés astronômicas.

Quando uma maré astronômica alta (preamares de sizígia, por exemplo) coincide com uma maré meteorológica provocando uma sobre-elevação do nível do mar, geralmente ocorrem processos de recuo da linha de

---

<sup>33</sup>*Sobre a delimitação da Linha de Preamar Médio de 1831, que define os terrenos de marinha, op. cit. p. 263.*

costa (erosão) e enchentes na zona costeira. Este fenômeno é popularmente conhecido como “ressaca”.

## **b) LOCALIZAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO EM UMA PRAIA**

A linha do preamar médio é uma linha resultante da intersecção de um plano definido pela altura do preamar médio e a superfície do terreno.

Em um setor da costa formado por praias arenosas, a linha de preamar localiza-se na parte superior da face praial. A face praial é uma superfície arenosa, geralmente lisa, formada pelo espraiamento das ondas. Em uma costa com marés, as ondas se espraiam a diferentes alturas de acordo com a maré. Assim, a largura da face praial corresponderá à faixa de areia compreendida entre o nível de maré baixa e o alcance do espraiamento das ondas durante as preamares.

Já em um setor de costa formado por falésias ou costão rochoso, por exemplo, a linha de preamar encontrar-se-á bem próximo à linha de costa, pois a variação do nível das marés será tão menor horizontalmente quanto mais vertical for a falésia ou costão.

É importante ressaltar que não existe na praia nenhuma feição que identifique a linha de preamar. Em direção ao continente, a praia termina na linha de costa. Esta é uma feição visível no terreno.

Aliás, em se falando de linha de costa, cumpre ressaltar que muitas das vezes esta é utilizada pela União para a determinação da Linha de Preamar Médio, o que é ilegal.

Diógenes Gasparini<sup>34</sup> trata deste tema, afirmando que *“substituem os peritos a linha da preamar média de 1831 pela linha do jundu, caracterizada pelo início de uma vegetação (jundu), sempre existente para além das praias e para o interior das terras que com elas confinam”*.

E acrescenta: *“O critério, a nosso ver, embora resolva na prática os problemas decorrentes da falta de demarcação da faixa dos trinta e três metros, ressentem-se de legalidade. A aceitação, pelo Judiciário e pelo DPU, não o torna legal. Por ele, não se atende ao prescrito no art. 2º do Decreto Lei n. 9.760/1946, que exige sejam os trinta e três metros contados da linha da preamar média de 1831, e desconhece-se, por conseguinte, que os requisitos legais para a sua determinação são os registrados no art. 10. Esses são os únicos válidos”*.

Luiz Carlos Cazetta<sup>35</sup> anota comentário aos ensinamentos de Gasparini, dizendo que *“teria razão o jurista se o critério fosse havido como suficiente à demarcação administrativa oficial, o que não é o caso. A linha de jundu, em procedimentos da espécie, serve apenas de elemento a mais de convicção, que se soma, como se observou, a diversos outros (entre eles fotografias, quadros, descrições epistolares e literárias, etc), utilizados como instrumentos de caracterização transitória, até que, por meios considerados tecnicamente idôneos, seja demarcada a linha”*.

### **c) DEMARCAÇÃO ADMINISTRATIVA DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO**

Devido às dificuldades para demarcar a linha do preamar médio com os dados históricos de 1831, estabeleceu o Decreto Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946, normas para o procedimento administrativo com o fim de discriminar as marinhas da União. Assim foi disposto:

<sup>34</sup> *Direito Administrativo, op. cit. p. 514.*

<sup>35</sup> *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas. op.cit. p. 50.*

**Art. 9º** *É da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.*

**Art. 10º** *A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.*

Desta forma, nos dizeres dos art. 9º e 10º, é competência exclusiva da União, por intermédio do S.P.U., determinar a posição da linha do preamar médio de 1831, utilizando-se de “*documentos e plantas de autenticidade irrecusável*”, e em não havendo documentação de 1831, devem ser utilizados os documentos mais antigos de que se tiver notícia.

A escolha de plantas e documentos antigos deverá recair preferencialmente sobre aqueles que apresentarem pelo menos algum requisito técnico que possibilite a determinação do preamar médio, sendo eles *a) curvas de nível ou contas de nivelamento; b) escala; c) pontos de identificação; d) configuração da orla marítima antiga; e) construções antigas; e f) datas.*

Podem desta forma ser utilizados documentos cartográficos antigos, identificando as feições cartográficas com documentos atuais, fotos, gravuras e pinturas antigas, que devem ser comparadas com fotos atuais tiradas do mesmo ângulo do material antigo, ou ainda fotos aéreas antigas, que devem ser analisadas comparadas com fotos atuais.

Nos arts. 11 à 14 do Decreto Lei 9.760/1946, prescreve como deverá proceder o Poder Público perante terceiros ao demarcar tais áreas. É a redação do referido Decreto Lei:

*Art. 11: Para a realização do trabalho, o S. P. U. convidará os interessados, certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo, se assim lhes convier, plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando.*

Neste sentido, compete ao S.P.U., com exclusividade, convocar todos os interessados, certos e incertos, em especial aqueles que detenham títulos de propriedade ou estejam na posse das áreas a serem demarcadas, para que os mesmos apresentem estudos, plantas e documentos que possam contribuir com os trabalhos da União.

Este procedimento, todavia, deve ser feito da maneira mais clara e precisa, a fim de permitir que todos os ditos interessados nesta demarcação possam opor-se, se julgarem necessário, aos estudos e determinações do S.P.U., uma vez que após delimitada tal linha enormes são as implicações e prejuízos daqueles cadastrados dentro da referida faixa dos terrenos de marinha.

Desrespeitado tal procedimento, devem todos os atos administrativos então praticados serem julgados inválidos, sob pena de ofensa os princípios da ampla defesa e do contraditório. Este tem sido o pronunciamento dos Tribunais pátrios, que têm declarado nulo o procedimento administrativos cujo edital não dispuser, no caso de determinação da linha do preamar médio, os nomes dos efetivos interessados em sua demarcação.

**Vejam os:**

Origem: TRIBUNAL - QUINTA REGIAO  
 Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 139506  
 Processo: 9805298205 UF: PB Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA  
 Data da decisão: 22/09/1998 Documento: TRF500031084  
 Fonte DJ DATA:27/11/1998 PAGINA:853  
 Relator(a) JUIZ ARAKEN MARIZ  
 Decisão UNANIME

Ementa TERRENO DE MARINHA. LINHA DE PREMAR MÉDIO. NOVA DEMARCAÇÃO. NOTIFICAÇÃO POR EDITAL. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DO NOME DO PROPRIETÁRIO COM TÍTULO REGISTRADO.

1. PARA DEMARCAÇÃO DA LINHA DE PREAMAR MÉDIO DO ANO DE 1831, DE COMPETÊNCIA DO SERVIÇO DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU, DEVEM SER CONVOCADOS OS PROPRIETÁRIOS COM TÍTULO REGISTRADO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS.

2. NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, VISTO NÃO TER CONSTADO O NOME DO AUTOR NO EDITAL QUE CONVOCOU OS INTERESSADOS À DEMARCAÇÃO DA LPM.

3. PRECEDENTES DA TURMA (AC Nº 4.217-PE, REI. JUIZ LÁZARO GUIMARÃES, J. 20.02.90)

4. APELO PROVIDO.

(fonte: <http://www.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>)

Origem: TRIBUNAL - SEGUNDA REGIÃO  
 Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 30141  
 Processo: 199902010603053 UF: ES Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA  
 Data da decisão: 21/05/2001 Documento: TRF200076703  
 Fonte DJU DATA:19/06/2001  
 Relator(a) JUIZ ESPIRITO SANTO

Decisão Por unanimidade, negou-se provimento à apelação e à remessa na forma do voto do Relator.

Ementa ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXA DE OCUPAÇÃO. PROPRIEDADE REGISTRADA COMO PARTICULAR. DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- Sabe-se que os títulos de propriedade, segundo a dicção do art. 198 do Decreto-lei 9760/46, servem de prova perante terceiros, mas não perante a UNIÃO. Caso as áreas pertencentes aos impetrantes venham a ser identificadas como terreno de marinha, estarão sujeitas às regras cogentes da legislação específica (art. 49, § 3º, do ADCT), sendo oportuno lembrar que esta matéria está tratada, explicitamente, no art. 20, inciso VII da CF.

- Entretanto, há de ser realçada a maneira pela qual a UNIÃO, através de seu órgão competente, vem realizando o procedimento de inscrição dos imóveis como sendo Terrenos de Marinha. No caso em exame, a convocação dos antigos proprietários para oferecerem impugnação à demarcação da Linha do Preamar Médio (LPM), feita por editais, de forma genérica, fere o princípio constitucional do devido processo legal, eis que não assegura, como deveria, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

- Recurso improvido.

Indexação PROPRIEDADE, REGISTRO DE IMÓVEIS, TAXA, OCUPAÇÃO, NULIDADE, TERRENO DE MARINHA, VIOLAÇÃO, PROPRIEDADE, CONVOCÇÃO, ANTERIORIDADE, PROPRIETÁRIO, DEMARCAÇÃO, EDITAL, NEGAÇÃO, PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, INEXISTÊNCIA, DIREITO, CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA.

(fonte: <http://www.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>)



#### **d) HOMOLOGAÇÃO DA LINHA DO PREAMAR MÉDIO**

Após realizado tal estudo, sendo devidamente processadas as informações eventualmente apresentadas pelos interessados, compete ao chefe do órgão local do S.P.U. aprovar por despacho a posição da linha do preamar médio de 1831, dando nova ciência aos interessados, podendo estes contestá-la, no prazo de 10 dias.

Será considerada homologada a posição da linha, decorrido o prazo de 10 dias sem qualquer impugnação.

Havendo quaisquer impugnações, tomará delas conhecimento o chefe do S.P.U., que confirmando seu despacho, deverá recorrer ao Diretor do S.P.U., que da sua decisão dará ciência aos interessados. Desta última decisão ainda cabe recurso, no prazo de 20 dias contados da sua ciência, ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>36</sup>. Reconhecida a procedência da impugnação, serão novamente realizados os trabalhos de demarcação, e em caso contrário, será homologada a posição da linha.

Transcorridos todos os procedimentos administrativos em total respeito à lei, tem-se por completo e regular o ato administrativo que determinou a posição da referida linha, sendo todos os terrenos à 33 metros horizontais desta no sentido do continente de propriedade da União.

---

<sup>36</sup> Com a extinção do Conselho de Terras da União (C.T.U.), pelo Decreto 73.977/1974, transferiu-se a competência para tais julgamentos ao Ministro da Fazenda, e posteriormente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento, e Gestão, em decorrência do que dispôs a lei 9.649/1998, com redação dada pela Medida Provisória 2049-24/2000.

## CONCLUSÃO

Os Terrenos de Marinha, conforme amplamente exposto no presente trabalho, consistem num instituto historicamente construído pela legislação brasileira, desde as épocas coloniais e pré republicanas até os dias modernos.

Enquanto bens da União, constituem-se patrimônio público, o qual deve ser gerido pela Administração, sendo dever desta promover sua correta utilização após devidamente demarcados, de acordo com normas estabelecidas em legislação específica.

Ocorre que não se trata de tarefa fácil, dada a extensão da costa brasileira – de milhares de quilômetros –, à dificuldade de se determinar a posição da linha do preamar médio na data histórica de 1831 e, finalmente, à vasta e confusa legislação que regula tais procedimentos.

Quanto à forma de utilização destes bens, consistem as mais comuns delas a ocupação onerosa, devidamente cadastrada pelo S.P.U., e o aforamento, cujas fórmulas importadas do direito privado sofreram sensíveis alterações, podendo ser caracterizado com aforamento administrativo.

Face à inexistência de registros históricos de 1831 para a quase totalidade do litoral brasileiro, quando da determinação da linha do preamar médio para a demarcação dos terrenos de marinha, raros são os trabalhos realizados pelo S.P.U. que não causam enorme insatisfação dos interessados, diga-se proprietários ou possuidores de imóveis em áreas litorâneas.

A demarcação destes terrenos, feita de ofício pela União, tem eficácia *ex tunc*, prevalecendo sobre toda e qualquer propriedade, mesmo a de boa fé ou com título imobiliário registrado em cartório, sendo que qualquer impropriedade nesta demarcação pode causar enormes prejuízos,

principalmente aos interessados, que podem ter seus terrenos indevidamente cadastrados com bens públicos.

Certamente por isso a lei determinou que o ato demarcatório deverá ser feito com a ciência de todos os interessados, sem a qual este poderá ser declarado nulo.

Havendo o direito ao contraditório no processo de demarcação, e à defesa no caso de indevido cadastramento de área particular como da União, quando respeitadas as etapas legais, perfeito é o ato, sendo completo e regular. Caso contrário, novo procedimento há que ser feito, respeitando-se as normas legais.

Finalmente, ressalva-se que pela impossibilidade de determinar a exata posição da referida linha em 1831, a lei determina que será optado pela utilização dos documentos mais antigos com os quais se possa determinar o preamar médio.

Este procedimento, em que pese ser bastante razoável se levado em conta o interesse de utilizar o mais histórico registro, é palco de abusos da Administração, que aproveita a imprecisão das técnicas ou desconhecimento da matéria para ampliar as áreas de sua propriedade.

Embora não coadune com o princípio da moralidade da Administração, estes abusos são muito freqüentes, e se não acusados no tempo previsto nos processos administrativos regularmente instituídos, só podem ser discutidos em sede judicial.

Isto posto, importante torna-se observar a estrita legalidade dos atos demarcatórios dos terrenos de marinha, bem como as técnicas utilizadas para tal fim.

Como ato administrativo que é, estará sempre sujeito ao controle jurisdicional de sua legalidade. Todavia, devem ser claramente entendidos todos os aspectos deste ato, sem os quais não é possível o verdadeiro controle dos atos da administração pública, direito constitucionalmente garantido à todos os cidadãos.

**BIBLIOGRAFIA**

1. ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira *et al.* *Apontamentos de Metodologia para a Ciência e Técnicas de Redação Científica*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.
2. ANGULO, Rodolfo José e SOARES, Carlos Roberto. *Sobre a delimitação da Linha de Preamar Médio de 1831, que define os terrenos de marinha (dec.-lei 9.760, de 05.09.1946)*. *Revista de Direito Ambiental* 20/261-267, 2000.
3. AVVAD, Pedro Elias *et al.* *Direito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. *Tudo o que você precisa saber sobre laudêmio, taxa de ocupação e foro*. Brasília: MP, 2002.
5. CAZETTA, Luiz Carlos. *Legislação Imobiliária da União: Anotações e Comentários às Leis Básicas*. Brasília: MP, 2002.
6. CHAVES, Antonio. Praias, ilhas e terrenos de marinha. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, v. 109, p. 9-28, fev., 1993.
7. COSTA, Ignácio Loyola. Terrenos de Marinha – Registro Imobiliário – Eficácia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 139, p. 259-68, jan./mar., 1980.
8. COSTA, Mário Júlio Brito de Almeida. *Origem da Enfiteuse no Direito Português*. Ed. Coimbra: Coimbra, 1957.
9. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10ª Ed. São Paulo, Atlas, 1998.
10. DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 2ª Ed. São Paulo, 1997.
11. FREITAS, Gilberto Passos de. Loteamento em terreno de marinha. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 8, p. 37-44, 1981.
12. FRONTINI, Paulo Salvador. Terrenos de marinha (notas e sugestões sobre um tema atual). *Justitia*, São Paulo, v. 92, p. 221-225, jan./mar., 1976.
13. GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
14. GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

15. GOMES, Orlando. *Escritos Menores*. São Paulo: Saraiva, 1981.
16. LIMA, Frederico Henrique Vieiga. Os aforamentos em terras públicas e a alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 23, n. 49, p. 111-128, jul/dez., 2000.
17. LIMA, Obéde Pereira de. *Localização da Linha da preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos*. Tese. Florianópolis: UFSC, 2002.
18. LOPES, M. M. de Serpa. *A Enfiteuse*. Livraria Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1956.
19. MEIREILLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
20. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Terrenos de marinha aforados e o Poder Municipal. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 21, n. 88, p. 44-56, out./dez., 1988.
21. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
22. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 1ª Ed., 6ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
23. PACHECO, José da Silva. *Questões de Direito Imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
24. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil vol.IV*. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
25. SANTOS, Rosita de Souza. *Terras de Marinha*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
26. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
27. TACITO, Caio. Terrenos de marinha - Praia - Defesa da fauna. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, , n. 162, p. 311-316, out./dez., 1985.
28. TERRA, Marcelo. Enfiteuse. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 23, n. 49, p. 31-45, jul/dez., 2000.
29. WALD, Arnoldo. Hipoteca de terreno de marinha em favor de empresa estrangeira - validade e efeitos jurídicos - procedimento arbitral.

*Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 151, p. 255-259, jan./mar., 1983.

30. WALD, Arnaldo. Terreno de marinha – Aforamento (Do cabimento do caucionamento do direito real de uso, especialmente quando vinculado a promessa de cessão de aforamento de terreno de Marinha) – Parecer. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 5, p. 98-108, jan./mar., 1994.