

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.429, DE 2019

Inclua-se onde couber, para alterar o Decreto Lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946, na Seção II - Da demarcação dos terrenos de marinha.

Autor: Deputado DA VITÓRIA

Relator: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.429, de 2019 (PL 3.429/2019), de autoria do Deputado Da Vitória, inclui “onde couber, para alterar o Decreto Lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946, na Seção II - Da demarcação dos terrenos de marinha”, dispositivos que garantem mais transparência no que tange à localização dos terrenos de marinha no Brasil.

Em sua justificação, o Autor argumenta que

Ora, em pleno ano de 2017, onde impera a transparência dos atos administrativos, ainda não foram publicados mapas geográficos, com ampla divulgação, que determinem tais áreas geográficas. Tal ausência de informação dificulta sobremaneira o conhecimento por parte da sociedade se determinado terreno é ou não é de marinha ou acrescido de marinha, agravado pelo fato de remeter à topografia do ano de 1831, quase 200 anos atrás.

Tal insegurança é ainda mais agravada pelo fato de que, na maioria dos casos, tal informação de o imóvel estar em área de



*



terrenos de marinha ou acrescido de marinha tampouco consta nas certidões de matrícula do imóvel, emitidas pelo competente órgão de registro de imóveis (também denominados cartórios de registro geral de imóveis), gerando imensurável insegurança jurídica aos compradores de imóveis e ao desenvolvimento imobiliário.

O PL 3.429/2019 foi apresentado no dia 11 de junho de 2019. O despacho atual inclui a tramitação nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Finanças e Tributação (CFT), para análise da adequação orçamentária e financeira; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), no seio da qual passará pela análise de constitucionalidade, técnica legislativa e juridicidade. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva nas Comissões, em regime ordinário de tramitação.

No dia 25 de junho de 2019, a CREDN recebeu a mencionada proposição. No dia 03 de maio de 2023, fui designado Relator da proposição no seio desta Comissão Permanente, após período de amadurecimento e discussões internas vividas também como relator na Legislatura passada. Nos prazos para apresentação de emendas, nesta e na Legislatura anterior, nenhuma foi apresentada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A presente proposição foi distribuída para a CREDN em função do que prevê o art. 32, XV, “f” e “h” (política de defesa nacional e assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional), do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse diapasão, por ora, ficaremos restritos aos temas atinentes à defesa nacional, não adentrando possíveis óbices constitucionais e/ou orçamentários que poderão ser levantados nas Comissões Permanentes responsáveis subsequentes. Nesse



momento do processo legislativo, nosso foco é o **MÉRITO** e, sob essa perspectiva, o PL 3.429/2019 merece prosperar.

A propriedade da União sobre os terrenos de marinha e seus acréscimos têm contornos constitucionais explícitos, especialmente, no art. 20, VII, que diz que “São bens da União: [...] VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos”. O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, em seu art. 2º e 3º, assim conceitua os terrenos de marinha e seus acrescidos:

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 dêste 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 importância estratégica de tais terrenos remonta, historicamente, aos esforços portugueses para se contrapor às invasões estrangeiras em sua colônia sul-americana, conforme se vê da leitura de trecho de trabalho de conclusão de curso na Escola Superior de Guerra em 2019¹:

No que toca especificamente ao nosso objeto de discussão, a instituição dos chamados terrenos de marinha remonta ao ordenamento jurídico português e ao período do Brasil Colônia. Há documentos oficiais do período, em que as autoridades coloniais determinam aos donatários que não considerem os terrenos de marinha como livres no momento das doações das sesmarias.

¹ <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1207/1/CI%c3%a1udio%20RAFAEL%20Mendes%20Costa.pdf>



* C D 2 3 8 6 8 9 4 4 1 9 0 0 *



* C D 2 3 8 6 8 9 4 4 1 9 0 0 *

A história demonstra de forma pendular que as funções de defesa e comercial (de onde provinha sua riqueza) se constituíram nos motivos principais para a reserva dessa parte territorial como sendo bem (imobiliário) da Coroa.

A possibilidade de invasões estrangeiras no Brasil Colônia pode ter sido um dos motivos de deixar-se, inicialmente, tais terrenos reservados às funções do Estado.

Os ingleses, sob o comando do corsário Thomas Cavendish, invadiram, ocuparam e saquearam as cidades de Santos e São Vicente, em 1591. Os franceses invadiram o Rio de Janeiro, sob o comando do almirante Nicolas de Villegaignon, e fundaram a “França Antártica” (1555-1567) e depois São Luís do Maranhão, sob o comando do capitão Daniel de La Touche, e fundaram a “França Equinocial” (1612-1615).

Por seu turno, os holandeses foram ainda mais insistentes: atacaram o Rio de Janeiro, Salvador e Santos em 1599 e a Bahia em 1603. Em 1630, iniciando pelo litoral pernambucano, invadiram, até o ano de 1654, partes substanciais do Nordeste do Brasil (quando foram definitivamente rechaçados por tropas brasileiras).

Essas invasões foram organizadas e implementadas por forças regulares de outros Estados ou por meio de corsários. Aqui, não se tratava de grupos atuando à margem da lei: os corsários atuavam respaldados por seus governantes, sob uma “carta de corso¹⁶”, que lhes dava permissão oficial para saquear navios e cidades de outros Estados, desde que reservassem um percentual desse butim ao tesouro real.

O professor Mário Romitti (2001) destaca:

A razão principal para a instituição foi militar, secundariamente, servir de fonte de renda. Buscou-se a manutenção de faixa livre na borda do mar, sem construções outras que bélicas, pronta para o livre deslocamento de tropas na hipótese de defesa urgente contra desembarques, seja de piratas, seja de forças regulares de país inimigo. O terreno enxuto, para além da influência das marés regulares e sem vegetação densa, seria sempre admitido como livre de obstáculos prejudiciais ao movimento das fileiras.



Os terrenos de marinha e seus acréscidos são, ainda hoje, importantes para o tema da defesa nacional, em função de serem, *mutatis mutandis*, comparáveis às fronteiras terrestres brasileiras com outros países. Ou seja, são a primeira linha defesa do Brasil em sua porção voltada para o Atlântico. No caso específico dos terrenos de marinha brasileiros, sabemos da existência em suas áreas de dezenas de estruturas sensíveis para a defesa nacional – e igualmente para a economia brasileira –, tais como portos, aeroportos, alfândega, entre outros.

Nesse compasso, para otimizar o emprego de meios, nossas Política e Estratégia Nacionais de Defesa estabelecem prioridades entre os quase 8 mil quilômetros de costa no País, momentaneamente no que tange à proteção da foz do rio Amazonas e do trecho de litoral entre o porto de Santos e a cidade de Vitória.

Duas áreas do litoral merecem atenção especial, do ponto de vista da Defesa: a faixa que vai de Santos a Vitória e a área em torno da foz do rio Amazonas. Dessa forma, a Marinha dará continuidade à instalação de sua base de submarinos e aos estudos para estabelecer, nas proximidades da foz do rio Amazonas, um complexo naval de uso múltiplo².

Além disso, as atribuições estratégicas da Marinha do Brasil, na defesa de nosso litoral e de nossas riquezas no mar, são extremamente complexas:

O cumprimento desse conjunto de atribuições será efetuado por meio das tarefas básicas do Poder Naval: controle de área marítima; negação do uso do mar; projeção de poder sobre terra; e contribuição para a dissuasão. O monitoramento do mar, inclusive a partir do espaço, deverá integrar o repertório de práticas e capacitações operacionais.

² https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf



* C D 2 3 8 6 8 9 4 4 1 9 0 0 *

O Poder Naval deve explorar suas características intrínsecas de mobilidade, de permanência, de versatilidade e de flexibilidade.

[...]

A exploração destas características navais, favorecidas pela liberdade de navegação, pela disponibilidade de pontos de apoio logístico fixo estrategicamente posicionados e pela incorporação de apoio logístico móvel às forças em operação, proporciona ao Poder Nacional empregar o Poder Naval em um largo espectro de atividades, desde o apoio às ações de Diplomacia até as Operações de Guerra.

As capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco incrementar a segurança e a habilitação para defender as infraestruturas críticas marítimas, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras ou onde houver interesses nacionais, assim como responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio³.

Nesse contexto, há que se reconhecer que os terrenos de marinha continuam a ter sua relevância para a defesa nacional. O proposto no PL 3.429/2019, que fixa prazo para a União identificar e divulgar os terrenos de marinha em âmbito nacional, vai ao encontro das ideias de transparência e segurança jurídica e permitirá também que os órgãos estatais ligados à defesa nacional, militares ou civis, tomem consciência da dimensão desses terrenos e possam priorizar regiões, de maneira a tornar ainda mais eficaz e útil a preparação para sua defesa em caso de invasão ou ataque estrangeiros.

É preciso esclarecer, adicionalmente, que a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016, em seu art. 96, incluiu um art. 12-C no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, autorizando a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a “concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, **dos terrenos de marinha e seus acréscidos**, de que

³ https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf



* C D 2 3 8 6 8 9 4 4 1 9 0 0 *



tratam os arts. 2º, 3º e 4º deste Decreto-Lei”, o que foi detalhado em metas do Plano Nacional de Caracterização – PNC para os anos de 2021 a 2025⁴.

Esse esforço de delimitação e transparência se justifica por que ainda há muito a se fazer para a identificação de todos os terrenos de marinha no Brasil. Dados de 2017 apontam que menos de 25% das Linhas de Preamar Médio (LPM) de 1831, que os delimitam, estavam demarcados. E não se avançou consideravelmente desde então⁵.

Assim é que estabelecer o prazo de 5 anos para que a União divulgue o resultado desse trabalho de demarcação nos parece bastante razoável e necessário para, não só gerar segurança jurídica para a vertente econômica do tema, mas também para permitir que sejam realizados planejamentos ainda mais detalhados sobre nossa defesa nacional.

Em função desses argumentos, votamos pela **APROVAÇÃO** do PL 3.429/2019, solicitando apoio aos demais Pares para que se posicionem da mesma forma.

Sala da Comissão, em de de 2023

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator

⁴ https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/2020/PNC_metas20212025.pdf

⁵ https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos/1/2017/171214_pnc_edicao.pdf



* C D 2 3 8 6 8 9 4 4 1 9 0 0 *