

PROJETO DE LEI Nº , DE 2005
(Do Sr. ALCEU COLLARES)

Dispõe sobre a linha da preamar na
fixação dos terrenos de marinha e dá outras
providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição até à qual as águas do mar chegam na preamar máxima:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas ilhas costeiras, não incluídos em áreas que por algum título passaram para o domínio dos Estados, dos Municípios ou de particulares;

b) os situados nas ilhas oceânicas cujo domínio a União tenha transferido aos Estados, aos Municípios ou a particulares.

Art. 2º A posição da linha da preamar máxima será determinada pela Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante observações de longo período (370 dias). Na falta de observações de longo período, a determinação será feita mediante observações de curto período (30 dias consecutivos).

Art. 3º No caso de ser reconhecida a existência de aterros naturais ou artificiais, tomar-se-á como linha básica para a demarcação dos terrenos de marinha, a que coincidir com a batente da preamar máxima determinada para o local, feita abstração dos referidos aterros.

Art. 4º São acrescidos de marinha os terrenos que se tiverem formado, natural ou artificialmente, em seguimento aos terrenos de marinha, para o lado do mar, depois de determinada a posição da linha da preamar máxima.

Art. 5º Determinada a posição da linha da preamar máxima e demarcada a faixa dos terrenos de marinha, proceder-se-á à sua discriminação, administrativa ou judicial, seguida de registro no competente Cartório de Registro de Imóveis, nos termos da legislação em vigor.

Art. 6º Ficam suspensos os efeitos das demarcações de terrenos de marinha e de seus acrescidos, realizadas com base nos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Parágrafo único. Dentro de 5 (cinco) anos, prorrogáveis por até mais 5 (cinco) anos a critério do Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria do Patrimônio da União fará revisão das demarcações referidas no *caput* do artigo, em conformidade com a presente Lei.

Art. 7º As áreas que, por força do artigo 1º, deixarem de constituir terrenos de marinha, ou terrenos acrescidos de marinha, passam a ter a sua propriedade assim distribuída:

I – pertencem à União, aos Estados ou aos Municípios, aquelas que contenham instalações ou prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades das respectivas administrações direta, indireta ou fundacional;

II – continuam pertencendo à União as parcelas territoriais atualmente cedidas, locadas ou arrendadas no interesse dos serviços ou da administração pública federal;

III – passam à propriedade de seus ocupantes regulares aquelas em que os mesmos tenham realizado qualquer benfeitoria;

IV - passam à propriedade dos Municípios, na condição de bens públicos dominicais, aquelas não enquadráveis nas hipóteses dos incisos anteriores.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

1. Repercute em todo o País, com prejuízos para os cidadãos e efeitos negativos para esta Casa, também para o bom nome do Serviço Público, a desarrazoada cobrança que vem sendo feita desde 1987, de taxa por ocupação de supostos terrenos de marinha e de seus acrescidos, tudo decorrendo de imperfeições nos textos legais que regem a matéria, aliás, há muito identificadas, que sem sucesso se tentam corrigir.

2. Entre eles, o Projeto de Lei nº 5.388-A, de 1990, do ilustre Deputado Victor Faccioni, postulando retorno aos termos do Decreto-Lei nº 4.120, de 1942, que pretendia adoção da linha da preamar máxima atual em lugar da linha da preamar média de 1831, para demarcar aqueles terrenos. Devidamente aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, também na de Defesa Nacional, foi retirado de pauta em 1998, de ofício.

3. Projetos de Lei nº 2.072 e 2.073, de 1996, ambos do Deputado Eliseu Padilha, o primeiro pretendendo fosse transferida para os municípios a administração dos terrenos de marinha e acrescidos, o segundo alterando o ano da preamar média a ser considerada na demarcação, de 1831 para o anterior ao da publicação da Lei proposta, não lograram êxito.

4. Do Senador Paulo Hartung, hoje Governador do Estado do Espírito Santo, tramita no Senado o Projeto de Emenda à Constituição, PEC nº 40, de 1999, extinguindo o instituto jurídico dos terrenos de marinha.

5. Do mesmo Senador, o PLS nº 617, de 1999, ainda tramita nesta Casa, tendo por objeto reduzir a faixa de marinha, de 33 metros para 13 metros, contados não da preamar média de 1831, como manda o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, mas da preamar média de 1999.

6. E outros mais, que ou mantêm essa preamar média de 1831, de impossível verificação, ou pretendem preamar média de outra época, de difícil verificação em virtude das diferentes amplitudes das marés e da diversidade geográfica do nosso imenso litoral, de tal forma criando obstáculos que se dizem insuperáveis, impedindo adequada e correta demarcação.

7. A legislação vigente, no caso o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, dispõe serem terrenos de marinha os localizados na orla do mar e também os localizados nas margens dos rios, até onde se faça sentir a influência das marés, com oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros ou mais.

8. Neste último caso, mesmo em se tratando de rios com nascente, curso e foz localizados inteiramente no território de uma mesma Unidade Federada, rios que então são do domínio estadual por força de claras e inequívocas disposições constitucionais, que não prevêem as consequências da atração luni-solar como fator determinante da sua titularidade.

9. Resultado, fazem-se demarcações repudiadas por todos, gerando ações que abarrotam os Tribunais, pois delas decorre a perda de imóveis que em verdade não são terrenos de marinha, demarcados com base em preamar' média de impossível verificação, portanto presumida.

10. Não há dúvida de que os terrenos de marinha e seus acrescidos pertencem à União (Constituição Federal, art. 20, VII). A dificuldade reside em saber exatamente quais são esses terrenos, como identificá-los e demarcá-los. A dificuldade reside no seu conceito e definição.

11. Tratando do assunto, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, assim dispõe:

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 façam sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

12. Portanto, os *terrenos de marinha* são hoje definidos com base em preamar-média do ano de 1831, dado do qual não se dispõe e época em que o Brasil pedia à França e ao Almirantado Inglês as informações de que necessitava sobre nosso mar.

13. Além do mais, no caso de rios, são demarcados em margens que a Lei nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918, já explicara pertencerem aos Estados, a eles transferidas pelo artigo 64 do Constituição Federal de 1891, na condição de terras devolutas, *verbis*:

Art. 110. Os fóros de terrenos de marinha só recahirão sobre os terrenos federaes, não sendo considerados como taes os terrenos ás margens dos rios, os quaes seguem sempre a condição das terras devolutas pertencentes aos Estados.

14. Na prática, os funcionários encarregados da demarcação usam a preamar máxima que possam identificar por ocasião dos trabalhos, fato confirmado pela Secretaria do Patrimônio da União na Orientação Normativa GEADE nº 002, de 12 de março de 2001, que diz, usando terminologia constante do Ofício nº 155, de 14 de setembro de 1903, do Sr. Ministro da Fazenda Leopoldo Bulhões:;

4.6.1 Premissas Básicas

4.6.1.1. Terrenos de marinha são terrenos enxutos.

15. Considerando que para serem terrenos enxutos impõe-se medir os 33 metros, não a partir da linha da preamar média de 1831, mas da preamar máxima atual - pois do contrário uma parte, senão a inteira faixa, estaria encoberta pelas águas - conclui-se que a própria União reconhece a impossibilidade material de fazer tal demarcação, baixando orientação em sentido contrário ao do artigo 2º do Decreto-Lei 9.760, de 1946.

16. De ser considerado que terrenos de marinha nas margens dos rios, bem como as expressões "*preamar média de 1831*", "*oscilação periódica de 5 centímetros pelo menos do nível das águas*" e "*até onde se façam sentir a influência das marés*", foram incorporados à legislação pelo Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, e pelo Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941, que o esclareceu.

17. Até então, estas expressões não existiam, sendo prova o Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, que no artigo 1º assim dispunha:

§ 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 desde o ponto a que chegar 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 (Instruções de 14 de novembro de 1832, art. 4º).

18. Serve de prova também o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), que assim dispõe:

Art. 13 Constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do artigo 51, § 14, da lei de 15 de novembro de 1831.

19. As referidas Instruções do Ministério da Fazenda, de 14 de novembro de 1832, assim diziam:

Art. 4º Hão de considerar-se terrenos de marinhas todos os que, banhados pelas águas do mar, ou dos rios navegáveis, vão até à distancia de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio.

20. Na mesma linha, a Ordem de 12 de julho de 1833, que ao esclarecer sobre a medição de terrenos de marinha, explicou:

Candido José de Araujo Vianna, Presidente do Tribunal do Thesouro Publico Nacional, deliberou em sessão do mesmo Tribunal, em vista do officio do Presidente da Província de Sergipe, de 21 de maio passado, sob n. 14, em que pede esclarecimentos para execução do disposto a respeito dos terrenos de marinhas, e conforme a resposta fiscal e voto do Tribunal, que a respeito das medições deve observar-se a maior e menor enchente da maré de uma lunação, tomado o ponto médio delle, contar-se as 15 braças.

21. Em sua memorável obra *Terrenos de Marinha*, Tavares Bastos (1839-1875) explicou:

Ao traço ou vestigio deixado pelas águas em o seu fluxo normal continuo e incessante nas costas - chama-se linha do prêamar médio. Ella deve ser determinada para o estado das aguas no lugar - na época da execução da Lei de 15 de Novembro de 1831, feitas longas observações ou pelo menos dentro de uma lunação. Conforme Tavares Bastos (op. cit., p.135):

22. Se a Ordem de 1833 mandava observar as marés durante uma lunação, devendo as 15 braças serem contadas do ponto médio entre a maior e a menor preamar então verificada, evidente que não se referia a preamares de 1831.

23. A conclusão é de que de 1831 era a lei, não a preamar; a Lei orçamentária de 15 de novembro de 1831, que quanto ao particular assim dispunha, sem se referir à definição dos terrenos de marinha, já feita no Aviso de 29 de abril de 1826:

Art. 51 O governo fica autorizado a arrecadar no anno financeiro de 1º de julho de 1832 ao ultimo de junho de 1833, as rendas que fôrem decretadas para o anno de 1831-1832, com as seguintes alterações:

14ª Serão postos à disposição das Câmaras Municipaes os terrenos de Marinha, que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Provincias, para logradouros publicos; e o mesmo Ministro da Côrte, e nas Provincias os Presidentes em Conselho, poderão aforar a particulares aquelles de tais terrenos que julgarem conveniente, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo fôr justo, o fôro daquelles dos mesmos terrenos, onde já se tenham edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a elle desde a época da concessão, no que se procederá à arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatorio da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objecto.

24. Foi o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, que ao estabelecer novas normas para o aforamento dos terrenos de marinha introduziu medição considerando a preamar média de 1831, então dizendo:

Art. 3º. A União não reconhece e tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio dos terrenos de marinha, assim considerados os que banhados pelas águas do mar e pelas dos rios e lagoas até onde alcance a influência das marés, vão até a distância de 33 metros para a parte da terra, medidos do ponto a que chegava o preamar médio em 1831.

25. A ele, e ao Decreto-Lei nº 3.438, seguiu-se o Decreto-Lei nº 4.120, de 21 de fevereiro de 1942, colocando o assunto em termos lógicos e plausíveis, passando a adotar a linha da preamar máxima atual, obtida mediante observações de longo período, ou, onde possível, de curto período ou uma lunação completa. Diz seu artigo 3º:

Art. 3º A origem da faixa de 33 metros dos terrenos de marinha será a linha do preamar máximo atuar, determinada, normalmente pela análise harmônica de longo período. Na falta de observações de longo período, a demarcação dessa linha será feita pela análise de curto período.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, a análise de longo período deve basear-se em observações contínuas durante 370 dias. Para a análise de curto período, o tempo de observação, será no mínimo, de 30 dias consecutivos.

§ 2º A posição da linha do preamar máximo atual será fixada pela Diretoria do Domínio da União, de acordo com as observações e previsões de marés, feitas pelo Departamento Nacional de Portos e Navegação ou pela Diretoria de Navegação do Ministério da Marinha.

§ 3º No caso de ser reconhecida, a existência de aterros naturais ou artificiais, tomar-se-á como linha básica de marinhas, a que coincidir com a batente do preamar máximo atual, feita abstração dos referidos aterros.

26. Preamar máxima atual, na orla do mar, em concordância com o Ofício nº 155 do Ministério da Fazenda de 1903, do seguinte teor:

Directoria do Expediente do Thesouro Nacional. Sr. Engenheiro Theodosio Silveira da Motta — N. 155.

Capital Federal, 14 de setembro de 1903. — Em relação aos vossos officios de 28 de abril e 10 de junho ultimos, tratando-se de duvidas resultantes de applicação do disposto no art. 1º, § 1º, do decreto n. 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, declaro-vos, para os fins convenientes, que: considerando que os vestigios mais accentuados da acção continua do mar na costa nella assignalam uma linha situada em posição inferior á do logar onde as aguas chegam nas maiores marés, que a lei não podia ter em vista reservar para o serviço a que são destinadas as marinhas, terrenos banhados pelo mar, que usando da expressão “preamar médio” a lei quiz evitar que para a linha de onde se contam os 33 metros de marinhas fosse adoptada a que corresponde ao logar onde as aguas do mar só chegam nas marés excepcionalmente grandes, para adoptar a que corresponde ao limite a que chegam as aguas em marés de preamar; que o fim que se tem em vista é reservar á borda dagua uma faixa de 33 metros de terreno enxuto para certos serviços, e que nenhum processo em condições attende, sem exorbitar de modo mais completo a esse fim, do que a adopção como testada de terrenos de marinha da linha assignalada por vestigios accentuados pelo mar nas praias e rochedos, indicando que as aguas nella batem insistente e continuamente; nas plantas apresentadas ao

Governo para as concessões por aforamento de terrenos de marinhas, a linha de preamar médio figurada e aceita, é assignalacfa clara e distinctamente, visto como a nenhuma outra especie de observação tem recorrido a administração publica, deve a demarcação de marinhas ser feita constando-se 33 metros para o lado de terra, a partir da linha assim gravada pelo mar, que é a do preamar médio a que se refere o decreto citado. — Leopoldo de Bulhões.

27. Terrenos enxutos, portanto, como permitido no Decreto-Lei nº 4.120 e conforme a orientação da Secretaria do Patrimônio da União na já mencionada Orientação Normativa ON-GEADE-002, item 4.6.1.1.

28. Oportuno comentar que as disposições a serem modificadas, se mantidas, têm o inegável efeito de transformar a União, possivelmente, em grande empresa imobiliária, talvez na maior proprietária de áreas urbanas do mundo, o que configura contra-senso, pois é notório que há já vários anos vem sendo promovida substancial reforma patrimonial no âmbito do Estado, objetivando exatamente deixar ao Poder Público apenas o cumprimento de suas funções básicas e essenciais.

29. Não só em razão de sua origem, essa *preamar média de 1831* adotada no ano de 1940, de difícil ou impossível determinação, vinculada a preceito inconstitucional — como o é o do artigo 2º, letra “a” e parágrafo único, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, deve ser modificada.

30. Se de um lado gera situações inusitadas e prejuízos patrimoniais não só aos cidadãos, como à própria União, que terminam sem saber o que realmente lhes pertence, de outro lado é causa da insegurança jurídica de que se ressentem os adquirentes de imóveis nas cidades litorâneas, que, pensando estarem amparados nas Leis e na Carta Magna, se vêem surpreendidos por exigências e prejuízos decorrentes de ações permitidas por diplomas legais que ofendem a estabilidade, a tranqüilidade e a paz social requeridas nos países que se regem pelos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito.

31. Essa, em linhas gerais, é a realidade que pretendemos alterar com o presente projeto.

32. Em resumo, estamos propondo que os terrenos de marinha sejam os situados na orla do mar, a partir do litoral, medidos do ponto ao qual as águas chegam na preamar máxima verificada por ocasião da demarcação, feitas observações de longo período, ou, onde possível devido à regularidade das preamares no decurso de um ano, de curto período ou uma lunação.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Deputado ALCEU COLLARES