

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 581, DE 2017

Susta a aplicação da Orientação Normativa “ON-GEADE-002-01”, aprovada pela Portaria nº 162, de 21 de setembro 2001, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), e todos os processos administrativos demarcatórios que tenham utilizado essa orientação normativa.

**Autor:** SENADO FEDERAL -DÁRIO BERGER

**Relator:** Deputado CHIQUINHO BRAZÃO

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 581, de 2017, pretende sustar a aplicação da Orientação Normativa ON-GEADE-002-01, aprovada pela Portaria nº 162, de 21 de setembro de 2001, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). O referido regulamento disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acréscidos.

O PDC em tela, por meio de seu art. 2º, susta, também, todos os procedimentos administrativos e atos normativos de demarcação de terrenos de marinha e seus acréscidos que não tenham:

- a) excluído da demarcação os imóveis doados a entes públicos ou privados, mediante autorização em lei federal, estadual ou municipal;
- b) excluído da demarcação os terrenos de mangue da costa e seus acréscidos incluídos, enquanto domínio territorial, como terras devolutas, caso não pertençam, por algum título, ao domínio particular, mesmo que de



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

ocupação rural e urbana, não consolidado, enquadráveis como áreas de preservação permanente na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

c) excluído da demarcação as margens dos rios e das lagoas não navegáveis ou flutuáveis em 1831, mesmo que em domínio marítimo, classificados como comuns ou particulares, conforme os arts. 7º e 8º do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934;

d) excluído da demarcação as linhas costeiras interiores e os domínios marítimos de rios e lagoas públicas, navegáveis, de domínio hídrico dos estados, por força do inciso I do art. 26 da Constituição Federal, da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, e do Decreto nº 8.400, de 4 de janeiro de 2015; e

e) excluído da demarcação os imóveis costeiros em trecho da costa sobre avanço do mar cujos limites mais próximos às margens das águas em 1831 se encontrem, hoje, de acordo com a Linha de Preamar Média de 1831 (LPM), em cota altimétrica superior à Média das Preamares Superiores (MHHW), indicada nas cartas náuticas de grande escala, publicadas pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil.

Por fim, o art. 3º do PDC nº 581, de 2017, susta todos os processos administrativos de demarcação de terrenos de marinha da União, em margens de domínio oceanográfico e hidrográfico, reconhecidos pelas autoridades públicas competentes, pela Marinha do Brasil, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) ou pela Agência Nacional de Águas (ANA) como sendo de domínio fluvial ou marítimo dos entes estaduais.

A Proposição teve origem no Senado Federal, sob a numeração PDS nº 157, de 2015, e autoria do Senador Dário Berger. O autor justifica a medida com o argumento de que a Orientação Normativa ON-GEADE-002-01 apresenta inúmeros vícios de legalidade. Como fundamento,



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

trouxe registros de documentos, palestras e consultorias técnicas realizadas, desde 2002, pelo Prof. Dr. Obéde Pereira de Lima<sup>1</sup>, Eng. Cartógrafo. Citou, também, a tramitação de diversos processos administrativos e judiciais que contestam a validade das demarcações realizadas com base na orientação normativa em apreço.

A proposição tramita sob o regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário. Além desta CDU, o PDC nº 581, de 2017, foi distribuído à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Ctasp) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a qual deverá avaliar o mérito e a constitucionalidade e juridicidade da matéria.

Nesta CDU, a matéria chegou a receber parecer pela rejeição e voto em separado pela aprovação, sem que houvesse, no entanto, sua apreciação.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

As primeiras concepções dos terrenos de marinha remontam ao período colonial brasileiro e tiveram como fundamento a necessidade de defesa do território e a preservação da soberania nacional nas regiões de fronteira marítima<sup>2</sup>. A evolução do instituto passou a integrar interesses patrimoniais e econômicos e sua consolidação se deu por meio do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, o qual vigora até o presente e traz as delimitações dos terrenos de marinha. Segundo a norma mencionada, esses terrenos estão localizados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; e no contorno das ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. A demarcação geográfica dessas áreas se dá, segundo o Decreto-Lei, a partir da posição da linha do

---

<sup>1</sup> LIMA, Obéde Pereira de. Localização geodésica da Linha da preamar média de 1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e de seus acréscidos. Florianópolis, SC, 2002. Xx, 25 1p. Tese (Doutorado em Engenharia) - Pós Graduação em Engenharia Civil, UFSC, 2002

<sup>2</sup> PASSOS, Tatiana. Terras de Marinha. Ed. Mundo Jurídico, 2009. P. 19



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

preamar-médio de 1831 até a profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente para a parte da terra.

Malgrado a positivação jurídica dessas áreas perdurar mais de 77 (setenta e sete) anos, as controvérsias, questionamentos e acusações contra o Governo Federal, pelo cometimento de injustiças e arbitrariedades, parecem crescentes. Devemos nos atentar ao fato de que esses terrenos possuem íntima relação com grandes cidades e capitais brasileiras, além de abrigar importantes polos de lazer, de turismo e de atividades econômicas. A interferência abusiva ou desproporcional nesses territórios é causa, portanto, de conflitos importantes.

O elevado grau de judicialização relacionado aos terrenos de marinha é evidência de que essas interferências têm se concretizado, com significativos prejuízos potenciais nesses espaços. Apenas entre 2010 e 2019, litígios envolvendo terrenos de marinha foram alvo de 91 decisões do STF, 670 decisões do STJ e de 4.094 decisões dos cinco Tribunais Regionais Federais<sup>3</sup>. Em Relatório de Avaliação do Processo de Caracterização e Gestão de Terrenos de Marinha, realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), em 2019, foram identificados os seguintes tópicos geradores de conflitos:

- a) controvérsia a respeito da titularidade das ilhas costeiras que abrigam sede de município decorrente da edição da Emenda Constitucional nº 46, de 2005;
- b) conflito entre diferentes normas no tempo e o caso da necessidade (ou não) de citação pessoal do interessado;
- c) controvérsia a respeito dos critérios e os limites para atualização da taxa de ocupação de terreno;
- d) controvérsia a respeito da aplicação da Orientação Normativa GEADE nº 002/2001 referente à definição de Terrenos de Marinha e seus acrescidos.

Aqui nesta Comissão, por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 581, de 2017, temos a chance de contribuir para

<sup>3</sup> Fonte: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CARACTERIZAÇÃO E GESTÃO DE TERRENOS DE MARINHA. Exercício de 2019.



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*



saneamento de parte desses conflitos, mais especificamente daqueles gerados pela aplicação da Orientação Normativa GEADE nº 002/2001. A aplicação dessa norma, eivada de vícios, tem interferido de forma abusiva no direito de propriedade, a qual deixa de ser particular e passa ao domínio da União, do dia para a noite. Como consequência imediata, tem-se o impacto econômico na vida dos cidadãos afetados, que, além de perderem a propriedade, passam a dever impostos e taxas pela ocupação ou comercialização desses novos terrenos de marinha. O valor cobrado por essas taxas, como já mencionado, é, também, fonte de conflito, em virtude de reajustes abusivos e desproporcionais. Os Tribunais Regionais Federais têm, inclusive, reconhecido esses abusos e indeferido o reajuste da taxa de ocupação em algumas situações<sup>4</sup>. Há ainda os prejuízos causados a diversos municípios litorâneos, que perdem para a União importantes áreas urbanas.

Os prejuízos em si mesmos não são o que motivam o projeto em tela, mas sim o fato de serem consumados com base em norma juridicamente viciada. A Orientação Normativa GEADE nº 002/2001 inovou no mundo jurídico, modificando as premissas básicas de demarcação dos terrenos de marinha estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 e, portanto, exorbitou do seu poder regulamentar.

Pelo texto do Decreto-Lei, fica claro que a demarcação da linha de preamar-médio (LPM) de 1831 é condição indispensável para a delimitação dos terrenos de marinha. “É a identificação da linha do preamar e o consequente cadastramento que dão à faixa a condição especial de terreno de marinha”<sup>5</sup>. Ocorre que a Orientação Normativa GEADE nº 002/2001 deixa de apresentar a conceituação de “preamar média” e passa a trabalhar com conceitos como “cota básica”, “cota básica efetiva” e “média das preamares

---

4 Em algumas situações os Tribunais Regionais Federais têm indeferido o reajuste da taxa de ocupação de terrenos de marinha, quando estes se mostrem abusivos, desproporcionais ou quando o Poder Público não demonstra com clareza os critérios utilizados para realizar o reajuste. É o caso, por exemplo, da Apelação em Reexame Necessário n. 0006540-63.2013.4.05.8300, julgada pelo TRF da 5ª região em 07/04/2016). Fonte: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CARACTERIZAÇÃO E GESTÃO DE TERRENOS DE MARINHA. Exercício de 2019

5 BROGNOLI, Thales. Das Terras nas Ilhas e dos Terrenos de Marinha. Florianópolis, Edeme. 2001. P. 159



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

mensais". Como verificou a CGU, ao avaliar o processo de caracterização dos terrenos de marinha, "com o título de 'Linha de Preamar Média', demarca-se, na verdade, a 'Linha Média de Máximas Preamares'". Esse novo referencial maximiza os limites dos terrenos de marinha e têm sido alvo de questionamentos por diversos especialistas. Conforme explica a CGU<sup>2</sup>:

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

Em sua avaliação, a CGU reconheceu a falta de clareza da norma e dos seus conceitos, tendo sido recomendada à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU) a apresentação de proposta de revisão da legislação de regência de modo a dar maior clareza aos conceitos adotados no processo de demarcação e com isso reduzir questionamentos judiciais a respeito dos procedimentos realizados. O posicionamento da CGU reforça nosso entendimento pela ilegalidade da Orientação Normativa GEADE nº 002/2001 e pela impossibilidade de permitir a consumação de atos com base em seus dispositivos.

Neste ponto, é importante, também, retomar as palavras do ilustre Senador Dário Berger<sup>6</sup>, que muito bem fundamentou o projeto que ora avaliamos, ao elencar questões específicas da Orientação Normativa GEADE nº 002/2001 que exorbitam do poder regulamentar. Conforme a transcrição que deixamos a seguir, vê-se que são diversos os pontos de conflito.

*A exorbitância do poder regulamentar é mais evidente na "ONGADE-002-01", nos seguintes itens:*

1. *Ao diferenciar a legislação vigente entre histórico (4.1) e atual (4.2), indicando como atual e vigente apenas a DL.9.760, de 1946; omitindo a incidência do disposto na D.nº 24.643, de 1934, quanto a diferenciação das correntes públicas ou privadas, navegáveis ou não;*

---

<sup>6</sup> Íntegra do Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 157, de 2015. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3012914&ts=1593918019607&disposition=inline&\\_gl=1\\*1l1vju\\*m\\_ga\\*MTAxODI4MjAxNS4xNjgxNzYzMjMx\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4MzUxMDA1NC42LjAuMTY4MzUxMDA2MC4wLjAuMa..](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3012914&ts=1593918019607&disposition=inline&_gl=1*1l1vju*m_ga*MTAxODI4MjAxNS4xNjgxNzYzMjMx*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MzUxMDA1NC42LjAuMTY4MzUxMDA2MC4wLjAuMa..)



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

2. Ao alterar deliberadamente a alínea “b” do art. 2º, do D. nº 9.760/46, trocando o termo original e legal “ilhas” por “linhas”, no sentido de incluir nestes “contornos onde se faça sentir a influência das marés”, as restingas enquanto faixa de proteção de “terrenos de mangue da costa”, os quais são considerados erroneamente como acrescidos de marinha, sem qualquer preocupação de demonstrar a situação fática em 1831, contrariando toda a legislação sobre “terrenos de mangue da costa” acumuladas até 1946, quando eliminadas dos bens listados como da União.
3. Ao estabelecer sem base jurídica ou histórica que os terrenos de marinha são terrenos enxutos (4.6.1.1), enquanto premissa básica (4.6.1) preferindo a expressão enxuto, ao invés de terra firme (costa) para diferenciar da rasa lodosa (mangue ou marinha) ou rasa arenosa (praia ou marisma). Amplia-se assim de forma arbitrária o limite a ser demarcado. Sem se preocupar de constar que a LPM/1831 encontrada foi alguma vez banhada por marés vivas, como estabelece a doutrina e a história;
4. Ao adotar como quantificador da cota básica efetiva, os locais onde a ação da dinâmica das ondas, atingirem nível superior a LPM (cota básica verdadeira) na forma do item 4.8.9; ampliando-se mais uma vez a extensão dos terrenos de marinha;
5. Ao identificar em domínio terrestre (terreno) na forma do item 4.10.3, a influência da maré, e não no centro da seção do curso de água ou lagos; demarcando solo hidromórfico (área úmida), como se fosse leito de lago navegável (água dormente), como determina a lei.
6. Ao buscar variações de maré em pequenos cursos de água, na forma do item 4.10.13; projetando sobre suas margens terrenos de marinha arbitrários, independente se estas correntes são, na forma da lei, públicas ou privadas, adjacente (ou não) ao domínio hídrico da União, em total conflito com o disposto em vários artigos do D. 24.643, de 1934, que garante o domínio privado dos cursos de águas não navegáveis encrustados em propriedade particular, bem como os direitos dos ribeirinhos.

Nos resta claro, portanto, a ilegalidade e a exorbitância do poder regulamentar da Orientação Normativa GEADE nº 002/2001. Se mesmo com diversos questionamentos de renomados técnicos e de diversos processos judiciais, além de recomendações de órgãos de controle, a União não foi capaz de rever o ato normativo e sanear os vícios verificados, cabe ao Congresso Nacional atuar em defesa do interesse público. Essa atuação



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*

suscita urgência, haja vista que, de acordo com estimativas de 2019<sup>7</sup>, apenas 25% das LPMs foram demarcadas, restando 75% das linhas para demarcação. Ou seja, se os prejuízos consumados são significativos, muito mais pode ainda se concretizar, caso a União perpetue seu processo de demarcação com base na Orientação Normativa GEADE nº 002/2001.

Desse modo, temos como imprescindível a aprovação do PDL nº 581, de 2017, a fim de sanear os vícios jurídicos advindos da aplicação da ON-GEADE-002-01 e cessar a consumação de novas ilegalidades e injustiças nos processos de demarcação de terrenos de marinha.

Por todo o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 581, de 2017.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Deputado CHIQUINHO BRAZÃO  
 Relator

2023-5493

---

<sup>7</sup> Fonte: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CARACTERIZAÇÃO E GESTÃO DE TERRENOS DE MARINHA. Exercício de 2019



\* C D 2 3 0 8 4 6 8 5 9 8 0 0 \*