

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

CLÁUDIO MARCUS SCHMITZ

**TERRENOS DE MARINHA NO CONTEXTO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E DO  
GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO NO BRASIL**

Porto Alegre

2024

CLÁUDIO MARCUS SCHMITZ

**TERRENOS DE MARINHA NO CONTEXTO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E DO  
GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Geografia da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do título de doutor em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Nelson Luís Sambaqui  
Gruber

Coorientador: Prof. Dr. João Luiz Nicolodi

PORTO ALEGRE

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Schmitz, Cláudio Marcus  
Terrenos de marinha no contexto do patrimônio da  
União e do gerenciamento costeiro integrado no Brasil  
/ Cláudio Marcus Schmitz. -- 2024.  
119 f.  
Orientador: Nelson Luis Sambaqui Gruber.

Coorientador: João Luiz Nicolodi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de  
Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Projeto Orla. 2. Patrimônio da União. 3. Gestão  
territorial. I. Gruber, Nelson Luis Sambaqui, orient.  
II. Nicolodi, João Luiz, coorient. III. Título.

CLÁUDIO MARCUS SCHMITZ

**TERRENOS DE MARINHA NO CONTEXTO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E DO  
GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Geografia da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do título de doutor em Geografia.

Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Nelson Luís Sambaqui Gruber (Orientador, UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Nina Simone Vilaverde Moura (UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marinez Eymael Garcia Scherer (UFSC)

---

Prof. Dr. Carlos Roney A. Tagliani (FURG)

## AGRADECIMENTOS

Da pandemia à enchente, o período de elaboração deste trabalho, conduzido juntamente com as atividades profissionais, foi especialmente intenso. Assim, os agradecimentos proporcionam uma reflexão sobre o que passou e a lembrança de momentos na trajetória que me trouxeram até aqui, na conclusão deste trabalho, em todos os seus contextos.

Quero agradecer especialmente ao Professor Nelson Luís Sambaqui Gruber, orientador deste trabalho e meu Professor desde o segundo semestre da graduação. A saída de campo e a primeira prova de Geomorfologia e Ambientes I são absolutamente inesquecíveis; muito obrigado “Nérsinho”!

Ao Professor Francisco Eliseu Aquino, Amigo de longa data. Foi a partir do profissionalismo e entusiasmo deste grande geógrafo que conheci a disciplina, ingressei no curso e tomei contato com a pesquisa, muito obrigado Chico!

Especial agradecimento ao Amigo e coorientador João Luiz Nicolodi, Professor que equilibra como poucos o rigor teórico e metodológico com a visão pragmática, tão necessária à formulação e implementação de políticas públicas, especialmente as de natureza territoriais. Valeu João, por toda a paciência e parceria ao longo desta caminhada!

À Secretaria do Patrimônio da União (SPU), onde atuo como geógrafo desde 2006 e que foi o grande campo de provas para as ideias e inquietações que levaram a esta tese.

Faltam páginas e palavras para agradecer a todos os colegas da SPU, onde trabalho há dezoito anos. Aprendo e aprendi muito, fiz amigos em todos os setores. Registrarei um agradecimento especial aos amigos e colegas Bauer, Antônio, Luiz Fernando, Ronaldo, Armando, Rose Carla, Cecília, Jaciara, Maria do Carmo. Agradecimento muy especial ao ex Superintendente da SPU aqui no RS, Gladstone Brito, gestor público completo, de ampla, humana e sistêmica visão, pelos muitos ensinamentos para o trabalho na SPU e nesta tese. Queridos amigos Luís Henrique e Carlos Leonardo; Léo, muito obrigado pelas reflexões, humor afiado, profundo e amplo conhecimento sempre generosamente compartilhado.

Aos colegas da recém instituída Coordenação-Geral de Territórios Costeiros e Marginais – CGMAR, André, Reinaldo, Wagneide, João, Camilla, Nil e Rosângela, tem sido uma experiência de trabalho fabulosa! Muito obrigado por tudo!

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pública, gratuita e qualificada pela oportunidade de possibilitar a continuidade de meus estudos de pós-graduação.

Finalmente, quero agradecer à minha família, especialmente aos meus pais, lastros fundamentais durante toda a jornada e aos meus irmãos. À Thais, minha amada esposa e companheira, sempre iluminando meus dias com o mais belo sorriso do Universo; aos nossos Amados filhos Lívia e Henrique, razões e emoções de tudo.

## RESUMO

Este trabalho tem como foco os Terrenos de Marinha (TM), a partir da sua Instituição gestora: a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A questão central aqui abordada é o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, analisando evolutivamente a legislação de regência do assunto à luz do gerenciamento costeiro integrado e propondo consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha. O conceito dos Terrenos de Marinha define uma dimensão física, demarcável em planta ou carta topográfica e alocável no espaço concreto, geométrico. O eixo central da abordagem metodológica foi o Decálogo para a Gestão Integrada, que apresenta instrumentos conceituais com ênfase especial nas questões de políticas públicas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem ao Estado e à Sociedade. O trabalho é composto de um capítulo de livro e três artigos, sob os seguintes títulos: Artigo 1 - Terrenos de Marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado; Capítulo 25 Gestão de praias marítimas brasileiras: municipalização, corresponsabilidade e adaptação, IN: Gestão ambiental e sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas [livro eletrônico]: conceitos e práticas (Vol. II); Artigo 2 - Demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil: Terras Públicas e Gerenciamento Costeiro Integrado; Artigo 3 - Terrenos de Marinha no Brasil, praia, receita pública e gestão territorial: estudo de caso da alimentação praial em Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil. A gestão patrimonial da União relativa aos Terrenos de Marinha evoluiu desde o período do Império até o presente com ênfase em três aspectos principais: o posicionamento topográfico dos Terrenos de Marinha, a sua natureza pública e as conseqüentes possibilidades de destinação (onerosas ou não). Modernamente, a delimitação dos Terrenos de Marinha ganhou novas dimensões além da patrimonial, tais como a questão ambiental e o gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial. O Decreto-Lei nº 9.760/1946 define a Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM/1831), medindo 33 metros para o lado do continente, como base para demarcação dos TM. O conceito evoluiu tendo como referência o estabelecimento de marco espaço-temporal, visando a segurança jurídica: o ano de 1831 ou o que mais se aproxime, conforme expressa previsão legal. A norma regulamentadora abordada no artigo 2 consolidou a concepção de linhas de apoio (por exemplo, elementos fitogeográficos, geomorfológicos etc.), que são construídas com base nos levantamentos de dados e organizadas por meio das geotecnologias, sob Comissão Demarcatória multi-disciplinar. A SPU já demarcou 15.100 km de LPM/1831, de um total estimado de 48.400 km da costa, concentrada em áreas urbanas. Enquanto ativos não-circulantes imobilizados, os imóveis de domínio da União são avaliados em 1,3 trilhões de reais. Os TM se localizam em posição estratégica no território, constituindo-se em transição entre a praia e as terras alodiais; sendo também elemento chave na gestão costeira, compondo reservas territoriais estratégicas para diversos fins, especialmente aqueles ligados ao ordenamento territorial. A consolidação da autonomia da gestão das praias pelo município apenas se inicia com a assinatura do Termo de Adesão a Gestão de Praias (TAGP), e tem continuidade pela formulação de ações a serem realizadas, direcionadas ao ordenamento dos usos e atividades em consonância com os ecossistemas locais, com o contexto social e seus aspectos urbanísticos. Ao estruturar o Projeto Orla, a administração municipal, em parceria com a rede de atores

locais, que engloba a sociedade civil, as instituições de ensino e o setor privado, pode desenvolver políticas públicas e processos voltados à melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima. Assim, além de promover a participação social nos processos de decisão, esse processo também garante maior sucesso na implementação da agenda política estabelecida. A legislação acerca dos Terrenos de Marinha foi incorporando novos conceitos, especialmente de natureza ambiental, tais como praia, no contexto do Projeto Orla. A Secretaria do Patrimônio da União possui atribuições legais para normatizar e executar a gestão, e o uso dos Terrenos de Marinha e praias, com capacidade de promoção de políticas públicas territoriais. A cobrança das receitas públicas patrimoniais requer a avaliação monetária das terras e o terceiro artigo tem como objetivo principal analisar esses aspectos da gestão territorial da obra de alimentação de praia executada na praia Central da cidade de Balneário Camboriú, estado de Santa Catarina, sul do Brasil, com base nos dados oficiais da SPU. A alimentação praial se deu com as seguintes dimensões: área de 627.350m<sup>2</sup>, perímetro de 11.401,7m., extensão linear de 5.838m; largura média de 30 metros, objetivando acrescentar 60 metros para o lado do mar, totalizando 90 metros. Os valores monetários de m<sup>2</sup> dos TM variaram de R\$ 1.172,08 a 5.342,20, ocorrendo mudanças legislativas para atualização conforme índice inflacionário geral. O crédito autorizado ao Município para a obra foi de R\$ 85 milhões, equivalente a 96,87% da arrecadação patrimonial de 2022, último ano totalizado na base de dados do estado de Santa Catarina. A reestruturação da matriz de receitas patrimoniais pode subsidiar e comportar a estruturação de diversas ações, tais como a instituição de um fundo nacional de gerenciamento costeiro, sugerindo-se o aprofundamento de estudos para sua formatação e aplicação de recursos, face aos diversos desafios territoriais já evidentes na costa brasileira.

**Palavras-chave:** Projeto Orla; Patrimônio da União; Gestão territorial.



## ABSTRACT

This paper focuses on Marine Terrains (MT), based on their managing institution: the Secretariat of the State Property (SPU) of the current Ministry of Management and Innovation in Public Services, Brazil. The central issue addressed here is the role and potential of MT in territorial public policies for coastal management in Brazil, analyzing the evolution of the legislation governing the subject in light of integrated coastal management and proposing conceptual and legal consolidations regarding the territorial policies affecting MT. The concept of Marine Terrains defines a physical dimension, demarcable on a plan or topographic map and allocable in concrete, geometric space. The central axis of the methodological approach was the Decalogue for Integrated Management, which presents conceptual instruments with special emphasis on public policy issues, analyzing in an integrated manner the environmental and socioeconomic aspects and the challenges that the various interests and uses existing and planned on the coast impose on the State and Society. The thesis consists of a book chapter and three articles, under the following titles: Article 1 - Marine Terrains in Brazil: concepts and historical evolution in the context of integrated coastal management; Chapter 25 Management of Brazilian maritime beaches: municipalization, co-responsibility and adaptation, IN: Environmental management and sustainability in coastal and marine areas [electronic book]: concepts and practices (Vol. II); Article 2 - Demarcation of Marine Terrains in Brazil: Public Lands and Integrated Coastal Management; Article 3 - Marine Terrains in Brazil, beach, public revenue and territorial management: case study of beach embankment in Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brazil. The patrimonial management of the Union regarding MT has evolved since the period of the Empire to the present with emphasis on three main aspects: the topographic positioning, their public nature and the consequent possibilities of destination (onerous or not). In modern times, the delimitation of MT has taken on new dimensions beyond the patrimonial aspect, such as environmental issues and coastal management, constituting essential elements for this purpose, especially from the perspective of ecosystem services and territorial management. Decree-Law N°. 9.760/1946 defines the Mean High Tide Line of 1831 (LPM/1831), measuring 33 meters towards the mainland, as the basis for demarcating TMs. The concept evolved with the establishment of a space-time milestone as a reference, aiming at legal certainty: the year 1831 or the closest, as expressly provided for by law. The regulatory standard addressed in article 2 consolidated the concept of support lines (for example, phytogeographic, geomorphological elements, etc.), which are constructed based on data surveys and organized through geotechnologies, under a multidisciplinary Demarcation Commission. The SPU has already demarcated 4,625 km of LPM/1831, corresponding to 24% of the total coastline, concentrated in urban areas. As fixed non-current assets, the properties owned by the Union are valued at R\$1.3 trillion. The TMs are located in strategic positions in the territory, constituting a transition between the beach and allodial lands; they are also a key element in coastal management, composing strategic territorial reserves for various purposes, especially those related to territorial planning. The consolidation of the autonomy of beach management by the municipality only begins with the signing of the Term of Adhesion to Beach Management (TAGP), and continues with the formulation of actions to be carried out, aimed at organizing uses and activities in accordance with local ecosystems, the social context and its

urban aspects. By structuring the Orla Project, the municipal administration, in partnership with the network of local stakeholders, which includes civil society, educational institutions and the private sector, can develop public policies and processes aimed at improving the socio-environmental quality of the coastline. Thus, in addition to promoting social participation in decision-making processes, this process also ensures greater success in implementing the established political agenda. The legislation regarding the MT has incorporated new concepts, especially of an environmental nature, such as beaches, in the context of the Orla Project. The Secretariat of State Property has legal powers to regulate and execute the management and use of the Marine Terrains and beaches, with the capacity to promote territorial public policies. The collection of public revenues from assets requires the monetary assessment of the lands and the third article has as its main objective to analyze these aspects of the territorial management of the beach embankment work carried out on the Central beach of the city of Balneário Camboriú, state that of Santa Catarina, southern Brazil, based on official data from the SPU. The beach embankment had the following dimensions: area of 627,350 m<sup>2</sup>, perimeter of 11,401.7 m, linear length of 5,838 m; average width of 30 meters, aiming to add 60 meters to the sea side, totaling 90 meters. The monetary values per m<sup>2</sup> of the TM ranged from R\$ (BRL) 1,172.08 to 5,342.20, with legislative changes occurring to update in accordance with the general inflation index. The credit authorized to the Municipality for the work was R\$ (BRL) 85 million, equivalent to 96.87% of the patrimonial collection of 2022, the last year totaled in the database of the state of Santa Catarina. The restructuring of the heritage revenue matrix can support and support the structuring of various actions, such as the establishment of a national coastal management fund, suggesting in-depth studies for its formatting and application of resources, given the various territorial challenges already evident on the Brazilian coast.

**Keywords:** Orla Project; State Property; Territorial management.

## LISTA DE FIGURAS

1 INTRODUÇÃO.....	14
Figura 1 – Etapas do Projeto Orla.....	16
Figura 2 – Visão geral da gestão da faixa territorial e respectivas políticas públicas dos Terrenos de Marinha na SPU.....	17
Figura 3 – Fluxo geral de elaboração da tese.....	23
2 ARTIGO <i>TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO</i> .....	25
<b>Figura 1:</b> Ilustração esquemática das posições relativas da praia, terrenos acrescidos de marinha, Terrenos de Marinha e alodiais.....	28
3 CAPÍTULO DE LIVRO <i>GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS: MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO</i> .....	41
FIGURA 1: Localização dos municípios defrontantes com o mar ao longo das quatro regiões litorâneas do país, ao longo de 17 estados .....	46
FIGURA 2: Linha do tempo da publicação das principais normativas relacionadas à municipalização da gestão de praias no Brasil, e a publicação dos manuais do Projeto Orla, que abordam a metodologia regulamentada .....	49
FIGURA 3: Municípios costeiros do Estado do Piauí com suas praias inseridas em Unidade de Conservação Federal e por isso, sem possibilidade de transferência da gestão.....	58
FIGURA 4: Número de municípios com TAGP deferidos entre 2017 e 2020, e destes, o número de municípios que já possuíam PGI anterior à adesão .....	59
4 ARTIGO <i>DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: TERRAS PÚBLICAS E GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO</i> .....	68
Figura 1 – Linha do Tempo com a evolução institucional da SPU e principais diplomas legais .....	80
Figura 2 – Perfil esquemático da orla marítima brasileira e principais conceitos patrimoniais .....	83
5 ARTIGO <i>TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL, PRAIA, RECEITA PÚBLICA E GESTÃO TERRITORIAL: ESTUDO DE CASO DA ALIMENTAÇÃO PRAIAL EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ, SANTA CATARINA, BRASIL</i> .....	92
<b>Figura 1:</b> (esquerda) Pontal sul, barra do rio Camboriú na década de 1950, vista de oeste para leste; (direita) Pontal sul, visto do atual molhe da barra do rio Camboriú, para a praia Central, observando-se a urbanização e verticalização do local, vista de norte para o sul..	94
<b>Figura 2:</b> localização e situação da área de estudo; LPM=Linha do Preamar Médio.....	94
<b>Figura 3:</b> gráfico da evolução do valor do m <sup>2</sup> de terreno (em R\$, sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriu, SC.	100

## LISTA DE TABELAS

2	ARTIGO <i>TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO</i> .....	25
	<b>Tabela 1:</b> Síntese evolutiva das concepções legais acerca dos Terrenos de Marinha no Brasil .....	34
	<b>Tabela 2:</b> Extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região do Brasil .....	36
3	CAPÍTULO DE LIVRO <i>GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS: MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO</i> .....	41
	TABELA 1: Situação dos requerimentos para celebração do TAGP entre julho de 2017 e dezembro de 2020 nas regiões costeiras brasileiras. Números absolutos e percentuais dos municípios defrontantes com o mar que solicitaram o TAGP e destas solicitações, o encaminhamento dado pela SPU, como: deferido, indeferido, em análise técnica; cancelado; revogado ou aguardando o requerente. ....	57
	TABELA 2: Situação atual da implementação dos instrumentos de gestão analisados – TAGP e PGI – nos municípios defrontantes com o mar .....	60
4	ARTIGO <i>DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: TERRAS PÚBLICAS E GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO</i> .....	68
	<b>Tabela 1:</b> Extensão linear de LPM demarcada e a demarcar (estimada) por Estado e região .....	78

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
GCI	Gerenciamento costeiro integrado
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LPM	Linha do Premar Médio
LLM	Linha limite dos terrenos de marinha
PEN	Processo eletrônico nacional
PGI	Plano de Gestão Integrada da Orla
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A
SEI	Sistema eletrônico de informações
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
TAGP	Termo de Adesão a Gestão de Praias

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 ARTIGO TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO.....</b>	<b>25</b>
<b>3 CAPÍTULO DE LIVRO GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS: MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO.....</b>	<b>41</b>
<b>4 ARTIGO DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: TERRAS PÚBLICAS E GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO .....</b>	<b>68</b>
<b>5 ARTIGO TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL, PRAIA, RECEITA PÚBLICA E GESTÃO TERRITORIAL: ESTUDO DE CASO DA ALIMENTAÇÃO PRAIAL EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ, SANTA CATARINA, BRASIL .....</b>	<b>92</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese organiza as pesquisas que culminaram com a elaboração de três artigos e a coautoria de um capítulo de livro sobre os cognominados Terrenos de Marinha, no contexto da zona costeira e do gerenciamento costeiro integrado (GCI) no Brasil. O escopo do trabalho tem como base a Instituição gestora dos terrenos de marinha: a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão da administração direta da União, historicamente subordinado ao Ministério da Fazenda, com passagem pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Economia e, atualmente, na estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Mais do que o “assunto” do trabalho, os Terrenos de Marinha são o conceito central, no contexto das praias marítimas e da orla. Tais conceitos são definidos na legislação territorial brasileira, conforme segue (respectivamente, BRASIL, 1946; 1988 e 2004):

- 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.
- 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.
- Entende-se por praia a área 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.
- Orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

Em nível global, a relevância das zonas costeiras pode ser sintetizada pela concentração do ecúmeno e todos os seus desdobramentos socioeconômicos, especialmente em face do comércio (articulando escalas e arranjos locais, regionais e globais), por meio dos portos

marítimos e estuarinos, do turismo e lazer, da sensibilidade ambiental e do papel que desempenha no contexto dos serviços ecossistêmicos e nas respostas aos processos dinâmicos do nível do mar. Na escala nacional se verificam os aspectos referidos nas linhas anteriores, acrescentando-se o conceito dos Terrenos de Marinha, de cunho jurídico patrimonial mas que, conforme será discutido no presente, possui também importantes raízes conceituais (ainda que implícitas) de natureza geográfica (espaço e território).

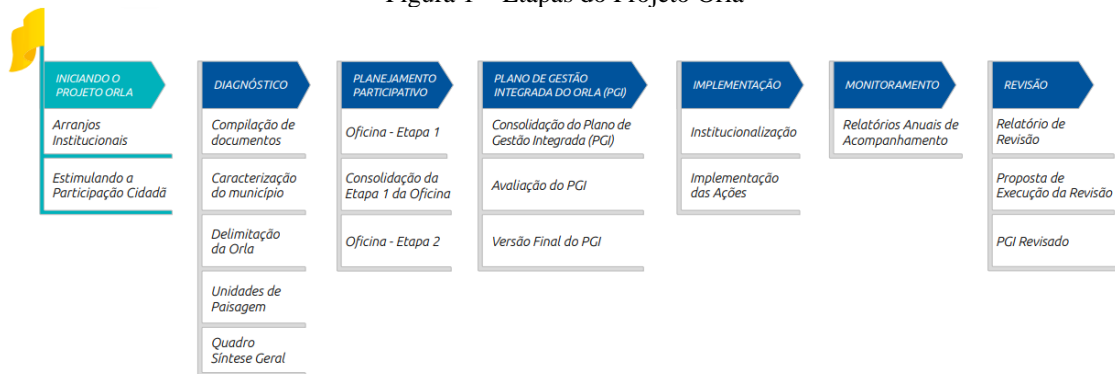
No Brasil, os primeiros debates com mais ênfase nas ideias gerais do GCI ocorrem a partir da década de 1970, no contexto das discussões ambientais globais emergidas na Conferência de Estocolmo em 1972. Um marco importante da mesma década é a instituição da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que possui a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e de suas atualizações (CIRM, 2021).

O retrocitado Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído em 1988, por meio da Lei 7666, regulamentada 16 anos mais tarde, nos termos do Decreto 5300 de 2004, destacando-se a instituição do Projeto Orla, verdadeiro marco do GCI no País, uma vez que busca articular aspectos da natureza e da sociedade com base e visão territorial (OLIVEIRA e NICOLODI, 2012; SCHERER et al., 2020).

O Projeto Orla se constitui na síntese dos entendimentos que nortearam a elaboração desta tese, face ao seu caráter integrador e territorial. Nada obstante os debates acerca da denominação mais apropriada (projeto, programa ou ainda metodologia), consagrou-se a menção como “projeto”, por meio dos seus manuais, elaborados conforme previsão do Decreto 5.300 (BRASIL, 2004). O escopo do Projeto Orla tem como objetivo essencial, implementar uma política pública nacional de planejamento e gestão territorial das orlas marítimas, integrada e com articulação dos entes federativos e participação da sociedade civil. A figura a seguir sintetiza as etapas do Projeto Orla, tendo o PGI como seu elemento central.



Figura 1 – Etapas do Projeto Orla



Fonte: Brasil (2022)

Verifica-se, pois similaridade entre o Projeto Orla e os planos diretores municipais, tal como instituído no Estatuto das Cidades, tendo na essência de ambos o território como objeto e a participação social como premissa ao longo do processo.

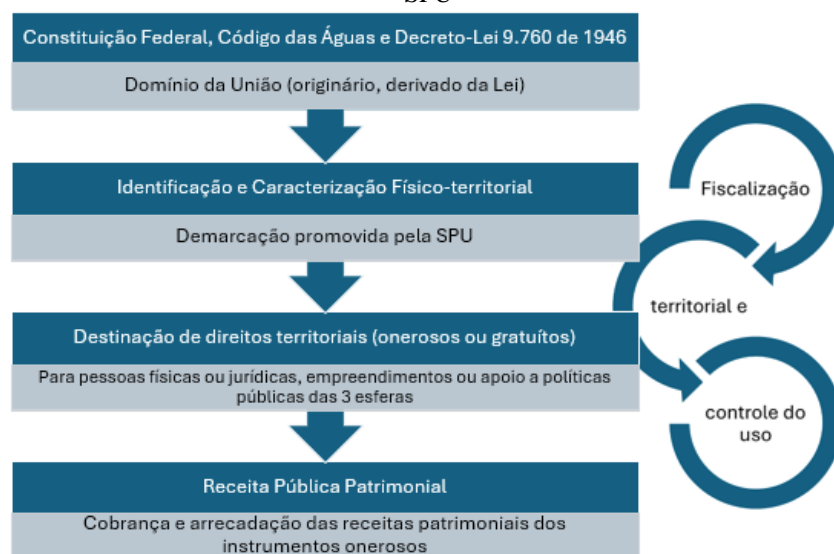
Passados os primeiros anos do Projeto Orla, formulou-se o TAGP, que é uma política pública territorial instituída por meio da Lei 13.240 (BRASIL, 2015) e abrange áreas de uso público de domínio da União na orla, ou seja, faixa de praia e outros espaços de uso comum do povo, como calçadão, praças, parques, acessos, servidões e logradouros públicos em geral, podendo alcançar a faixa de terrenos de marinha e eventuais acrescidos, se destinados ao uso comum, com exploração econômica. Podem ser objeto da transferência de gestão patrimonial ainda áreas da União em que estejam instalados equipamentos públicos tais como, postos policiais ou de guarda-vidas e banheiros públicos. A Lei vedou expressamente a transferência em corpos d'água, áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, reservadas à utilização de órgãos e entidades federais, destinadas à exploração de serviço público de competência da União e áreas situadas em unidades de conservação federais.

Juridicamente gravado sob os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial (BRASIL, 1946 e 2002), as também chamadas terras de marinha estão previstas no atual texto Constitucional da República Federativa do Brasil. Consoante o seu regulamento, o Decreto-Lei 9760/1946 (BRASIL, 1946), os referidos terrenos se estendem por uma faixa de 33 metros medidos a partir da Linha do Preamar Médio (LPM), nas áreas com influência das marés, constituindo-se em uma faixa territorial contínua por toda a orla do País. A referida LPM não se trata de mera feição linear desenhada a partir da média aritmética simples de dados maregráficos. Trata-se de conceito construído no ordenamento jurídico brasileiro desde o período colonial, com profundas raízes territoriais (embora implícitas na construção jurídica),

cuja compreensão necessariamente se articula com o conceito de praia, contextualizado territorialmente na orla.

Desta forma, o ciclo de gestão da faixa territorial e respectivas políticas públicas que constitui os Terrenos de Marinha perpassa a Constituição da República de 1988, o Decreto-Lei 9760 de 1946 e o Código das Águas, definindo a sua dominialidade pública originária à União. O referido Decreto-Lei 9760 incumbe à SPU a promoção das ações relativas à demarcação física e destinação de direitos, que podem ser gratuitos ou onerosos, na forma que a Lei determinar. Importante frisar, que o TAGP não constitui exatamente um instrumento de destinação, aproximando-se mais de uma delegação de competências da União aos municípios (inclusive a de destinar, por meio da cessão de uso, bem como a permissão de uso e as ações de fiscalização); a SPU também efetua a cobrança e a arrecadação de receitas públicas patrimoniais que, na forma da Lei (BRASIL, 1964), se trata de receita não-tributária, não se confundindo, pois, com tributos tais como o Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU), dentre outros. Finalmente, desde a Lei 9636 de 1998 (BRASIL, 1998) a SPU possui competência para fiscalização e controle do uso dos imóveis da União, tratando-se de atividade que envolve fiscalização de contratos de destinação e de fiscalização territorial, especialmente nas praias e faixas de Terrenos de Marinha, independentemente de estarem destinadas ou não, advindo daí a característica transversal da fiscalização na SPU. A figura a seguir esquematiza o ciclo de gestão geral dos Terrenos de Marinha no Órgão.

Figura 2 – Visão geral da gestão da faixa territorial e respectivas políticas públicas dos Terrenos de Marinha na SPU



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Assim, constata-se que os terrenos de marinha ocorrem em toda a costa oceânica, adentrando nas áreas estuarinas, alcançando extensão total na ordem de 48.400 km (BRASIL, 2024), com grande relevância qualitativa, em face da sua inter-relação com importantes cidades, diversas capitais estaduais, residência, local de trabalho e lazer de milhões de pessoas, Unidades de Conservação e áreas de preservação permanente.

A atividade profissional do autor, no exercício do cargo de Geógrafo na SPU há dezoito anos embasa o interesse e o contexto do tema “Terrenos de Marinha”. Neste período, as atividades envolveram trabalhos com perfil técnico operacional, de gestão, inclusive em ações judiciais (em articulação com a representação judicial da União – Advocacia Geral da União) e no Projeto Orla, verificando-se o potencial dos Terrenos de Marinha no desenvolvimento de políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro. Assim, denota-se o aspecto empírico do trabalho, em face da rotina com as bases de dados, elaboração de mapeamentos e bem assim a participação em reuniões técnicas, com autoridades políticas e gestores das três esferas de poder, parlamentares e respectivos assessores, membros do poder judiciário e ministério público e, principalmente, a participação institucional em audiências e reuniões públicas, bem como no atendimento direto a pessoas jurídicas, instituições públicas e cidadãos que demandam diariamente as competências da SPU.

A escassa produção científica sobre os Terrenos de Marinha, especialmente sob a abordagem geográfica, se constitui em justificativa capital, haja em vista que a (pouca) produção disponível se concentra no campo das ciências jurídicas, e suas interfaces no direito administrativo, civil e constitucional, havendo também recentes trabalhos sobre a demarcação física das terras, sob a perspectiva geodésica e cadastral.

As pesquisas empreendidas até o presente momento não localizaram trabalhos acadêmicos focalizados nos terrenos de marinha na perspectiva do gerenciamento costeiro e das políticas públicas territoriais, reforçando as justificativas para o desenvolvimento do assunto na forma de tese. A exceção é o trabalho de NUNES (2019), que trata da relevância socioambiental dos terrenos de marinha, na perspectiva (geo)política da evolução legal e gestão das terras públicas no Brasil. Destaca-se forma especial o artigo 3, que focaliza a questão da receita patrimonial e seu papel no financiamento e gestão de obra pública na própria orla, conforme será descrito a seguir.

Pode-se então classificar as referências citadas acerca dos Terrenos de Marinha em históricas e contemporâneas. Entendeu-se por históricas as leis e obras anteriores a 1946, ano

da publicação do multicitado Decreto-Lei 9.760, que objetivou consolidar as legislações esparsas até então editadas sobre os referidos Terrenos. Embora alterado, o Decreto-Lei 9.760 ainda é vigente e prevê diretrizes gerais de gestão das políticas de demarcação e destinação de direitos territoriais dos Terrenos de Marinha. As referências históricas, inclusive na perspectiva de revisão bibliográfica, se concentraram nos artigos 1 e 2, que tratam da evolução conceitual e de como essa evolução culminou na revisão normativa sobre a demarcação dos terrenos de marinha, com importante articulação entre a Academia e a SPU.

O problema de tese ou questão central do trabalho é analisar o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, em articulação com as praias e no contexto da orla marítima. Para o alcance desse objetivo, foi procedida a análise evolutiva da legislação de regência do assunto, inclusive ao nível técnico operacional, acerca da demarcação dos terrenos de marinha; a análise do TAGP e de um estudo de caso (a alimentação praial empreendida em Balneário Camboriú, Santa Catarina) visando propor novas questões e consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha.

Assim, os terrenos de marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico, tal como proposto por SANTOS (2002), na condição de sistema de objetos e ações, multidimensional, conforme CORRÊA (2001). As concepções e ideias que se abrem a partir dos conceitos em foco se mostram como instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha.

Ao conceito de território, articula-se a noção de política pública, que, de forma ampla engloba ações, diretrizes e programas desenvolvidos e implementados pelos governos com o objetivo de solucionar problemas e atender demandas de natureza pública.

Essas políticas podem ser formuladas e implementadas em diferentes escalas de governo (federal, estadual ou municipal) e envolvem a elaboração de leis, regulamentos, programas ou ações específicas que buscam responder às necessidades sociais. Na presente tese, foram adotadas as concepções retrocitadas sobre políticas públicas, amparadas nos manuais do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014 e 2020) e em LASSANCE, 2022, mas sempre com o enfoque territorial.

Assim, chamada Escola de Cádiz (Espanha), expoente do gerenciamento costeiro integrado também pontua a *complexidade* da gestão territorial na costa, citando que a costa e o litoral devem ser interpretados como um único sistema socioecológico (BARRAGÁN, 2002).

A estrutura básica legal dos Terrenos de Marinha os relaciona intimamente com a praia marítima; saliente-se também que a abordagem jurídica trabalha os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial, consoante à redação dos dispositivos Constitucionais e do Decreto-Lei 9760/1946, a despeito de uma possível abordagem sob um prisma territorial, haja em vista as dimensões envolvidas e todo o ordenamento jurídico acerca da questão ambiental.

Nesse sentido, o contexto legal básico dos bens imóveis públicos remete ao Código Civil, Lei 10406/2002:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

(BRASIL, 2002)

Sobre o enquadramento dos terrenos de marinha, é o Código das Águas, Decreto 24643/1934, que dispõe:

Art. 11. São públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular;

1º, os terrenos de marinha;

[...]

(BRASIL, 1934)

Conceitualmente, os terrenos de marinha como porção do espaço institucionalmente definido se enquadrariam na ideia de região administrativa apresentada por BENKO (1999). Contudo, a concepção que se entende mais adequada ao trabalho é a de território, haja em vista a proeminência do ator geopolítico mais tradicional: o Estado (ROSIÈRE, 2007).

Entretanto, é a abordagem metodológica da Escola de Cádiz acerca do gerenciamento costeiro que apresenta os instrumentos conceituais e abordagens que nortearam o desenvolvimento da presente tese.

Os trabalhos de BARRAGÁN (2002) e Scherer et al (2020), destacam a pertinência da integração de técnicas e conceitos, com ênfase especial nas questões políticas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem aos pesquisadores, técnicos, gestores e dirigentes políticos, enfim, ao Estado e à Sociedade, para a elaboração e gestão das políticas públicas, com base territorial.

Nesse sentido, do decálogo para a gestão integrada para o gerenciamento da zona costeira proposto por BARRAGÁN (2002) foram selecionadas as seguintes questões norteadoras da abordagem metodológica da presente tese, pois envolvem os elementos legais, conceituais, institucionais e operacionais, que a embasaram: Está vigente alguma norma específica para a gestão das áreas costeiras? Quais são as normas setoriais, territoriais ou espaciais que afetam mais as áreas costeiras e seus ecossistemas?. As questões nortearam os trabalhos, considerando-se o foco nos Terrenos de Marinha, praia e orla marítima, em sua similitude com a ideia de “áreas litorales” proposta pelo autor citado. Tratando-se de conceito jurídico geográfico, é relevante o contexto evolutivo dos diplomas legais acerca dos terrenos de marinha, desdobrando-se, na sequência, as políticas públicas relacionadas ao gerenciamento da costa.

As bases de dados e respectivas fontes utilizadas no desenvolvimento do trabalho estão descritas no capítulo do livro e artigos correspondentes. Conforme já mencionado, este projeto dialoga diretamente com a rotina operacional e de gestão do seu autor na SPU, que implicou em atividades que demandaram quantidades consideráveis de informação empírica.

Em síntese as principais fontes gerais, além das referências bibliográficas tradicionais foram:

- o sítio da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>, em que a legislação federal está indexada e atualizada, constando o histórico de alterações no próprio corpo da Lei principal (quando eventualmente alterada);
- o portal lexml, <https://projeto.lexml.gov.br/>, sítio de informação jurídica e legislativa que, além da legislação em si disponibiliza também ferramentas de pesquisa de artigos

e demais publicações conexas, inclusive a chamada “doutrina” jurídica, ou seja, das bases conceituais e científicas do direito;

- o sítio da Secretaria do Patrimônio da União, <https://sistema.patrimoniode.todos.gov.br/> onde constam os atos e normas de natureza infralegal (portarias, orientações e instruções normativas) editados pela Instituição, bem como informações e dados sobre o TAGP, terrenos de marinha e o Projeto Orla.

Finalmente, pode-se dimensionar as interfaces (geo)políticas da questão por meio das diversas atividades de natureza legislativa e judicial. No âmbito legislativo, a pesquisa pelo termo "terrenos de marinha" no sítio eletrônico do Senado Federal resulta em 39 resultados, desde 1962 até 2019 [em] tramitação, destacando-se:

- 18 projetos de lei do Senado;
- 6 projetos de lei da Câmara;
- 4 propostas de emenda à Constituição;
- 2 medidas provisórias;
- 1 projeto de lei, entre outros.

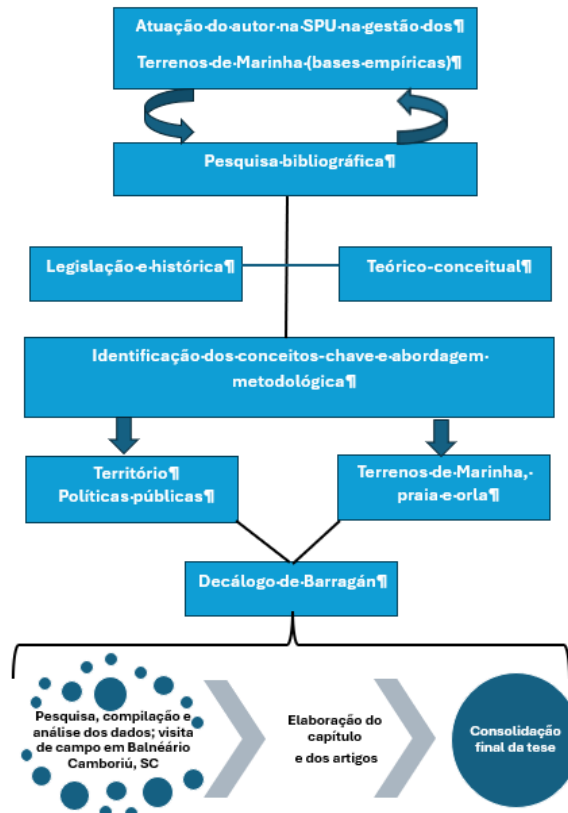
A pesquisa pelo termo "terrenos de marinha" no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados resulta em 590 resultados, desde 1903 até 2018, destacando-se:

- 456 decretos;
- 59 leis ordinárias;
- 47 decretos-lei;
- 23 medidas provisórias;
- 3 decretos legislativos;
- 2 resoluções da Câmara.

No âmbito judiciário, a pesquisa foi realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal -STF e do Supremo Tribunal de Justiça - STJ, por se tratar de um assunto de ordem constitucional. A busca pelo termo "terrenos de marinha" também resultou em 590 resultados no sítio eletrônico da Supremo Tribunal Federal – STF.

Assim, trabalhos que constituem a presente tese foram organizados e desenvolvidos de maneira a facilitar e embasar outros estudos sobre o tema, pois iniciam com a evolução histórica do conceito de Terrenos de Marinha, desde o período do Brasil Império, chegam a questão demarcatória e culminam com estudo de caso concreto, do sistema articulado praia e terreno de marinha, na orla, sob obra de alimentação praial, cada vez mais comum na orla marítima brasileira, descrevendo e discutindo a política de gestão das receitas públicas patrimoniais; o artigo 3 ainda se alinha ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17.1 “Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas” (ONU, 2024). O capítulo do livro “Gestão ambiental e sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas [livro eletrônico]: conceitos e práticas” tem como título “25 – Gestão de praias marítimas brasileiras: municipalização, corresponsabilidade e adaptação”, abordou questões relativas ao termo de adesão a gestão de praias e o Projeto Orla, procedendo a uma análise das referidas políticas públicas territoriais. A ilustração a seguir resume o fluxo de elaboração da tese.

Figura 3 – Fluxo geral de elaboração da tese



Fonte: elaborado pelo autor



A sequência dos trabalhos e seus títulos são:

- Artigo 1 - Terrenos de Marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado;
- Capítulo 25 Gestão de praias marítimas brasileiras: municipalização, corresponsabilidade e adaptação, IN: Gestão ambiental e sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas [livro eletrônico]: conceitos e práticas (Vol. II);
- Artigo 2 - Demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil: Terras Públicas e Gerenciamento Costeiro Integrado;
- Artigo 3 - Terrenos de Marinha no Brasil, praia, receita pública e gestão territorial: estudo de caso da alimentação praial em Balneário Camboriú, Santa Catarina.

A seguir a íntegra dos trabalhos.

## 2 ARTIGO TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO CONTEXTO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO

### REVISTA DO DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

Universidade de São Paulo  
www.revistas.usp.br/rdg - ISSN 2236-2878  
Volume 42 (2022),  
DOI:



## Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado

*Marine Terrain (Terrenos de Marinha) in Brazil: concepts and historical Evolution in the contexto of integrated coastal management*

Cláudio Marcus Schmitz<sup>1</sup> , João Luiz Nicolodi<sup>2</sup> , Nelson Luiz Sambaqui Gruber<sup>3</sup> 

<p><sup>1</sup> Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Porto Alegre, RS, Brasil Instituto de Oceanografia, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, RS, Brasil</p> <p><sup>3</sup> Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil E-mail: schmitz.claudio@gmail.com (CMS); joaoluiznicolodi@gmail.com (JLN) *E-mail para correspondência: nelson.gruber@ufrgs.br</p>	<p>Recebido (Received): 21/09/2021 Aceito (Accepted): 31/05/2022</p>
---	--

**Resumo:** Este trabalho tem como foco os chamados Terrenos de Marinha, a partir da sua Instituição gestora: a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), atualmente na estrutura do Ministério da Economia. A questão central aqui abordada é o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, analisando evolutivamente a legislação de regência do assunto à luz do gerenciamento costeiro integrado e propondo consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha. O conceito dos Terrenos de Marinha define uma dimensão física, demarcável em planta ou carta topográfica e alocável no espaço concreto, geométrico. Foi empregada a abordagem metodológica denominada Decálogo para a Gestão Integrada, que apresenta instrumentos conceituais com ênfase especial nas questões de políticas públicas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem ao Estado e à Sociedade. A gestão patrimonial da União relativa aos Terrenos de Marinha evoluiu desde o período do Império até o presente com ênfase em três aspectos principais: o posicionamento topográfico dos Terrenos de Marinha, a sua natureza pública e as consequentes possibilidades de destinação (onerosas ou não). Modernamente, a delimitação dos Terrenos de Marinha ganhou novas dimensões além da patrimonial, tais como a questão ambiental e o gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial.

**Palavras-chave:** Gestão territorial; Praias; Patrimônio da união; Projeto Orla.

**Abstract:** *This work focuses on the so-called Brazilian “Terrenos de Marinha” (Marine Terrain), from its managing institution: the Secretariat for Coordination and Governance of the State Property [Federal] (SPU), currently in the structure of the Ministry of Economy. The central issue here is the role and potential of Marine Terrain in territorial public policies for coastal management in Brazil, analyzing the evolutionary legislation in the light of integrated coastal management and proposing conceptual and legal consolidations regarding the territorial policies that apply over the Marine Terrain. The concept of Marine Terrains defines a physical dimension, demarcated in plan or topographic chart and allocable in concrete, geometric space. The methodological approach called Decalogue for Integrated Management was used, which presents conceptual instruments with special emphasis on public policy issues, analyzing in an integrated way the environmental, socioeconomic aspects and the challenges that the various interests and existing and planned uses on the coast impose on the State and Society. The Federal state property management regarding Marine Terrains has evolved from the period of the Empire to the present, with an emphasis on three main aspects: the topographical position of the Marine Terrains, its public nature and the consequent possibilities of destination (costly or not). Modernly, the delimitation of Marine Terrains has gained new dimensions beyond the State Property, such as the environmental issue and coastal management, becoming essential elements for that, especially from the perspective of ecosystem services and territorial management.*

**Keywords:** *Territorial management; Beaches; Federal state property; Orla Project.*

---

## 1. Introdução

O escopo deste trabalho tem como base a Instituição gestora dos Terrenos de Marinha: a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), órgão da administração direta da União, historicamente subordinado ao Ministério da Fazenda, com passagem pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e atualmente na estrutura do Ministério da Economia (BRASIL, 2019). O referido órgão possui competências ligadas a administração das terras e imóveis de domínio da União (competência geral compartilhada com o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, focalizado em áreas rurais), incluindo o legado imobiliário de órgãos extintos (e.g. DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, LBA - Legião Brasileira de Assistência, RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A, INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, dentre outros), mas sempre com foco na questão dos Terrenos de Marinha, embora com abordagem predominantemente fazendária.

Em nível global, a relevância das zonas costeiras pode ser sintetizada pela concentração do ecúmeno e todos os seus desdobramentos socioeconômicos, especialmente em face do comércio (articulando escalas e arranjos locais, regionais e globais), por meio dos portos marítimos e estuarinos, do turismo e lazer, da sensibilidade ambiental e do papel que desempenha no contexto dos serviços ecossistêmicos e nas respostas aos processos dinâmicos do nível do mar (BRASIL, 2018). Na escala nacional se verificam os aspectos referidos nas linhas anteriores, acrescentando-se o conceito dos Terrenos de Marinha, de cunho jurídico patrimonial, mas que, conforme será discutido, possui também importantes raízes conceituais (ainda que implícitas) de natureza geográfica, espaço e território (SANTOS, 1985; MMA 2018).

No Brasil, os primeiros debates com ênfase nas ideias gerais do GCI ocorreram a partir da década de 1970, no contexto das discussões ambientais globais emergidas na Conferência de Estocolmo em 1972. Um marco importante da mesma década é a instituição da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que possui a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e de suas atualizações (CIRM, 2021).

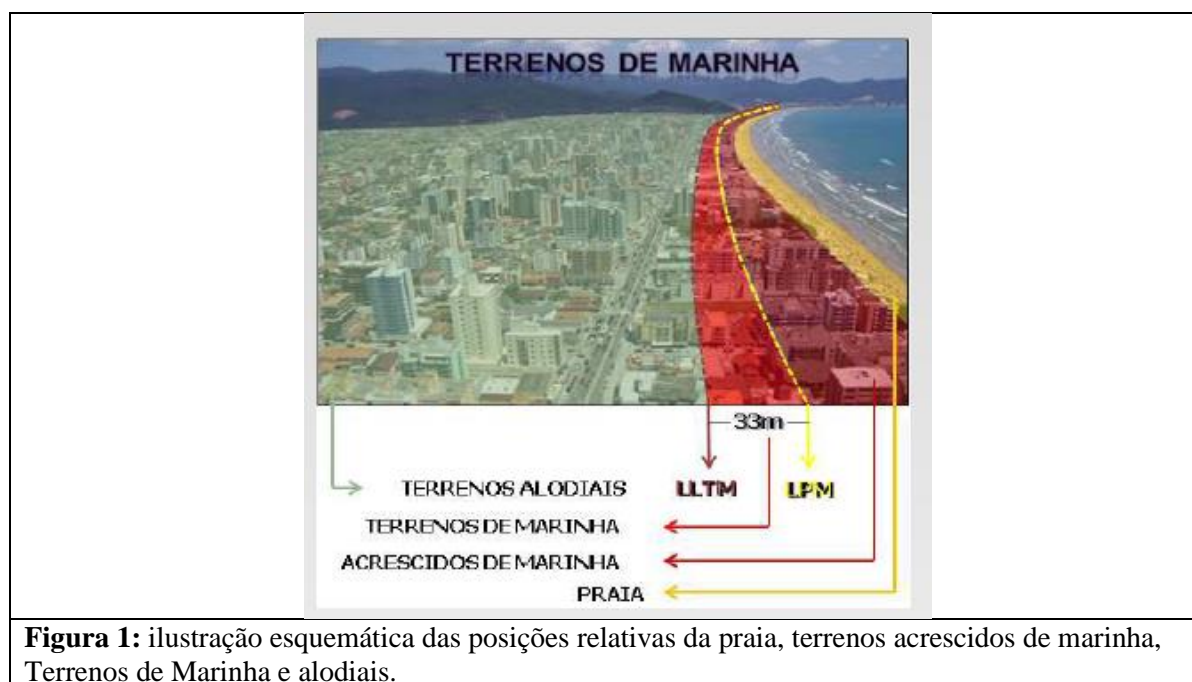
Por seu turno, o principal marco da gestão dos Terrenos de Marinha no contexto institucional da SPU é o Decreto 14.595 de 1920, que institui a chamada taxa de ocupação (incidente sobre o uso dos Terrenos de Marinha), regulamentando aspectos da cobrança, arrecadação, cadastro físico imobiliário e respectivos direitos e obrigações gerais de natureza administrativa. O retrocitado Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído em 1988, por meio da Lei 7.666, regulamentada 16 anos mais tarde, nos termos do Decreto 5.300 de 2004, destacando-se a instituição do Projeto Orla, considerado um marco do GCI no país, uma vez que busca articular aspectos da natureza e da sociedade com base e visão territorial (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012; SCHERER *et al.*, 2020).

No que tange à gestão patrimonial a cargo da SPU, importa também mencionar o Decreto-Lei 2.398 de 1988, que alterou aspectos da gestão e arrecadação e instituiu as penalidades de multa, remoção e demolição a quem realize aterro, para a formação de acrescidos de marinha ou nas margens de lagos, rios e ilhas fluviais e lacustres de propriedade da União, sem prévia autorização. Em 1998 a Lei 9.636 promoveu diversas alterações na administração patrimonial da União, do que se destacam duas inovações fundamentais à gestão dos Terrenos de Marinha e praias adjacentes: a possibilidade de destinação temporária (permissão de uso) ou permanente (cessão de uso) em áreas de uso comum do povo (e.g. praias). A referida Lei 9636 também instituiu a sanção denominada “indenização” pela posse ou ocupação ilícita (normatizada em regulamento de natureza fiscalizatória da SPU para aplicação nos Terrenos de Marinha e demais bens imóveis dominiais da União). É importante (re)lembrar que na gestão pública prevalece o princípio da legalidade, ou seja, é imprescindível à prática de um ato administrativo (e.g. cessão ou permissão de uso de determinada área) a prévia disposição legal.

Juridicamente gravado sob os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial (BRASIL, 1946 e 2002), as também chamadas terras de marinha estão previstas no atual texto Constitucional da República Federativa do Brasil. Consoante o seu regulamento, o Decreto-Lei 9.760/1946 (BRASIL, 1946), os referidos terrenos se estendem por uma faixa de 33 metros medidos a partir da Linha do Preamar Médio (LPM), nas áreas com influência das marés. A referida LPM não se trata de mera feição linear desenhada a partir da média aritmética simples de dados maregráficos. Trata-se de conceito construído no ordenamento jurídico brasileiro desde o período colonial, com profundas raízes territoriais (embora implícitas na construção jurídica), cuja compreensão necessariamente se articula com o conceito de praia.

Assim, constata-se que os Terrenos de Marinha ocorrem em toda a costa oceânica, adentrando nas áreas estuarinas, ocupando, somente junto a costa marítima, cerca de 656 km<sup>2</sup>, porém com grande relevância qualitativa, em face da sua inter-relação com importantes cidades, diversas capitais estaduais, residência, local de trabalho e lazer de milhões de pessoas, Unidades de Conservação e áreas de preservação permanente.

A **Figura 1** ilustra esquematicamente a localização relativa da praia marítima, dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos e dos chamados terrenos alodiais, definidos como aqueles que não são do domínio público (adaptado de SPU, 2021).



A contribuição à produção científica sobre os Terrenos de Marinha, especialmente sob a abordagem do gerenciamento costeiro, se constitui em justificativa capital, haja vista que os trabalhos disponíveis se concentram no campo das ciências jurídicas, e suas interfaces na gestão e direito administrativo, civil e constitucional, havendo também trabalhos sobre a demarcação física das terras, sob a perspectiva geodésica e cadastral (MADRUGA, 1928; FRANCO, 1954; SANTOS, 1985; CAZETTA, 2002; ROCHA et. al., 2015; SPU, 2017; BRASIL, 2018; SPU, 2018).

Nesse contexto, a questão central aqui abordada é o papel e o potencial dos Terrenos de Marinha nas políticas públicas territoriais de gerenciamento costeiro no Brasil, analisando evolutivamente a legislação de regência do assunto à luz do gerenciamento costeiro integrado e propondo consolidações conceituais e legais acerca das políticas territoriais incidentes sobre os Terrenos de Marinha.

## 2. Abordagem metodológica

O conceito dos Terrenos de Marinha define uma dimensão física, demarcável em planta ou carta topográfica e alocável no espaço concreto, geométrico. Contudo, as abordagens abstratas, as representações simbólicas, afetivas e bem assim as institucionais também são possíveis e verificáveis.

Assim, os Terrenos de Marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico, tal como proposto por Santos (2002), na condição de sistema de objetos e ações, multidimensional, conforme Corrêa (2001). As concepções e ideias que se abrem a partir dos conceitos em foco se mostram como instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha. Tal fato decorre da circunstância concreta de os Terrenos de Marinha serem alvo de diversas ações (e

omissões), base para a edificação, construção e dinâmica de inúmeros objetos, de natureza ou dimensão socioeconômica, política ou natural, dos serviços ecossistêmicos, comportando inclusive a classificação mais elementar dos territórios: urbano e rural.

Dados os processos socioeconômicos e naturais incidentes nos Terrenos de Marinha e suas complexas inter-relações, as análises e proposições que foram aqui desenvolvidas têm como referência conceitual a teoria da complexidade que, segundo Carney (2012), indica que os sistemas complexos são maiores que a soma de suas partes, uma vez que os elementos interagem entre si, gerando resultados que não podem ser atribuídos a meras partes individuais do todo.

A chamada Escola de Cádiz (Espanha), expoente do gerenciamento costeiro integrado também pontua a *complexidade* da gestão territorial na costa, citando que a costa e o litoral devem ser interpretados como um único sistema socioecológico (BARRAGÁN, 2002).

A estrutura básica legal dos Terrenos de Marinha os relacionam intimamente com a praia marítima; saliente-se também que a abordagem jurídica gravou os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial, consoante à redação dos dispositivos Constitucionais e do Decreto-Lei 9.760/1946, a despeito de uma possível abordagem sob um prisma territorial, haja vista as dimensões envolvidas e todo o ordenamento jurídico acerca da questão ambiental.

Nesse sentido, o contexto legal básico dos bens imóveis públicos remete ao Código Civil, (BRASIL, 2002):

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;  
 II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;  
 III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.  
 Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Sobre o enquadramento dos Terrenos de Marinha, o Código das Águas, Decreto 24.643/1934 (BRASIL, 1934) dispõe que aqueles são dominiais, se não estiverem destinados ao uso comum ou se não houver título legítimo ao domínio particular.

Nesta linha, a ideia de uso comum prevista na legislação brasileira perfila-se à concepção de Ostrom (1990) acerca dos *common-pool resources* (conjunto de recursos comuns) que são

recursos que podem ser acessados por mais de um indivíduo, mas cujo consumo *per capita* afeta a disponibilidade para outros.

Desta forma, verifica-se que os Terrenos de Marinha podem ser de uso comum, mas é a sua condição dominial, à luz do que preveem os artigos 101 e 103 do Código Civil, o Decreto 14.595/1920, os Decretos-Lei 9.760/1946 e 1.561/1977 e a Lei 9.636/1998 que dispõem sobre a possibilidade de destinação a pessoas jurídicas e físicas, de forma onerosa ou não, de acordo com a vasta regulamentação atinente a matéria. Destas destinações podem derivar receitas patrimoniais, que juridicamente se diferenciam dos tributos, muito embora a semelhança de constituir-se em exação (obrigação legal do pagamento) ao Estado. Trata-se de um dos casos em que a cobrança estatal (“tributo”) incide sobre a posse (em muitos casos com todos os atributos da propriedade, exceto o dispor) de um bem imóvel, diferentemente de diversos tributos (impostos, taxas e contribuições, conforme previsão do Código Tributário Nacional – BRASIL, 1966) com incidência no consumo. Talvez tal situação explique a natureza e quantidade de discussões judiciais e políticas sobre o assunto (conforme será descrito adiante), tramitando no Congresso Nacional inclusive propostas de Emenda Constitucional visando à extinção não só da onerosidade, mas também do próprio instituto dos Terrenos de Marinha enquanto bem público da União.

Outro aspecto relevante e diferencial dos Terrenos de Marinha é a sua completa imobilidade no tempo, independente da dinâmica da paisagem, muito embora as paisagens costeiras sejam das mais dinâmicas. Nesse sentido é oportuno transcrever o conceito de praia da Lei 7661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas 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.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área 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.

Sobre a demarcação dos Terrenos de Marinha, ou seja, da Linha do Preamar Médio de 1831, o Decreto-Lei 9.760/1946 prevê que a determinação será feita com base em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, da época que mais se aproxime.

A praia e outras feições territoriais definidas em Lei tais como as áreas de preservação permanente (APP), não especificam um tempo de referência para a sua demarcação física. O terreno de marinha, como se constata na leitura dos diplomas legais, prevê o embasamento técnico da sua demarcação em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano [1831], ou o mais próximo. Daí o conceito de Terrenos Acrescidos de Marinha que são aqueles que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha. Na prática, em uma área que tenha sido objeto de obras e aterros ou de processo progradacional, observar-se-á a formação de acrescidos

de marinha, que não se podem confundir com a praia, posto que se constituem em feições conceituadas de forma distinta na legislação.

A abordagem metodológica denominada Decálogo para a Gestão Integrada, proposta por Barragán (2002) e aplicada no Brasil por Scherer *et al.* (2020) apresenta instrumentos conceituais e abordagens que destacam a pertinência da integração de técnicas e conceitos, com ênfase especial nas questões políticas, analisando de forma integrada os aspectos ambientais, socioeconômicos e os desafios que os diversos interesses e usos existentes e planejados na costa impõem aos pesquisadores, técnicos, gestores e dirigentes políticos, enfim, ao Estado e à Sociedade.

O referido método aponta questões norteadoras, que envolvem elementos legais, normativos, conceituais, institucionais, operacionais e de participação social.

Tratando-se de conceito jurídico geográfico, é relevante o contexto evolutivo dos diplomas legais acerca dos Terrenos de Marinha, desdobrando-se, na sequência, as políticas públicas relacionadas ao gerenciamento da costa.

Conceitualmente, os Terrenos de Marinha como porção do espaço institucionalmente definido se enquadrariam na ideia de região administrativa apresentada por Benko (1999). Contudo, no contexto da pesquisa, a concepção que se entende mais adequada é a de território, haja vista a proeminência do ator geopolítico mais tradicional: o Estado (ROSIÈRE, 2007).

Finalmente, importa informar sobre as bases de dados e suas fontes que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho. Conforme já mencionado, este projeto dialoga diretamente com a rotina operacional e de gestão da SPU, a qual implica em atividades que demandam quantidades consideráveis de informação empírica. Nesse sentido, os processos administrativos (em papel até 2015, com a instituição do PEN- Processo Eletrônico Nacional então no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do SEI/MP – Sistema Eletrônico de Informação do aludido Ministério), até o atual SEI/ME (idem para o Ministério da Economia) se constituem em fontes primárias do trabalho. Evidentemente, o que o senso comum refere como “burocracia”, (frequentemente em conotação pejorativa), pode ser resumido como expressão concreta de princípios gerais da administração pública praticados genericamente ao redor do Mundo onde existam Estados institucionalizados. Tratam-se dos princípios da legalidade e da publicidade, expressos no art. 37 da Constituição vigente do Brasil e bem assim dos princípios da finalidade, da segurança jurídica, da comunicação e do acesso à informação, previstos na Lei do Processo Administrativo e na Lei de Acesso a Informação. Assim, por meio dos processos administrativos estão registradas atas e memórias de reuniões e audiências públicas; requerimentos e pedidos de órgãos, instituições, empresas e cidadãos, bem como as respectivas análises (instrução processual) e conclusões (decisão) da SPU. Incluem-se também os processos judiciais, em que a Advocacia-Geral da União (bem como a Procuradoria da Fazenda Nacional) possuem a titularidade de representação prevista no art. 131 da Constituição, mas que por Lei (e necessidade de elementos fáticos ou técnicos) demandam a colaboração da SPU, que se organiza e se comunica por meio do processo administrativo.

Durante a maior parte do Século XX, o controle, registro e o próprio cadastro físico territorial dos Terrenos de Marinha foi mantido por meio de livros, com lógica sistêmica similar aos livros cartoriais (sistema de transcrições do Código Civil de 1916 sucedido pelo sistema de matrículas da Lei dos Registros Públicos, vigente até hoje).



Contudo, a partir da década de 1980 a SPU, em articulação com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) envidaram esforços no sentido de constituir sistemas computacionais para armazenamento e gestão operacional das bases de dados Institucionais, ainda em contexto de infraestrutura e *hardware* radicalmente diferentes da atual. Assim, após testes e usos de sistemas precursores, em 1990 foi publicado o Decreto 99.672 (BRASIL, 1990), ainda vigente, que delineou as bases da gestão cadastral dos imóveis da União, incluindo, evidentemente, os Terrenos de Marinha, definindo que o cadastro de bens imóveis de propriedade da União, será gerido pela SPU, sendo que cada imóvel incluído receberá um registro numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Assim como no cartório de registro de imóveis, em que estes são identificados por meio da matrícula, nas bases de dados cadastrais da SPU os imóveis são identificados por meio do RIP - Registro Imobiliário Patrimonial.

Atualmente, a SPU maneja quatro sistemas com informações cadastrais sobre imóveis ou áreas de domínio da União: CIF – Controle de Imóveis Funcionais, utilizado pela Unidade Central em Brasília para a administração dos referidos imóveis, inclusive as representações diplomáticas no exterior; CIDI – Controle do Inventário da Documentação de Imóveis, criado especialmente para a gestão dos milhares de imóveis legados à SPU em face da extinção da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação. SPIUnet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União, sistema no qual, a despeito da denominação, estão cadastrados também espelhos d'água (fluviais, lacustres, estuarinos e marítimos), terrenos marginais de rios Federais e Terrenos de Marinha, bem como áreas matriculadas e ou destinadas a instituições, órgãos ou demais pessoas jurídicas de direito público, operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação; e finalmente, o SIAPA – Sistema Integrado de Administração Patrimonial onde estão concentrados os mais de 500 mil registros de Terrenos de Marinha existentes no território nacional, operado pela Unidade Central e Superintendências nas Unidades da Federação. Os sistemas SPIUnet e principalmente o SIAPA, se constituem nas bases de dados mais importantes sobre os Terrenos de Marinha objeto do presente.

As chamadas geotecnologias aportaram e se difundiram no Brasil ao longo da década de 1990, durante o período em que se instituíram os sistemas retromencionados no âmbito da SPU. Contudo, os citados sistemas não dispõem, até o presente, de módulos ou interfaces georreferenciadas, sendo este, indubitavelmente, um dos desafios mais urgentes do órgão visando à melhoria da eficiência e eficácia da sua atuação.

Por fim, as bases de dados sobre legislação tem como fontes principais o sítio da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> em que a legislação federal está indexada e atualizada, constando o histórico de alterações no próprio corpo da Lei principal (quando eventualmente alterada); o sítio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, <http://patrimoniode todos.gov.br/#/> onde constam os atos e normas de natureza infralegal (portarias, orientações e instruções normativas) editados pela Instituição; o portal lexml, <https://projeto.lexml.gov.br/>, sítio de informação jurídica e legislativa que, além da legislação em si disponibiliza também ferramentas de pesquisa de artigos e demais publicações conexas, inclusive a chamada “doutrina” jurídica, ou seja, das bases conceituais e científicas do direito.

### 3. Resultados e discussão

Verifica-se que a legislação patrimonial da União relativa aos Terrenos de Marinha evolui desde o período do Império até o presente com ênfase em três aspectos principais: o posicionamento topográfico dos Terrenos de Marinha, a sua natureza pública e as consequentes possibilidades de destinação (onerosas ou não).

Da Orientação Normativa 002 de 2001 (SPU, 2001), adaptou-se a síntese evolutiva da legislação básica sobre os Terrenos de Marinha, conforme segue:

Aviso de 18 de novembro de 1818

“... que 15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda são conservadas para servidão pública; e tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação.”

Aviso de 29 de abril de 1826

“Deve limitar a obra que se acha construindo naquele sítio à distância de 15 braças do bater do mar em marés vivas, de forma que fique desembaraçado o terreno intermediário, que compreende o que se chama – marinha”

Aviso de 31 de julho de 1827

“...quanto ao primeiro objeto, que o espaço de terreno que propriamente se chama marinha, é aquele que se compreende em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar em águas vivas...”

Lei de 15 de novembro de 1831, art. 51 (redação original)

“Serão postos à disposição das Câmaras Municipaes, os Terrenos de Marinha que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro da Côrte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares àqueles de tais terrenos, que julgarem convenientes, e segundo o maior interêsse da Fazenda, estipulando, também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a êles desde a época da concessão, no que se procederá a arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objeto.”

Decreto 4.105 de 22 de fevereiro de 1868

“Art. 1º. A concessão direta ou em hasta pública dos Terrenos de Marinha, dos reservados para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis, e de que se fazem os navegáveis, e dos acrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-á pelas disposições do presente Decreto.

§ 1º São Terrenos de Marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distancia de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chegar o preamar médio. Êste ponto refere-se ao estado do lugar no tempo de execução da lei de 15 de novembro de 1831, art. 51, § 14. (Instruções de 14 de novembro de 1832, art. 4º).”

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

“Art. 20. São bens da União:

...

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

VII - os Terrenos de Marinha e seus acrescidos;”

Decreto-Lei 24643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)

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 art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831.

Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946

“Art. 1º - Incluem-se entre os bens imóveis da União:

a) 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 zonas onde se faça sentir a influência das marés.

...

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.

...

Art. 9º - É de competência do Serviço do Patrimônio da União (SPU) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.”

Art. 216. O Ministro da Fazenda, por proposta do Diretor do S. P. U., baixará as instruções e normas necessárias à execução das medidas previstas neste Decreto-lei. Lei 9.636, de 15 de maio de 1998

“Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.”

Decreto 3.725 de 10 de janeiro de 2001

“Art. 19. O Secretário do Patrimônio da União disciplinará, em instrução normativa, a utilização ordenada de imóveis da União e a demarcação dos Terrenos de Marinha, dos terrenos marginais e das terras interiores.”

Orientação Normativa GEADE (Gerência de Área de Demarcação) 002 de 12 de março de 2001

“Disciplina a demarcação de Terrenos de Marinha e seus acrescidos.”

A referida Orientação Normativa GEADE 002 de 12 de março de 2001 está em processo de revisão e atualização por parte de grupo de trabalho institucional da SPU, com a previsão de conclusão dos trabalhos até o final de 2021. A **Tabela 1** sintetiza a evolução das concepções acerca dos Terrenos de Marinha.

**Tabela 1:** Síntese evolutiva das concepções legais acerca dos Terrenos de Marinha no Brasil (organizada pelos autores com informações de MADRUGA, 1928; FRANCO, 1954; CAZETTA, 2002; PINTO JÚNIOR, 2009; LEXML, 2021 e PLANALTO, 2021).

Período	Ato	Referência da faixa de Marinhas
1818 a 1826	Aviso Régio de 18/11/1818	Da linha d'água do mar, sua borda e tudo que toca a água do mar.
1826 a 1832	Aviso Imperial de 29/04/1826 e Aviso Imperial de 13/07/1827	Do bater do mar em águas ou marés vivas
1832 a 1832	Ordem Imperial de 20/10/1832	Da maré das maiores enchentes
1832 a 1868	Instrução nº 348 de 14/11/1832	Banhados pelas águas do mar, a partir do preamar médio.

1868 a 1940	Decreto nº 4.105 de 22/02/1868	Banhados pelas águas do mar a partir do preamar médio de 1831
1940 a 1941	Decreto-Lei nº 2.490 de 16/08/1940	Banhados pelas águas do mar até onde alcance a influência das marés, a partir do preamar médio em 1831.
1941 a 1942	Decreto-Lei nº 3.438 de 17/07/1941	Os situados na costa marítima até onde se faça sentir a influência das marés, a partir da linha do preamar médio em 1831.
1942 a 1946	Decreto-Lei nº 4.120 de 21/02/1942	A linha do preamar máximo da época, pela análise harmônica das marés.
1934 presente	ao Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)	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 art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831.
1946 presente	ao Decreto-Lei nº 9.760 De 05/09/1946	Os situados na costa marítima até onde se sentir a influência das marés, a partir da linha do preamar médio de 1831.

É relevante sublinhar que a previsão constitucional dos Terrenos de Marinha é inaugurada com a Carta Magna vigente, de 1988. As Constituições anteriores não dispunham sobre os Terrenos de Marinha, estando os mesmos previstos e regulamentados em nível infraconstitucional, legislação orçamentária e normativo, ou seja, administrativo, conforme demonstrado nas linhas anteriores.

Neste sentido, o inciso I do art. 20 da Constituição de 1988 possui capital importância, pois fundamenta a recepção da base legal anterior a sua promulgação que, por meio do supracitado Decreto-Lei 9.760/1946, descreve diversos bens imóveis (ou territórios) de domínio da União, incluindo-se aí os Terrenos de Marinha.

No referido Decreto-Lei 9.760/1946 (também conhecido como estatuto das terras públicas), tem-se o regulamento básico dos Terrenos de Marinha, destacando-se a sua localização geográfica: a necessária relação com a influência das marés e, conseqüentemente, a sua distribuição geográfica por toda a costa marítima brasileira e ilhas em locais sujeitos a influência das marés, estendendo-se ainda em áreas estuarinas para montante da rede hidrográfica, até os limites previstos na legislação. Ainda no campo conceitual e locacional, destaca-se que os Terrenos de Marinha ou a faixa de Terrenos de Marinha se inicia, para o lado do mar, a partir da Linha do Preamar Médio estendendo-se 33 metros para o lado do continente até a linha limite dos Terrenos de Marinha.

Pode-se dimensionar as interfaces (geo)políticas da questão por meio das diversas atividades de natureza legislativa e judicial, conforme SPU (2020), havendo para o termo “Terrenos de Marinha” 18 projetos de lei do Senado, 6 projetos de lei da Câmara, 4 propostas de emenda à Constituição, 2 medidas provisórias, 1 projeto de lei, entre outros.

No poder judiciário, a pesquisa nos mesmos termos apresenta 590 resultados no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

No jargão institucional da SPU, as atividades relacionadas a elaboração de plantas, mapeamentos, memoriais descritivos, georreferenciamento, avaliação (monetária) de imóveis e demarcação de terras públicas são classificadas como “caracterização”.

Assim, foram instituídos planos setoriais no órgão, havendo dentre estes o Plano Nacional de Caracterização (SPU, 2017) de onde se extraiu a **Tabela 2** que apresenta a extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região.

**Tabela 2:** extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região do Brasil (SPU, 2021)

REGIÕES	ESTADOS	DEMARCADO		A DEMARCAR		EXTENSÃO TOTAL(km)
		EXTENSÃO (km)	%	EXTENSÃO (km)	%	
Norte	AP	71,77	4,60	1480,29	95,40	1552,50
	PA	23,06	0,50	5002,69	99,50	5025,76
<b>SUBTOTAL</b>		<b>94,83</b>	<b>1,40</b>	<b>6482,98</b>	<b>98,60</b>	<b>6578,26</b>
Nordeste	AL	162,73	44,00	206,89	56,00	369,62
	BA	677,67	43,20	890,97	56,70	1568,65
	CE	61,36	9,60	579,10	90,40	640,46
	MA	255,71	7,30	3268,79	92,70	3524,50
	PB	91,32	51,66	85,43	48,33	176,74
	PE	37,16	15,40	204,77	84,60	241,92
	PI	19,45	27,20	52,10	72,80	71,55
	RN	200,55	45,20	243,24	54,80	443,80
SE	144,12	63,60	82,55	36,40	226,68	
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1650,07</b>	<b>22,70</b>	<b>5613,84</b>	<b>77,30</b>	<b>7263,91</b>
Sudeste	ES	0,00	0,00	528,81	100,00	528,81
	RJ	656,40	36,10	1163,52	63,90	1819,92
	SP	519,79	52,40	472,25	47,60	992,04
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1176,19</b>	<b>35,20</b>	<b>2164,58</b>	<b>64,80</b>	<b>3340,77</b>
Sul	PR	165,89	33,90	323,88	66,10	489,77
	RS	603,61	62,90	356,00	37,10	959,61
	SC	935,40	74,50	320,00	25,50	1255,40
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1704,90</b>	<b>63,00</b>	<b>999,88</b>	<b>37,00</b>	<b>2704,78</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4625,98</b>	<b>23,30</b>	<b>15261,28</b>	<b>76,70</b>	<b>19887,72</b>

Verifica-se a extensão linear total de 19.887,72 km para a chamada LPM. Importante frisar que a estimativa compreende apenas o litoral marítimo, desconsiderando, assim, as áreas estuarinas. Para se obter uma estimativa básica de área pode-se multiplicar os 19.887,72 (metros) pela profundidade de 33 metros prevista na Lei, obtendo-se 656,279 km<sup>2</sup> (importante lembrar que eventuais terrenos acrescidos de marinha estão excluídos desta estimativa, uma vez que se localizam entre a LPM e o mar ou corpo hídrico sujeito a influência das marés).

O dimensionamento relativo da área de 656,279 km<sup>2</sup> estimada permite diversas considerações. Sobre a área total do país (IBGE, 2018) de 8.515.759,090 km<sup>2</sup>, os Terrenos de Marinha representam menos de 1%. Numa abordagem qualitativa, tem-se a presença de

diversas e importantes capitais estaduais e centenas de municípios, onde residem e trabalham milhões de brasileiros. Nesta porção do território encontram-se áreas de grande importância ambiental como, por exemplo, manguezais, marismas e dunas, dentre outras.

Na esfera da gestão pública, o Órgão Federal responsável pela gestão destas áreas administra um cadastro de terrenos (lotes, glebas) com mais de 500 mil unidades (SPU, 2020). O modelo operacional indicado na Lei é detalhado, ao nível de cadastro técnico multifinalitário (predominantemente urbano) executando-se demandas como desmembramento, unificação e fracionamento de lotes diariamente. Articulando-se a dimensão territorial anteriormente apresentada se verifica que a escala do “fenômeno” (Terrenos de Marinha em toda a costa marítima do País) se diferencia da demanda de escala de representação e operação, que são detalhadas, ou seja, cartograficamente grandes.

#### **4. Considerações finais**

As políticas públicas que envolvem os Terrenos de Marinha e a distância que separa a escala de abordagem operacional e a escala dimensional dos referidos terrenos se constituem em aspectos a desenvolver, com a proposição de consolidações conceituais, revisões normativas ou até mesmo na legislação ordinária, adequando a escala de gestão territorial da Instituição, bem como promovendo a integração das políticas públicas incidentes sobre o tema.

Os referidos Terrenos se constituem ainda em importante transição entre a praia (bem público de uso comum) e terras alodias (privadas, ainda que somente possuídas, ou eventualmente devolutas), em face das suas possibilidades de enquadramento na condição de uso comum ou dominial. Modernamente, a delimitação dos Terrenos de Marinha ganhou novas dimensões além da patrimonial. Tais dimensões relacionam-se especialmente à questão ambiental e ao gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial. Assim, considerando-se a premissa de que os Terrenos de Marinha são enxutos, com o conceito de praia gravado no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, constata-se que os Terrenos de Marinha se localizam no pós-praia, para o lado do continente, frequentemente sobrepostos com áreas de grande importância ambiental e ou densamente povoadas, com comércio, domicílios, residências de veraneio e as mais diversas instalações e edificações, militares, portuárias e industriais. Neste sentido, é relevante concluir que os Terrenos de Marinha se constituem em elemento espacial chave na gestão costeira, indissociável das praias, se consubstanciando, assim, em verdadeiras reservas territoriais estratégicas da União.

Enquanto instrumento de gestão territorial, se verifica também importante potencial às políticas de receitas públicas, com possibilidades para o escalonamento de alíquotas conforme o valor dos imóveis, instituição de alíquota para transmissão hereditária (laudêmio) e consolidação de regulamentos de uso em articulação com os planos diretores municipais bem como a efetiva priorização da destinação de direitos reais, focalizando melhor políticas de destinação para pessoas físicas e jurídicas. A reestruturação da matriz de receitas patrimoniais pode subsidiar e comportar a instituição de um fundo nacional de gerenciamento costeiro, sugerindo-se o aprofundamento de estudos para sua formatação e aplicação de recursos, face aos diversos desafios territoriais já evidentes na costa brasileira.

Como sugestões para trabalhos futuros, destaca-se o aprofundamento da análise acerca da demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil, sob o marco conceitual do gerenciamento

costeiro e gestão territorial bem como estudos de caso sobre erosão, progradação e as potencialidades sobre políticas territoriais dos Terrenos de Marinha.

### *Referências*

BARRAGÁN, J. M. M. **Medio ambiente y desarrollo de Areas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas**. Cádiz: Ediciones katelani; 2002.

BENKO, G. **A Ciência Regional**. Paris: Presses Universitaires; 1999.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.672, de 6 de novembro de 1990**. Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99672.htm) Acessado em 11/07/2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO/CIRM. **Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira**. Brasília. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm). Acesso em 30/03/2021.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. London: Palgrave. 2012.

CAZETTA, L. C. **Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União; 2002.

CORRÊA, R. L. **Espaço: um conceito-chave da Geografia**. In: Iná Elias de Castro, Paulo Cesar da Costa Gomes, Roberto Lobato Corrêa (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2001. P. 15-47.

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/> Acessado em 04/06/2021.

Franco, R. **Terrenos de Marinha e Outros Estudos**. Salvador: SENAI. 1954.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial.html>. Acessado em 18/08/2018.

LEXML - Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/> Acessado em 18/07/2021.

MADRUGA, M. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: imprensa nacional. 1928.

MMA - Ministério do meio ambiente. Projeto Orla. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html> . Acessado em outubro de 2018.

OLIVEIRA, M. R., NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**. Volume 12: p. 89-98. 2012. DOI:10.5894/rgci308.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PLANALTO - Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acessado em 18/07/2021.

PINTO JÚNIOR, J. M. **Domínio Fundiário Público** (estudo temático de referência 001/2009-JMPJ/CGDPM/DPP/PGU). Brasília: Advocacia-Geral da União. 2009.

ROCHA, R.; TOLDO, E.; WESCHENFELDER, J. Delimitação do Terreno de Marinha: Estudo de caso no litoral do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Cartografia**. Volume 67. p. 1723-1731. 2015.

ROSIERE, S. **Géographie politique & Géopolitique**. 2E édition. Paris: Ellipses Édition. 2007.

SANTOS, R. de S. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: Forense. 1985.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo. 2002.

SCHERER, M. E. G., NICOLODI, J. L.; COSTA, M. F., CORRIANI, N, R., GONÇALVES, R. K., CRISTIANO, S. C., RAMOS, B., CAMARGO, J. M., SOUZA, V. A., FISCHER, L. O., SARDINHA, G., MATTOS, M. P. S., PFUETZENREUTER, A., Under new management. In:



Malvárez, G. and Navas, F. (eds.), **Global Coastal Issues of 2020**. Journal of Coastal Research, Special Issue No. 95, pp. 945–952. Coconut Creek. 2020.

SPU - Secretaria do Patrimônio da União. **Orientação Normativa GEADE 002 de 12/03/2001**. Brasília, DF. 2001.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acessado em 24/08/2018.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. 2017. Acessado em 18/07/2021.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Relatório Mensal de Gestão SPU, Setembro de 2020. Brasília, DF. 2020.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao>. Acessado em 04/06/2021.

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Nota Técnica SEI nº 17179/2020/ME**. Brasília, DF. 2020



BY



NC



SA

Este artigo é distribuído nos termos e condições do *Creative Commons* *Attributions/Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual* (CC BY-NC-SA).

**3 CAPÍTULO DE LIVRO *GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS:  
MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO***

## **Capítulo de Livro**

**GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS:  
MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO**

Capítulo de livro eletrônico disponível em  
<https://zenodo.org/records/6679063>

## **GESTÃO DE PRAIAS MARÍTIMAS BRASILEIRAS: MUNICIPALIZAÇÃO, CORRESPONSABILIDADE E ADAPTAÇÃO**

Samanta da Costa Cristiano, Alessandra Pfuetzenreuter, Bruna de Ramos, Cláudio Schmitz, Francisco Arenhart da Veiga Lima, Gabriela Sardinha, João Luiz Nicolodi, José Maurício de Camargo, Leticia Origi Fischer, Mariana Paul de Souza Mattos, Marinez Eymael Garcia Scherer, Meyriane de Mira Teixeira, Monica Ferreira da Costa, Natalia Ramos Corraini, Rafael Kuster Gonçalves, Isabela Keren Gregorio, Kerber, Vítor Alberto de Souza e Bárbara Viana da Silva

### **1. CONTEXTUALIZAÇÃO**

A realidade das praias de muitos municípios costeiros, sobretudo os mais urbanizados, não é aquela desejada em termos de qualidade ambiental e urbana (ARAÚJO e COSTA, 2008; MAGAROTTO et al., 2016). A manutenção das atuais formas de desenvolvimento turístico e taxas de ocupação tende a uma degradação permanente da paisagem costeira, um dos seus principais atrativos (CRISTIANO et al., 2018a). Muitos destes problemas decorrem da ausência de uma gestão efetiva das praias, falta de clareza nas atribuições de responsabilidades dos entes federativos e outros atores, assim como das falhas na gestão e no planejamento urbano (SCHERER, 2013). Destacam-se os principais problemas nas praias brasileiras, adaptado de Scherer (2013) e Scherer et al. (2019):

- O despejo e acúmulo de resíduos sólidos, com consequente impacto paisagístico, ambiental e na saúde pública<sup>1</sup>;
- A perda da balneabilidade e contaminação microbiológica da areia, afetando espaços de recreação e turismo, sendo um problema de saúde pública<sup>2</sup>;
- A erosão e inundações costeiras, trazendo danos materiais e perdas de vidas humanas, impactando diretamente o bem-estar humano<sup>3</sup>;
- O comércio ilegal ou desordenado, ocasionando a evasão de recursos e a perda de arrecadação de impostos, problemas ambientais e para a saúde humana e maior acúmulo de resíduos sólidos;
- O adensamento populacional, ultrapassando em muito a capacidade de suporte das praias, levando à perda de bem-estar na recreação e, conseqüentemente, impacto no lazer da população e turismo;
- Gastos de recursos públicos para medidas de engordamento de praias, ou para construção de

---

<sup>1</sup> 27/01/2019 – GauchaZH – Em apenas 45 minutos e percorrendo, em média, 500 metros em cada município em ação coordenada ao longo do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, foi coletada quase meia tonelada de lixo. O montante é formado por milhares de itens minúsculos, como bitucas de cigarro, canudinhos e tampas de refrigerante.

<sup>2</sup> 22/01/2019 – Revista Exame - A balneabilidade nas praias é um dos problemas em Ilhabela, cidade localizada no litoral norte de São Paulo. Segundo balanço feito dia 21 de janeiro de 2019, pela Companhia Ambiental do Estado (Cetesb), 11 das 19 praias da ilha tinham bandeira vermelha – que indica qualidade ruim das águas. Com isso, muitos turistas migram para outros municípios como São Sebastião, no continente, onde 24 das 30 praias apresentavam boas condições.

<sup>3</sup> 12/2018 – FAPESP – Além de tragar vias costeiras, os efeitos da erosão no litoral brasileiro se manifestam de múltiplas formas. Barrancos e crateras cortam a praia; rochas, antes cobertas pelo mar, vêm à tona. Casas desmoronam ou expõem alicerces. Palmeiras tombam e revelam suas raízes em razão da perda de sustentação.

barreiras de contenção (por vezes sem estudos adequados sobre a manutenção das obras)<sup>4</sup>;

- Alteração no uso e ocupação do solo, resultando na perda de serviços ecossistêmicos que auxiliam na minimização dos riscos e efeitos advindos da mudança do clima, como elevação do nível relativo do mar e intensificação de eventos extremos (*i.e.* marés de tempestade)<sup>5</sup>

Conforme a Constituição Federal de 1988, a Zona Costeira configura patrimônio nacional e suas praias marítimas são bens da União. Com a regulamentação da Lei de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/1988) e os instrumentos dela advindos, estabelecidos pelo Decreto Federal nº 5.300/2004 que a regulamenta, concebeu-se um cenário jurídico específico para gestão da orla marítima brasileira. Ainda que incipiente, tais legislações já apontavam os primeiros indícios de uma municipalização da gestão da orla no país, reconhecendo também o papel dos Estados e Municípios no processo e compartilhando atribuições que antes eram consideradas exclusivas do âmbito federal, reforçando o pacto federativo constitucional. As competências administrativas e normativas dos estados e municípios foram reorganizadas, e houve a necessidade de reforçar o planejamento territorial com a elaboração de Planos Estaduais (PEGC) e Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGC) (NICOLODI e GRUBER, 2020).

Ainda que o arcabouço jurídico em questão tenha redistribuído competências e redefinido conceitos, proporcionando embasamento e orientação para a gestão da zona costeira, o desenvolvimento e a aplicação dos PEGC e PMGC não acompanharam a dinâmica de uso e ocupação da zona costeira na medida em que estes instrumentos apresentam baixa permeabilidade no conjunto de políticas territoriais dos 17 estados costeiros do Brasil (NICOLODI et al. 2018; 2021; SCHERER et al., 2018).

Se por um lado os PMGCs não consolidam a gestão municipal de praia, reside no Projeto Orla a possibilidade para que os municípios exerçam a gestão da orla marítima, a qual engloba a gestão de praias, de maneira responsável e efetiva. O Projeto Orla instituído pelo Decreto Federal nº 5300/2004 tem papel relevante no processo de ordenamento territorial participativo dos municípios costeiros. A metodologia proposta pelo Projeto Orla está fundamentada na ampla participação social ao longo de todo o processo, desde a fase de elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI), seu plano norteador, até a fase de sua implementação. Sua elaboração e gradativa implementação ao longo do tempo é uma tentativa de integrar as distintas esferas da administração pública a partir da aplicação de um método e fluxo de ações específicas e em escala compatível para a gestão deste espaço (OLIVEIRA e NICOLODI, 2012). A aplicação de metodologias participativas possibilita a integração dos saberes populares locais com o conhecimento científico e técnico, possibilitando o compartilhamento de perspectivas éticas e de mundo, e o reconhecimento da relevância do diálogo entre os diferentes saberes e necessidades nos espaços de planejamento e gestão para a tomada de decisão (VERDEJO, 2006; VIEIRA et al., 2010).

Mais recentemente, esforços da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), vinculada desde 2019 ao Ministério da Economia (Decreto nº 9.679/2019), para a melhoria da gestão dos bens públicos em áreas litorais foram expressos pela Lei nº 13.240/2015, que permite a transferência da gestão da orla marítima da União aos municípios por meio da assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP). As Portarias SPU nº 113/2017 e nº 44/2019 regulamentam, respectivamente, a Lei Federal nº 13.240/2015 e ampliada pela Lei Federal nº 13.813/2019, possibilitando a aplicabilidade do modelo TAGP para as praias marítimas não urbanizadas.

Desde 2015 os municípios costeiros contam com a possibilidade de assumir a responsabilidade compartilhada com a SPU pela gestão das praias marítimas do seu território, cabendo às

---

<sup>4</sup> 23/04/2018 – Folha de Pernambuco - O projeto de engorda de 5,8 km de praia em Jaboatão/PE custou R\$ 41 milhões. Grande parte da areia que foi colocada em Candeias está sendo levada pela correnteza para Boa Viagem. Há estudos em curso para realizar a contenção, mas os custos são altos e precisam de suporte do Governo Federal.

<sup>5</sup> 05/06/2017 – FAPESP -- As mudanças climáticas e um acelerado ritmo de elevação do nível do mar podem causar impactos nas áreas costeiras brasileiras. Exemplo: Em Recife o nível do mar teve 24 cm de elevação em 42 anos. A erosão e a ocupação do pós-praia causaram a redução de 20 m na Praia de Boa Viagem.

Superintendências do Patrimônio da União competentes (SPU/UF) a verificação do cumprimento do referido termo, por meio da avaliação das ações e medidas previstas no PGI e cláusulas objetivas do referido termo. A possibilidade da transferência da gestão de praias marítimas aos municípios costeiros é, portanto, uma alternativa para que os municípios passem a gerir as permissões e cessões de uso das praias, recebendo como contrapartida as taxas patrimoniais delas provenientes, ampliando sua receita. Além disso, trata-se de uma tentativa de equalizar a gestão territorial entre os órgãos competentes, na medida em que o município se torna responsável por fiscalizar as áreas objeto do TAGP, buscando respostas mais rápidas e adequadas aos problemas locais, potencializando oportunidades e reduzindo danos ambientais (SCHERER et al., 2019; 2020).

A heterogeneidade dos municípios costeiros brasileiros resulta em distintas maneiras de assimilação desta nova responsabilidade sobre o território em sua interface com o mar. A análise do andamento deste processo é, portanto, complexa, visto que uma gama de informações precisa ser fornecida ao órgão estadual (SPU/UF) para que este avalie a qualidade da gestão das praias e sua evolução ao longo dos anos, permitindo ou não a continuidade da gestão municipal.

Desde o início do processo de transferência de gestão de praias marítimas urbanas aos municípios costeiros brasileiros, em 2015, a adesão ao TAGP vem ocorrendo paulatinamente. A avaliação e o monitoramento desta transferência são etapas necessárias para a análise dos processos da prática da gestão que assegure a função socioambiental do bem público que concebem estes espaços costeiros e marinhos, garantindo também a melhoria contínua da gestão.

Embora a estrutura legal brasileira possua um arcabouço legislativo específico para a Zona Costeira (PORTZ, 2012), na prática, em grande parte do território as ações não se dão de acordo com os princípios e as diretrizes estabelecidas (SCHERER et al., 2009). A gestão costeira municipal não evoluiu o tanto quanto poderia, mas é de responsabilidade da administração local disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, e nesse sentido, o gerenciamento costeiro pode apoiar o fortalecimento da gestão local para obter melhores decisões, participação dos cidadãos e integração com outros planos e instrumentos urbanísticos e de gestão do patrimônio (LOUREIRO-FILHO, 2014).

Observada a problemática da interação de instrumentos e responsabilidades sobre o espaço costeiro, com foco na praia, este capítulo apresenta uma análise das interações entre os principais instrumentos para a prática da gestão de praias e orlas marítimas disponíveis no Brasil: o TAGP e o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI). São discutidas as vantagens e desafios da municipalização e o nível de cumprimento dos municípios às condicionantes, dentre elas a apresentação do PGI, elaborado através da metodologia do Projeto Orla. A expectativa com este processo de gestão promovido pela assinatura e cumprimento das cláusulas do TAGP é pautada em ações práticas que garantam o bem-estar social e a conservação dos ecossistemas que ofertam bens e serviços chave para manutenção da qualidade das praias.

## **2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO GERAL**

Menezes et al. (2016) destacam o papel da universidade no aperfeiçoamento dos processos de gestão pública ambiental, por meio de contribuições de estudos e projetos, ideias e estratégias de ação, buscando integrar o conhecimento científico e os saberes locais. Nesse sentido, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, firmou o Termo de Execução Descentralizada (TED nº 01/2018) com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. O TED objetivou receber a contribuição da academia na otimização de instrumentos do gerenciamento costeiro, especialmente relativos à gestão da orla marítima.

O projeto intitulado “Subsídios para avaliação da transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios” tem como objetivo o desenvolvimento de pesquisa e a obtenção de dados que contribuam à qualificação e avaliação do processo de transferência da gestão das praias marítimas aos municípios costeiros que aderiram ao TAGP previsto na Ação nº 7 do IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC 2017-2019). Este estudo foi conduzido por pesquisadores dos laboratórios de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Nesse sentido, esse capítulo busca abordar alguns dos resultados da pesquisa citada. Além de discutir dados do processo de transferência da gestão de praias aos municípios, com o TAGP, e identificar quais já possuem o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), principal condicionante do

termo (revisão ou elaboração), abordando aspectos práticos da atual conjuntura da gestão da orla marítima brasileira.

### 3. DESENVOLVIMENTO

A Portaria MMA nº 34/2021 aprova a listagem atualizada com 443 municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Deste total, 295 são defrontantes com o Oceano Atlântico, podendo ser contemplados pelo TAGP. Além disso, a Lei nº 13.813/2019 possibilita que orlas e praias estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos sejam passíveis da transferência da gestão, aumentando ainda mais o número de municípios que podem passar a gerir as suas praias. No entanto, neste capítulo serão analisadas apenas as praias **marítimas** brasileiras, inseridas nos 295 municípios defrontantes com o mar (Figura 1), conforme os dados disponibilizados no site do Núcleo de Gestão de Praias (NUGEP/SPU<sup>6</sup>). Ademais, até 2021 ainda não havia sido regulamentado o termo para a transferência da gestão das novas tipologias de praias incluídas pela Lei nº 13.813/2019, sendo que as tratativas para tal finalidade ainda estão em fase de desenvolvimento.

---

<sup>6</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/48-planilha-municipios-tagp-24-04-2021.pdf>

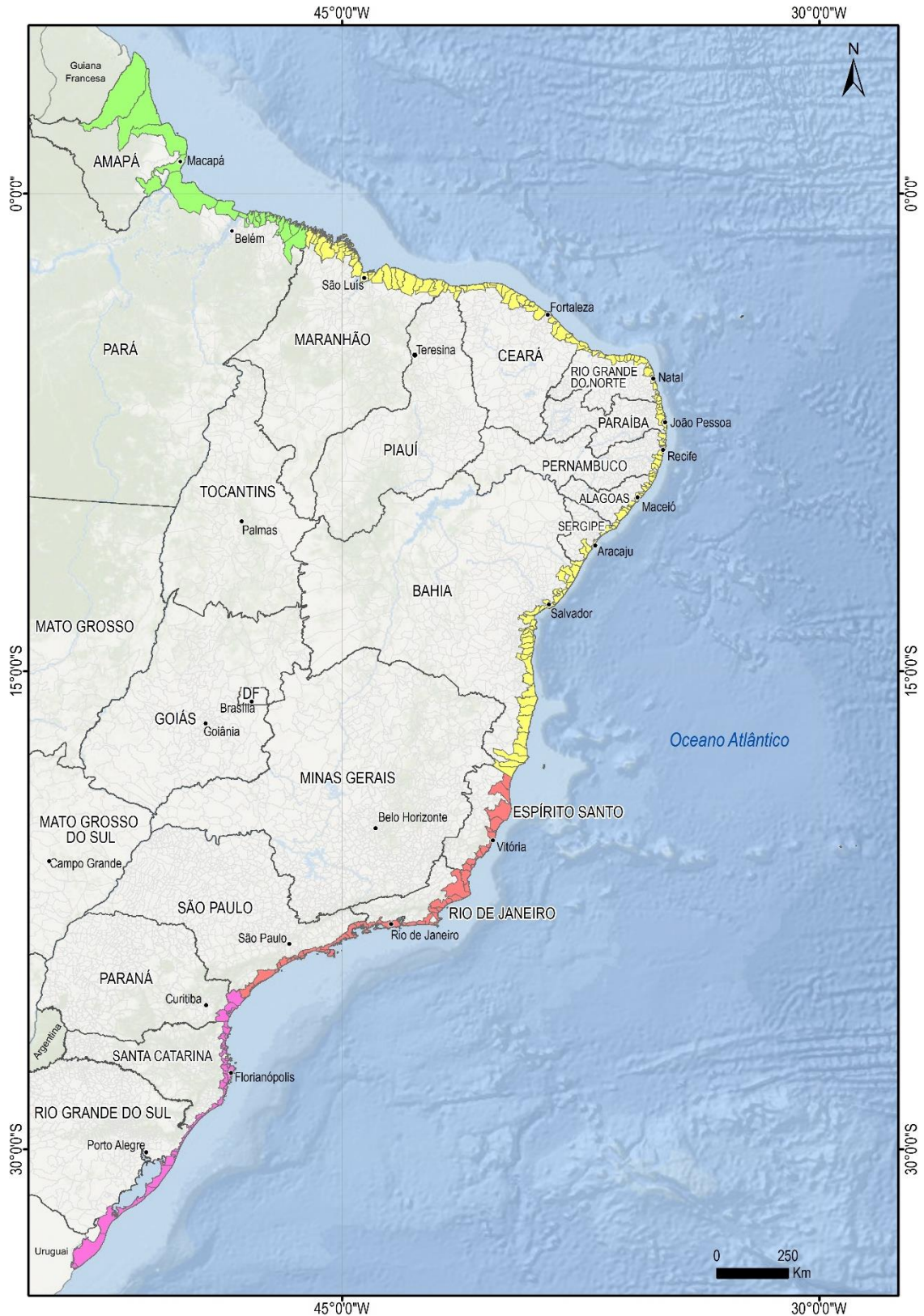


FIGURA 1: Localização dos municípios defrontantes com o mar ao longo das quatro regiões litorâneas do país, ao longo de 17 estados. Fonte: Elaboração própria; Dados vetoriais de estados e municípios IBGE; Lista de municípios defrontantes com o mar SPU.



As praias marítimas são definidas na Lei nº 7.661/1988 e estão inseridas na orla, definida pelo Decreto nº 5.300/2004, conforme apresentado no quadro 1. Ou seja, a praia (objeto do TAGP) inserida no espaço da orla (objeto do PGI) é abrangida por ambos os instrumentos que se complementam e auxiliam no fortalecimento da municipalização da gestão desses espaços.

QUADRO 1: Definição de praia e orla no contexto da legislação brasileira.

Lei Federal nº 7661/1988 Definição de praia	<i>“Art. 10. § 3º. Entende-se por praia a área 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.”</i>
Decreto Federal nº 5.300/2004 Definição de orla	<i>“Art. 22. Orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar. Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios: I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos; II - terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.”</i>

Fonte: Elaboração própria; definições Brasil (1988a) e Brasil (2004).

A metodologia utilizada para a obtenção dos dados desse capítulo de livro deu-se por meio da análise documental, contemplando normativas e demais documentos relacionados à gestão de praias no Brasil, como o produto supracitado, disponíveis nos sites oficiais dos principais órgãos que até então regeram a gestão da orla no país<sup>7,8</sup>. Vale destacar que inexistente uma plataforma oficial atualizada para acompanhamento e verificação do estágio de implementação do Projeto Orla nos municípios, tão pouco para o acompanhamento dos seus PGIs. Dessa forma, foram consultados os PGI existentes disponibilizados no antigo site do MMA<sup>9</sup> e informações da situação da adesão dos municípios ao TAGP no site oficial do NUGEP<sup>10</sup>. Ademais, são abordados os principais resultados de produtos resultantes da pesquisa desenvolvida por meio do TED supracitado, sobretudo daquele intitulado “Incentivos à assinatura do Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas (TAGP)” de Scherer et al. (2019)<sup>11</sup>, com a compilação e discussão dos potenciais benefícios do TAGP.

As análises do processo de adesão ao TAGP tiveram como ponto de corte o ano de 2020 (31/12/2020) e dos PGIs anteriores ao ano da publicação do TAGP, 2017. As variáveis recolhidas para análises quali-quantitativas foram: (i) municípios defrontantes com o mar (região e estado), (ii) solicitação da adesão ao TAGP (situação e data de deferimento), (iii) envio de relatórios anuais (municípios com TAGP) e, (iv) existência de PGI anterior ao TAGP (ano validado em consulta direta aos PGIs disponíveis). Além disso, foi verificada a existência de Unidades de Conservação Federais sobrepostas aos municípios defrontantes com o mar e se suas praias estão parcialmente ou totalmente abrangidas pela UC. Para isso, utilizando-se de ferramenta em ambiente SIG (Sistema de Informações

<sup>7</sup> [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

<sup>8</sup> : <https://www.marinha.mil.br/secirm/>

<sup>9</sup> <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o/item/945-munic%C3%ADpios-atendidos.html>

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>

<sup>11</sup> [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/1-2-3-texto-de-incentivo-a-adesao-tagp\\_final-setembro2019.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/1-2-3-texto-de-incentivo-a-adesao-tagp_final-setembro2019.pdf)



Geográficas), foram analisadas sobreposições entre arquivos vetoriais dos Limites das Unidades de Conservação Federais (atualizado em julho de 2019), disponibilizado no site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio<sup>12</sup>), e dos Municípios defrontantes com o mar (2019), disponível no site do IBGE<sup>13</sup>, além da listagem dos 295 municípios com praias marítimas definidos pela SPU para verificação. Cabe ressaltar que existem diferenças nas definições de municípios defrontantes com o mar ao compararmos os dados do IBGE e a planilha da SPU. Dessa forma, nesse capítulo optou-se por utilizar a definição da SPU (295), pois é a instituição oficial no que tange à transferência da gestão de praias aos municípios, foco do estudo.

Para as discussões dos resultados, utilizou-se a metodologia “Opinião Especialista”. Tal metodologia prevê procedimentos para capturar o conhecimento de pesquisadores sobre uma determinada área, transformando-o em uma base de dados para ser transmitida ao usuário ou pesquisador (WATERMAN, 1986; VASCONCELOS e MARTINS-JÚNIOR, 2008). A Opinião Especialista foi suportada pela equipe do projeto citado, composta por pesquisadores das universidades envolvidas: UFSC, FURG e UFPE. A análise teve como objetivo verificar a existência dos instrumentos de utilização das praias marítimas brasileiras, buscando uma avaliação de aspectos de adaptação voltados à cogestão e à corresponsabilidade sobre este bem-comum.

#### 4. HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DE PRAIAS

A primeira citação referente à orla está vinculada à gestão das praias, invocada na Constituição Federal de 1988, mesmo ano em que foi promulgada a Lei do Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88), que veio a definir o conceito jurídico de “praias”. Já o conceito e a delimitação da orla marítima brasileira propriamente dita só foram definidos 16 anos depois, pelo Decreto nº 5.300/2004 (Quadro 1), que regulamentou a Lei do Gerenciamento Costeiro no Brasil. Desde então, a gestão da orla marítima teve base jurídica para o desenvolvimento de instrumentos de apoio à gestão pública de seus espaços, já que qualquer problemática nessas áreas passou a contar não apenas com conceituações acadêmicas, mas também jurídicas, fato que se tornou fundamental na judicialização de conflitos de uso na orla, buscando a qualificação no uso do bem-comum.

As políticas de gestão da zona costeira ressaltam o papel dos municípios em relação aos demais entes federativos, por maior propriedade e proximidade dos conflitos, somada à falta de efetivo da União para atender um litoral com milhares de quilômetros de extensão (CRISTIANO, 2018). Neste sentido, o Segundo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) instituiu a descentralização da gestão dos ambientes costeiros, observado que estados e municípios podem melhor gerenciar suas demandas (CIRM, 1997).

Especificamente, em relação à escala municipal, a Constituição Federal, que instituiu o pacto federativo, determinando os campos de atuação dos entes concedeu competência específica para os municípios “promoverem no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (art. 30, inciso VIII).

Existem diversos instrumentos regulamentados no arcabouço legal que subsidiam o gerenciamento costeiro no Brasil (Figura 2). As políticas e conseqüentemente, seus instrumentos, buscam fornecer maior autonomia aos municípios na gestão de orlas e praias, com destaque aos PMGC, PGI e TAGP, sobretudo os dois últimos, que interagem nas análises deste estudo.

---

<sup>12</sup> <https://www.icmbio.gov.br/portal/geoprocessamentos/51-menu-servicos/4004-downloads-mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-uc-s>

<sup>13</sup> <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24072-municipios-defrontantes-com-o-mar.html?=&t=downloads>

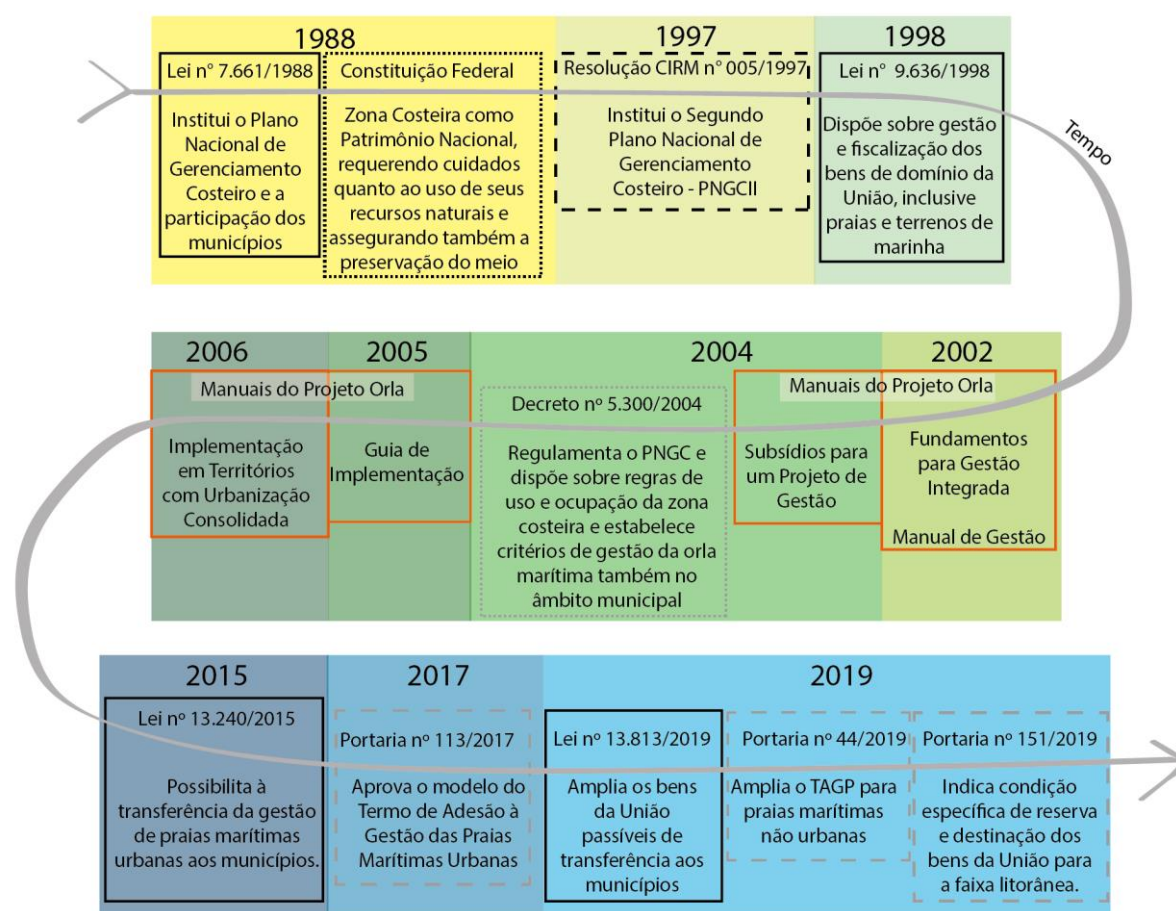


FIGURA 2: Linha do tempo da publicação das principais normativas relacionadas à municipalização da gestão de praias no Brasil, e a publicação dos manuais do Projeto Orla, que abordam a metodologia regulamentada. Fonte: Elaboração própria.

Os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro sempre estiveram atrelados à política de gestão costeira do Brasil de forma voluntária. Ou seja, na medida em que não concebem um instrumento obrigatório de gestão, como ocorre com os Planos de Saneamento (por exemplo), tiveram uma muito baixa adesão por parte dos municípios ao longo do tempo. Em Santa Catarina, por exemplo, esta implantação se deu de forma tímida e pouco efetiva (SCHERER et al., 2018). As razões para este baixo grau de implantação dos PMGC carecem de maior aprofundamento, mas perpassam pela falta de setores ou secretarias responsáveis pelo gerenciamento costeiro municipal, pela não obrigatoriedade do instrumento, pelo baixo grau de prioridade dado ao planejamento estratégico com base territorial no país, bem como com a quantidade expressiva de planos, programas e projetos que se sobrepõem aos territórios sem uma integração prévia (NICOLODI e GRUBER, 2020).

Se os instrumentos da gestão costeira vêm sendo pouco aplicados a nível municipal (SCHERER, 2018), reside na gestão da orla marítima uma esperança de apropriação por parte da administração pública municipal destes espaços. Primeiramente pelo empenho do governo federal para que essa autonomia se efetive, expressa pela Lei 13.240/15, que não apenas permite a transferência da gestão da orla, como também atrela a ela a execução obrigatória do Projeto Orla. Depois, porque, considerando o baixo efetivo nas prefeituras municipais e a falta de uma estrutura adequada para suportar o gerenciamento costeiro, é possível que os esforços para a articulação de diversas secretarias para a gestão da orla em nível municipal, respaldados pelo suporte técnico do NUGEP, e amparados em um aumento de receita, possam vir a viabilizar e efetivar a gestão da orla nos municípios.

Se apoiados em base científica, técnica e financeira, bem como na participação social, a efetivação do Projeto Orla e a assinatura dos TAGPs pode ainda servir de suporte, em termos de prática cotidiana da gestão da orla marítima, para amparar futuramente a execução e viabilização dos PMGC, considerando que a experiência e os benefícios com a gestão da Zona Costeira em escala local, possa encorajar a gestão da Zona Costeira como um todo.

Além da necessidade do apoio supracitado, a efetivação dos instrumentos de gestão da Zona Costeira atravessa a necessidade de estruturação da participação social nas tomadas de decisão. Isto porque, os instrumentos de planejamento territorial influenciam diretamente a vida da população, e seu cumprimento depende do conhecimento e da aproximação dele com os cidadãos.

Assim sendo, é de extrema importância a participação da comunidade durante todo o processo de gestão territorial, colocando-se em evidência sua capacidade auto-organizadora, suprimindo as necessidades materiais e intangíveis, fortalecendo o controle da gestão do ambiente natural e seus serviços coletivos (SEIXAS, 2005; VIEIRA, 2011). No entanto, com um histórico de exclusão da população nos debates públicos expressos pelos anos de ditadura (de 1964 a 1984), a efetivação da participação pública e da governança no Brasil ainda requer amparo institucional. Nesse sentido, destaca-se a importância do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO - em sua concepção original) e do Projeto Ministério Público Federal pelo Gerenciamento Costeiro (MPF-GERCO) nos processos de criação de instrumentos do gerenciamento costeiro nacional e na fiscalização da participação social, atuantes em conselhos deliberativos com representação do interesse da sociedade e da legalidade das atividades de uso para a sustentabilidade e garantia da função socioambiental da zona costeira.

A gestão da orla marítima, portanto, sendo parte da gestão da Zona Costeira no Brasil, tem se estruturado na prática através de dois instrumentos: o Projeto Orla e o TAGP. Estes instrumentos são apresentados abaixo:

#### **4.1. PROJETO ORLA**

Como uma forma de responder às demandas de ordenamento do uso e da ocupação da orla marítima nacional, o governo federal promoveu, a partir de 2001, o Projeto Orla, com intuito de compatibilizar as políticas ambiental, urbana e patrimonial por meio da gestão costeira integrada no âmbito municipal, buscando o fortalecimento da capacidade de atuação dos diferentes atores do setor público e privado através de uma gestão integrada e participativa (MARRONI e ASMUS, 2005).

O Projeto Orla foi desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que compõem a Coordenação Nacional, a qual atualmente também contempla o Ministério do Turismo (MTur). Toda a articulação política e institucional do Projeto Orla foi desenvolvida no âmbito do antigo Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a partir da efetivação de estudos-piloto para sua implementação e posterior publicação do Decreto Federal nº 5.300, em 2004. Cabe ressaltar que o GI-GERCO foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019 e posteriormente reduzido a um mero grupo técnico de assessoramento da CIRM, em caráter temporário e com duração de um ano (SECIRM, 2019; MB, 2019).

No segundo Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC), em 2005, o Projeto Orla foi inserido como uma de suas ações a serem fomentadas e executadas. Nos PAFs posteriores (COLOCAR ANOS), o Projeto Orla sempre foi contemplado com ações de fortalecimento. O PAF é um instrumento previsto no Decreto nº 5.300/2004 e é desenvolvido pelo GI-GERCO, visando o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na Zona Costeira e buscando a responsabilidades compartilhadas e estabelecendo o referencial acerca da atuação da União nas zonas litorâneas. Ressalta-se que desde 2020 não existe PAF vigente, pois o último abarcava ações de 2017 a 2019 (SCHERER e NICOLODI, in press). Também não existe previsão de um novo PAF, pois desde janeiro de 2021, o GI-GERCO deixou de existir pela falta de publicação de nova portaria da SECIRM).

O Projeto Orla introduz uma ação sistemática de planejamento local, visando a gestão compartilhada da orla marítima e estuarina, incorporando normas ambientais e urbanas na política de regulamentação deste espaço, como um processo inclusivo de alocação de recursos e tomada de decisões. Trata-se, portanto, de uma política estratégica que contribui para qualificar a tomada de

decisão local a fim de cumprir a função socioambiental e de proteção da orla marítima. Para se desenvolver um PGI há uma extensa bibliografia específica, produzida exclusivamente para o Projeto Orla, a qual traz em seu intento orientações de cunho conceitual, metodológico e de fluxo de processos, disponíveis nos sites oficiais relacionados (SCHERER et al., 2019).

Seu método está baseado na participação cidadã para a definição das linhas de ação explorando fundamentos de avaliação paisagística (classificação de cenários), de dinâmica física e natural da orla, de uso e ocupação do litoral (caracterização socioambiental), visando a planificação de cenários desejados. Estes cenários poderão ser alcançados a partir do ordenamento do uso do solo, da execução de ações para garantir a função socioambiental da orla, bem como da prática de políticas públicas adequadas, construídas com o envolvimento dos atores, em resposta aos problemas e às demandas, considerando as oportunidades atuais para que sejam efetivas (OLIVEIRA e NICOLODI, 2012).

O PGI é o mais importante instrumento de planejamento para a implantação do Projeto Orla nos municípios. É através do PGI que o município define suas ações, permitindo ainda um melhor conhecimento do seu território. O Artigo 35º do Decreto nº 5.300/2004, define, ainda, a necessidade de compatibilização entre as zonas do PGI com as propostas pelo Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), possibilitando que as diretrizes relativas às zonas do ZEEC possam orientar ações específicas estabelecidas no PGI. Importante ressaltar que os instrumentos, embora complementares, têm objetivos e escalas distintas. O PGI pode, ainda, contribuir no estabelecimento de convênios entre as prefeituras, universidades e institutos de pesquisa, nas diversas etapas do processo, como por exemplo, no âmbito da caracterização socioambiental e de ferramentas para avaliação e monitoramento da gestão da orla marítima.

No caso de municípios e/ou praias inseridos parcialmente, ou na sua totalidade, em Unidades de Conservação (UC), sejam elas privadas, municipais, estaduais e/ou federais, a implementação do Projeto Orla poderá reforçar as metas e ações propostas nos respectivos planos de manejo, ainda que as áreas inseridas em UCs federais **não** sejam transferidas à gestão municipal, pode-se prever o compartilhamento de recursos (humanos, financeiros e infraestrutura) e potencializar resultados no plano de manejo, alinhados à transversalidade da gestão costeira (SCHERER et al., 2019; 2020).

A implementação do Projeto Orla com a elaboração do PGI parte do pressuposto da compreensão da orla como um espaço que é patrimônio da União, configurado por atividades e usos diversificados, sujeito a uma série de conflitos socioambientais e econômicos resultantes do seu processo de uso e ocupação e da multiplicidade de instituições envolvidas na gestão e administração pública. Para tal, a gestão deste espaço deve obedecer a princípios de governança, envolvendo o conjunto de atores, incorporando normas ambientais, urbanas, patrimoniais e turísticas na política de regulamentação dos usos do mar adjacente à terra, das praias, dos terrenos de marinha e acrescidos (áreas públicas), em um processo participativo na alocação de recursos e na tomada de decisão. Para orientação dos gestores, o governo federal publicou um conjunto de manuais que vêm sendo utilizado desde o início dos anos 2000, não apenas na elaboração de PGI, sua função primordial, mas também por outros setores da sociedade, como a academia e instituições da sociedade civil (SCHERER et al., 2019). Assim, tais manuais se tornaram referência na temática da gestão da Orla no Brasil, sendo norteadores de propostas de ordenamento territorial em zonas costeiras. Porém, com as mudanças conceituais e de normas regulamentares impostas, principalmente pelo TAGP, os mesmos devem ser aprimorados conforme preconizado no Decreto nº 5300/2004.

## **4.2. TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS – TAGP**

Através da Lei Federal nº 13.240/2015 a SPU ficou autorizada a transferir a responsabilidade da gestão de praias urbanas brasileiras aos municípios litorâneos através da assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP), sem, no entanto, transferir a titularidade. Esta transferência pauta-se nas competências Constitucionais comuns aos entes Federados, nas diretrizes gerais de descentralização previstas no Decreto-Lei nº 200/1967 e mais especificamente na Lei nº 9.636/1988, que atribui a todas as esferas do poder executivo a obrigação de “zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental” (Art. 11, §4º, Brasil, 1998), bem como na constituição que estabelece o Brasil enquanto República Federativa.

A Portaria SPU nº 113/2017 regulamentou a Lei Federal nº 13.240/2015 com a aprovação do modelo do TAGP. Posteriormente, tal lei foi alterada pela Lei nº 13.813/2019, que ampliou as áreas da

União passíveis de transferência à gestão municipal para as praias marítimas não urbanas, modificando o TAGP através da Portaria SPU nº 44/2019.

Este arranjo proporciona ao município a possibilidade de maior autonomia em seu território, amparado pelos órgãos federais e estaduais, abrindo espaço para a prática da gestão de praias que integre os aspectos relevantes da orla marítima, agregando segurança jurídica e fiscalização constantes. A possibilidade de transferência da gestão das praias aos municípios vem ao mesmo tempo cobrir uma lacuna e resolver uma sobreposição de competências que resulta em dificuldades na fiscalização e no ordenamento territorial. Ainda, preenche um vazio administrativo que depende de responsabilidade compartilhada entre a União, Estado e Municípios que, muitas vezes, não interagem (SCHERER et al., 2019; 2020).

Ao escolher aderir ao TAGP, além de receber maior autonomia na gestão deste espaço público, a Prefeitura municipal se compromete a desenvolver e implementar o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), assumindo, portanto, um compromisso com a qualificação da gestão de praias. Isto implica uma maior responsabilidade pela gerência de sua orla, considerando a fragilidade e potencialidade dos ambientes naturais, os aspectos urbanísticos e o bem-estar social, em meio ao desenvolvimento econômico, inclusive àquele relacionado ao turismo (SCHERER et al., 2019; 2020).

A implementação do Projeto Orla, no âmbito da transferência da gestão de praias via TAGP, poderá trazer uma maior relevância a este importante instrumento de gestão para a esfera municipal. Tendo sua ênfase na gestão territorial, para que o mesmo possa ser exequível, é necessário compatibilizar o PGI aos demais instrumentos de ordenamento territorial vigentes, com destaque à legislação urbanística, tais como o Plano Diretor Municipal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Ambiental, assim como o ZEEC. Embora estes instrumentos possam ser elaborados e implementados em distintas escalas geográficas e administrativas, é possível apontar conexões entre suas diretrizes e ações, maximizando a efetivação do conjunto de mecanismos que norteiam as políticas públicas municipais.

É importante ressaltar que a implementação do Projeto Orla no município pode ter início sem que haja, necessariamente, a assinatura do TAGP. Neste caso, a adesão deve se dar por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente – OEMA e da Superintendências do Patrimônio da União - SPU/UF nos respectivos estados.

Para além da possibilidade de melhora no planejamento e ordenamento territorial, a adesão ao TAGP pode proporcionar o aumento da receita municipal, na medida em que o Art. 14, § 2º, II (Lei 13.240/2015), prevê “o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas”. A adesão também é uma oportunidade para maiores investimentos econômicos na orla, visto que os valores obtidos das sanções relacionadas à fiscalização realizada neste espaço (eg. recursos provenientes da aplicação de multas), obrigatoriamente deverão ser investidos na qualificação da orla marítima<sup>14</sup>. Assim, a adesão ao TAGP traz resultados positivos para todo o município, potencializando a transformação de eventuais gastos com a gestão das praias em verdadeiros investimentos, com retornos relacionados à qualidade econômica, social e ambiental do território.

A adesão ao TAGP obriga a gestão municipal a elaborar e operacionalizar um novo nível de gestão local, com novas articulações de atores, instrumentos e valores que convergem para um ambiente civil mais participativo. Ainda, com o TAGP é criada a figura do Gestor Municipal de Utilização de Praias, agente público responsável pela interlocução entre o Município e a SPU/UF e a quem caberá dar cumprimento ao Termo. Assim, o município dá um passo importante no sentido da autogestão mais eficiente e do atendimento às exigências que elevam a qualidade socioambiental através de melhoria nos ambientes das instituições públicas e privadas, da participação da sociedade organizada e de negócios.

Ademais, ao aderir o TAGP e realizar uma gestão de praias eficiente o município tem potencial de se aproximar aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial os ODS:

- ODS 3 - Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades;
- ODS 11 - Cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis,

---

<sup>14</sup> TAGP, CLÁUSULA SÉTIMA, § 11

- ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- ODS 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- ODS 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
- ODS 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
- ODS 17 - Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável<sup>15</sup>.

Scherer et al. (2019; 2020b) destacam que a adesão ao TAGP deve ser vista de acordo com seus diferentes **ambientes de influência: institucional, social, ambiental e econômico**, conforme discutido a seguir.

## POTENCIAIS BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS

Como já colocado acima, alguns dos principais ganhos para os municípios são a possibilidade de ordenamento<sup>16</sup> da orla marítima; a atribuição de responsabilidades na gestão de praias, bens de todos os brasileiros; a possibilidade de novas frentes de arrecadação de divisas<sup>17</sup>; e a estruturação de políticas públicas com base na governança.

Em primeiro lugar, chama-se a atenção para a oportunidade de integração com a atuação das esferas Estadual<sup>18</sup> e Federal, numa responsabilidade compartilhada pela gestão da orla marítima (Scherer et al., 2020). O Decreto nº 5.300/2004, no Art. 37, define que “Compete ao Ministério do Meio Ambiente, em articulação com o Ministério do Turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR e a Secretaria do Patrimônio da União, desenvolver, atualizar e divulgar o roteiro para elaboração do Plano de Intervenção da Orla Marítima”. Sendo o PGI e suas atualizações periódicas obrigatórias aos municípios signatários do TAGP, conseqüentemente, eles também estarão sujeitos aos artigos em questão. A gestão compartilhada também está contemplada no TAGP, e suas cláusulas 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> dedicam-se às responsabilidades atribuídas ao município, à SPU nacional, e estadual, respectivamente, incluindo não apenas cumprimentos burocráticos, como também a assessoria técnica apta a orientar a elaboração ou atualização do PGI.

Em segundo lugar, para além do cumprimento da legislação existente, o estabelecimento da governança perpassa pelo desenvolvimento de uma gestão que promova políticas públicas transversais, que coordene as ações das três esferas governamentais. Isto fortalece a gestão e a governança, na medida em que evita a fragmentação dos objetivos e metas de gestão, além de evitar o desperdício de recurso público com a sobreposição de programas semelhantes definidos por agentes distintos, equalizada pelo Gestor de Praias.

Regiões Metropolitanas e outras instituições associativas intermunicipais (ex. associações ou consórcios intermunicipais) também podem se beneficiar, utilizando elementos já existentes de cooperação para o cumprimento do TAGP, bem como para a troca de aprendizado e experiência entre

<sup>15</sup> <https://odsbrasil.gov.br/>

<sup>16</sup> TAGP, CLÁUSULA TERCEIRA, Incisos I e V (item c).

<sup>17</sup> TAGP, CLÁUSULA SÉTIMA, Incisos I (item b) e II (item b).

<sup>18</sup> TAGP, CLÁUSULA QUINTA, Inciso VI.

os municípios envolvidos. Balneabilidade, resíduos sólidos e erosão costeira são exemplos de desafios municipais que podem ter soluções regionais, como já ocorre nas Agências Metropolitanas<sup>19</sup>.

Outro aspecto importante é a comunicação entre os entes públicos e a sociedade. Incentivados pelo TAGP, os municípios devem estabelecer canais de comunicação (ouvidorias) que permitam que usuários das praias opinem e participem da gestão<sup>20</sup>. Esta é uma estratégia importante para conhecer a realidade e sua constante evolução, avaliando as ações em imediato, médio e longo prazo. Por exemplo, canais digitais de comunicação com o usuário que recolham opiniões espontâneas sobre ações continuadas e/ou específicas, como a instalação eventual de novos equipamentos e/ou serviços. Também é importante estabelecer canais de comunicação para denúncias acerca de infrações cometidas no espaço litorâneo, tais como invasão da propriedade pública, degradação ambiental e patrimonial, despejo incorreto de poluentes, tráfego de veículos não autorizados, entre outros. Canais de atendimento ao público são obrigatórios na gestão pública brasileira, conforme a Lei nº 13.460/2017. No caso das praias, para os signatários do TAGP também há a necessidade de que sejam disponibilizadas ferramentas específicas, lembrando-se da obrigação municipal de manter sítio eletrônico com informações acerca do TAGP.

## POTENCIAIS BENEFÍCIOS SOCIAIS

A necessidade de manter um ambiente social produtivo e saudável perpassa o cuidado com o ambiente natural. Muitas das atividades e usos humanos no ambiente urbano são diretamente dependentes dos ecossistemas e seus serviços associados. Os serviços ecossistêmicos podem beneficiar o bem-estar humano, através da prestação de serviços de proteção costeira, provisão de recursos hídricos e pesqueiros, por exemplo. Nesse sentido, os serviços ecossistêmicos funcionam como uma ponte eficaz entre as abordagens ecológica e econômica (CONSTANZA et al., 2017). Ou seja, o gerenciamento dos ambientes naturais (e seus serviços ecossistêmicos) influencia o bem-estar social e a manutenção de grande parte das atividades econômicas.

A má gestão de espaços públicos e naturais em administrações que negligenciam aspectos relacionados à sustentabilidade no planejamento do uso e da ocupação do solo tem implicações na dinâmica social. Ela pode desencadear, por exemplo, a restrição de acesso e circulação a determinados grupos sociais. Em municípios em que a especulação imobiliária acaba por deslocar populações mais vulneráveis socialmente, muitas vezes, estas acabam por terem suas atividades econômicas inviabilizadas, como é o caso de comunidades pesqueiras.

A qualidade ambiental igualmente favorece a saúde pública dos munícipes e visitantes. A poluição dos recursos hídricos, e a proliferação de doenças e de animais hospedeiros de doenças, são alguns dos exemplos que afetam a saúde da população, declinando as condições de bem-estar local. Quadro este, que pode ser revertido com a prática da gestão da orla marítima que pode ser estabelecida mediante a assinatura do TAGP.

Sendo as praias no Brasil um bem público e um espaço de lazer democrático, são também fortes concorrentes na escolha de opções de lazer urbano de populações que cada vez mais valorizam os espaços públicos, usufruindo de fácil e rápido acesso, conforto, segurança e oportunidade de contemplação da natureza ou uso para esportes de ação.

Alguns dos benefícios sociais advindos da adesão e do cumprimento do TAGP são a possibilidade de incentivos a negócios, a atração de investidores, a minimização e melhor gestão de conflitos na faixa de praia, a inserção de novas tecnologias sociais, como programas de voluntariado, cooperativas nas áreas de turismo, observatórios, o fortalecimento dos conselhos municipais<sup>21</sup>, entre outros. Praias são um espaço propício ao desenvolvimento de atividades no âmbito das economias criativas, as quais geralmente envolvem pessoas locais que observaram necessidades locais a serem atendidas de

---

<sup>19</sup>As agências metropolitanas são órgãos intersetoriais, vinculados aos governos estaduais, que articulam diversos municípios e respondem às diretrizes dos governos estaduais e federal. São uma solução para gerir os problemas e interesses comuns das regiões metropolitanas. Esses órgãos técnicos assumem funções de planejamento, assessoramento e regulação urbana e procuram viabilizar instrumentos de desenvolvimento integrado e dar apoio à execução de funções públicas (<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=365879>).

<sup>20</sup> TAGP, CLÁUSULA TERCEIRA, Incisos II e V (item a6).

<sup>21</sup> TAGP, CLÁUSULAS SÉTIMA (Inciso II), OITAVA e NONA.

formas inovadoras. Essas economias facilitam a fixação de empreendedores, seus colaboradores e divisas no território onde são desenvolvidas. Ainda, essas iniciativas podem ser exportadas para outras praias com sistemas de gestão semelhantes.

Como já discutido, a gestão da orla marítima brasileira preconiza a participação social nas tomadas de decisão, de forma que ela se configura como um importante benefício a ser obtido com a adesão e cumprimento do TAGP, fortalecendo a governança no estreitamento das relações entre a sociedade civil e o poder público, favorecendo políticas públicas mais efetivas, bem como o cumprimento das normas legais.

## POTENCIAIS BENEFÍCIOS AMBIENTAIS

A orla marítima concebe uma área que vai além de um espaço físico delimitado, comportando aspectos físicos, ambientais, sociais, urbanísticos, patrimoniais, legislativos e institucionais. O Decreto nº 5.300/2004 estabelece critérios para a delimitação da orla municipal em seu artigo 23, baseados em aspectos peculiares do ambiente natural de cada município, levando-se em consideração os ambientes imersos e os submersos até a profundidade (isóbata) de 10 m. Independente da delimitação física da orla, todas tendem a ser um complexo sistema que envolve os aspectos supracitados.

No que tange ao aspecto ambiental, praias, costões rochosos, restingas, dunas, banhados, floresta ombrófila densa, pradarias submersas, recifes de coral compõem a paisagem emersa e submersa da orla marítima brasileira, por vezes em sua forma mais pristina, por vezes já degradados, descaracterizados e intercalados com sistemas urbanos. A manutenção destes ecossistemas é de suma importância para as atividades humanas em ambientes urbanos na zona costeira, pois são responsáveis pelo fornecimento de diversos serviços ecossistêmicos, tais como: oferta de recurso hídrico para abastecimento doméstico e industrial, oferta de alimentos provenientes da fauna e flora marinha, prevenção e minimização de processos erosivos e áreas para recreação e lazer, como praias e lagoas costeiras. A constante alteração no uso e ocupação do solo, aliada a dificuldade no ordenamento e planejamento territorial, negligenciam a presença dos ecossistemas e sua conectividade, culminando em impactos adversos sobre os mesmos e também sobre as próprias atividades antrópicas que deles dependem.

O estabelecimento de uma gestão de praias responsável, que considere o ordenamento e o planejamento da orla, e o cumprimento dos requisitos do TAGP, trará ganhos ao município, promovendo a conservação dos ambientes costeiros e a manutenção dos serviços ecossistêmicos e seus benefícios às cidades e comunidades costeiras.

A adesão ao TAGP pode vir a confirmar e fortalecer uma decisão municipal de conservar o ambiente marinho e costeiro local, que vise promover o maior bem-estar social e ambiental, na medida em que prevê planejamento e ordenamento territorial, mediação de conflitos de uso de recursos, e garantindo maior cumprimento das leis ambientais correspondentes, através de instrumentos como o zoneamento e a fiscalização ativa.

Deve-se ressaltar também a importância da manutenção da qualidade ambiental não apenas para questões humanas, mas também para a biodiversidade costeira e marinha, objetos de proteção pela legislação brasileira e que dependem das praias e demais ecossistemas da orla para a sua existência. As tartarugas marinhas<sup>22</sup>, por exemplo, se reproduzem no ambiente arenoso das praias, e as aves migratórias marinhas, se reproduzem, descansam e se alimentam no ambiente costeiro marinho, como manguezais e marismas. A conservação de ambientes naturais e espécies da biota também abre espaço para o desenvolvimento da governança bem-sucedida, envolvendo a sociedade civil em programas e projetos executados na orla, promovendo o engajamento na gestão.

Devido à extensão da costa brasileira e ao número de interessados potencialmente envolvidos, a transferência da gestão das praias da esfera federal à municipal é considerada por Scherer et al. (2020) uma das maiores e mais importantes iniciativas de gestão costeira da América do Sul e, talvez, no Mundo.

Seus mecanismos de avaliação, monitoramento e adaptação também estão sendo construídos ainda nos estágios iniciais de sua implementação. Essas ações devem resultar em melhoria da comunicação, na eficiência de sua implantação e, em linhas gerais, nos resultados esperados. A

---

<sup>22</sup><https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/conheca-5-especies-de-tartarugas-marinhas-brasil/> e <https://www.tamar.org.br/>



tendência é que mais municípios costeiros assinem o TAGP no futuro. Os municípios brasileiros estão tendo a oportunidade de se tornarem mais autônomos para a qualificação da gestão de suas praias. A capacidade de realizar uma gestão adequada depende intrinsecamente da capacidade instalada dos municípios, pois alguns não possuem corpo técnico qualificado, infraestrutura política e/ ou física ou, ainda, recursos financeiros para executar esta tarefa. No entanto, um modelo alternativo está posto e se encontra disponível para permitir a apropriação de suas melhores práticas e a correção de possíveis fragilidades. Com a realização de um ciclo completo de implantação (3 anos) pelos primeiros municípios signatários do termo em 2017, a expectativa é que grande parte das praias brasileiras passe por uma nova e mais sustentável forma de gestão (SCHERER et al., 2020b).

## POTENCIAIS BENEFÍCIOS ECONÔMICOS

A transferência das receitas auferidas com os usos autorizados na praia, bem como aquelas advindas das sanções aplicadas<sup>23</sup>, faz com que o município passe a ter a autonomia na gestão das respectivas receitas, desburocratizando as autorizações, levando a melhoria na cadeia produtiva e consequente aumento da arrecadação municipal. O TAGP também permite ao município realizar ou contratar obras necessárias à melhoria da infraestrutura urbana, de lazer, turística ou de interesse social (SCHERER et al., 2020b). A autorização da SPU apenas deve ser solicitada caso as obras previstas modifiquem permanentemente as áreas objeto do Termo (Cláusula Oitava, TAGP). No entanto, esse fator não exime a necessidade de requerimento de demais licenças à realização das obras.

Na orla marítima reside potencial para o crescimento do lazer e do turismo de sol e praia em suas diversas manifestações. Uma boa gestão destes espaços contribui para atrair usuários locais, veranistas, turistas nacionais e internacionais. Cada um desses segmentos de usuários está cada vez mais bem informado, e por isso mais exigente às suas necessidades e preferências, aumentando a demanda sobre a qualidade e diversidade dos serviços municipais e privados disponibilizados na orla. Essa cobrança influencia diretamente a oferta de opções de lazer de qualidade e atratividade turística no município.

A adequada gestão de praias, dentro dos preceitos do TAGP, pode facilitar a certificação ambiental na área abrangida. As certificações de praias conferem diferencial ao município, atestando uma gestão responsável e ordenada, sendo um bom atrativo para os usuários das praias, em especial a classe turística. Questões como a gestão de resíduos sólidos, cuidados com a balneabilidade, ordenamento do comércio, atividades de conscientização ambiental, existência de canais de comunicação, disponibilização de equipamentos de segurança e bem-estar do banhista são requisitos dos sistemas de certificação disponíveis mundialmente, inclusive na Bandeira Azul. Alguns selos conferem credibilidade e reconhecimento a usuários individuais ou institucionais a partir de comparações com referenciais conhecidos por eles anteriormente. Assim, aumentam a confiança de investimento em um ambiente minimamente seguro, preservado e produtivo (SCHERER et al., 2020b).

Conforme Marchese et al. (2021) apesar da aplicação contínua dos esquemas de classificação que, em sua maioria, não eram adaptados aos desafios enfrentados pelas praias, eles ainda são uma opção viável para reforçar e validar a gestão costeira integrada. Conseqüentemente, a gestão deve ser reinstaurada a partir de uma nova abordagem epistemológica, mais ampla e complexa do que o reducionismo e o positivismo, uma vez que essas abordagens limitam o escopo das ciências naturais e jurídicas, respectivamente. O Brasil possui diversas praias aptas e adaptadas para a implementação do turismo sustentável como principal ativo socioeconômico. Marchese et al. (2021) concluem que se o Projeto Orla for devidamente ajustado para incluir efetivamente ferramentas de gestão de praias, como as certificações, não haverá dúvidas quanto à sua fundamental importância para o bem-estar de brasileiros e turistas.

Neste sentido, a Portaria Interministerial nº 151, de 2009, que envolve o Ministério da Economia e o Ministério do Turismo, estabelece a gestão compartilhada das áreas turísticas de domínio da União. Esta portaria tem como objetivo o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização e utilização das áreas com potencial turístico, visando atrair investimento e qualificar o turismo no país. Neste instrumento são citados aspectos específicos às faixas litorâneas, com menção ao decreto 5300/2004. No caso do litoral atlântico brasileiro, o PGI é requisito para a identificação e delimitação das áreas com

---

<sup>23</sup> TAGP, CLÁUSULA SÉTIMA, § 2º

potencial para o desenvolvimento do turismo, destacando sua relação com o TAGP, o qual condiciona a gestão municipalizada das praias ao desenvolvimento do mesmo instrumento, fortalecendo e potencializando seu alcance para apoiar o desenvolvimento socioeconômico mais sustentável da orla brasileira.

O turismo, que fomenta a economia da maioria das cidades litorâneas do país, também é ressaltado no contexto do eixo econômico da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031 - anexo do Decreto Federal nº 10.531/2020). Tal eixo está alinhado à perspectiva do TAGP para o aproveitamento das potencialidades regionais e no desafio de promover o desenvolvimento sustentável.

## 5. SITUAÇÃO ATUAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DE PRAIAS

Dos 295 municípios defrontantes com o mar, 118 (40%) municípios fizeram a solicitação ao TAGP, destes 72 (61%) assumiram a gestão de suas praias marítimas até a data dos dados analisados (31/12/2020) (Tabela 1), somando mais de 24% dos municípios litorâneos com TAGP vigente. No entanto, em detalhe, 18 municípios tiveram seus pedidos indeferidos pela SPU, 15 estão em análise técnica, 10 foram cancelados, 1 revogado e 2 estão aguardando o requerente, por diferentes motivações. Destaca-se que o Sudeste teve a maior porcentagem de solicitações, com 32 (56,1%) pedidos dos municípios defrontantes com o mar dessa região, no entanto, o Sul obteve maior porcentagem de deferimentos, com 85,7% das solicitações dos municípios defrontantes com o mar dessa região – 24 deferimentos de 28 pedidos, ainda com dois em análise e dois indeferimentos. No Nordeste se tem municípios em diferentes situações dos requerimentos, com 56 solicitações efetuadas, apenas 26 (46,4%) obtiveram deferimento, e na região há o único pedido revogado do país, conforme pode ser verificado na tabela 1. Da região Norte, as duas solicitações de adesão foram indeferidas.

TABELA 1 – Situação dos requerimentos para celebração do TAGP entre julho de 2017 e dezembro de 2020 nas regiões costeiras brasileiras. Números absolutos e percentuais dos municípios defrontantes com o mar que solicitaram o TAGP e destas solicitações, o encaminhamento dado pela SPU, como: deferido, indeferido, em análise técnica; cancelado; revogado ou aguardando o requerente.

Regiões	Municípios defrontantes com o mar (n)	Solicitação - n (% municípios)	Deferido - n (% solicitações)	Indeferido - n (% solicitações)	Em análise - n (% solicitações)	Cancelado - n (% solicitações)	Revogado - n (% solicitações)	Aguardando o requerente - n (% solicitações)
N	22	2 (9,1%)	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
NE	164	56 (34,1%)	26 (46,4%)	14 (25%)	7 (12,5%)	6 (10,7%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)
SE	57	32 (56,1%)	22 (68,8%)	0 (0%)	6 (18,8%)	4 (12,5%)	0 (0%)	0 (0%)
S	52	28 (53,8%)	24 (85,7%)	2 (7,1%)	2 (7,1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Total	295	118 (40%)	72 (61%)	18 (15,3%)	15 (12,7%)	10 (8,5%)	1 (0,8%)	2 (1,7%)

Fonte: Elaboração própria; dados NUGEP, 2020.

Cabe ressaltar que existem exceções ao TAGP atual como: os corpos d'água, mar, rios e estuários; as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional; as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais; as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União; e as áreas situadas em unidades de conservação (UCs) federais<sup>24</sup>. Ainda assim, no caso de praias situadas no interior de UCs federais é possível a aplicação da metodologia do Projeto Orla, desde que compatibilizando com os diferentes instrumentos de gestão local (e.g. Planos de Manejo).

Já existe uma articulação iniciada pela Lei nº 13.813/2019 com alteração do art. 14 da Lei nº 13.240/2015, que possibilitou a transferência da gestão das praias aos municípios, incluindo a transferência da gestão das orlas e praias estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas

<sup>24</sup> CLÁUSULA PRIMEIRA § 2º - TAGP

de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos, mantendo as exceções já presentes na Lei nº 13.240/2015. Entretanto, ainda há a necessidade de adaptação do atual TAGP (voltado apenas as praias marítimas urbanas e não urbanas), bem como de alguns aspectos da metodologia do Projeto Orla para ambientes estuarinos, fluviais e lacustres.

Atualmente cerca de 42 municípios defrontantes com o mar têm suas praias totalmente inseridas em UCs Federais (N=6, NE=29, SE=2, S=5), ou seja, não são passíveis à municipalização da gestão de suas praias. Destes, 22 municípios estão inseridos em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), que detêm características de proteção voltadas ao uso sustentável (BRASIL, 2000). No entanto, o processo de implantação e funcionamento das APAs envolve uma série de desafios advindos de aspectos políticos e socioambientais que retratam contextos históricos específicos, aliados às políticas ambientais que serviram como pano de fundo (GONÇALVES et al., 2011). Por exemplo, o Estado do Piauí tem suas praias marítimas totalmente inseridas na APA do Delta do Parnaíba (Figura 3), e por isso estão entre às exceções da transferência. No entanto, podem fazer seu PGIs com a metodologia do Projeto Orla, como observado nos municípios de Luís Corrêa e Parnaíba, que possuem tais planos datados de 2002, mas que tiveram suas solicitações ao TAGP indeferidas. Nesse sentido, observa-se como potencial a possibilidade de transferência no caso de praias inseridas em UCs federais da categoria APA, uma vez que a gestão é menos restritiva que UCs da categoria proteção integral e pode vir a contribuir com a implementação e consolidação dos espaços protegidos.

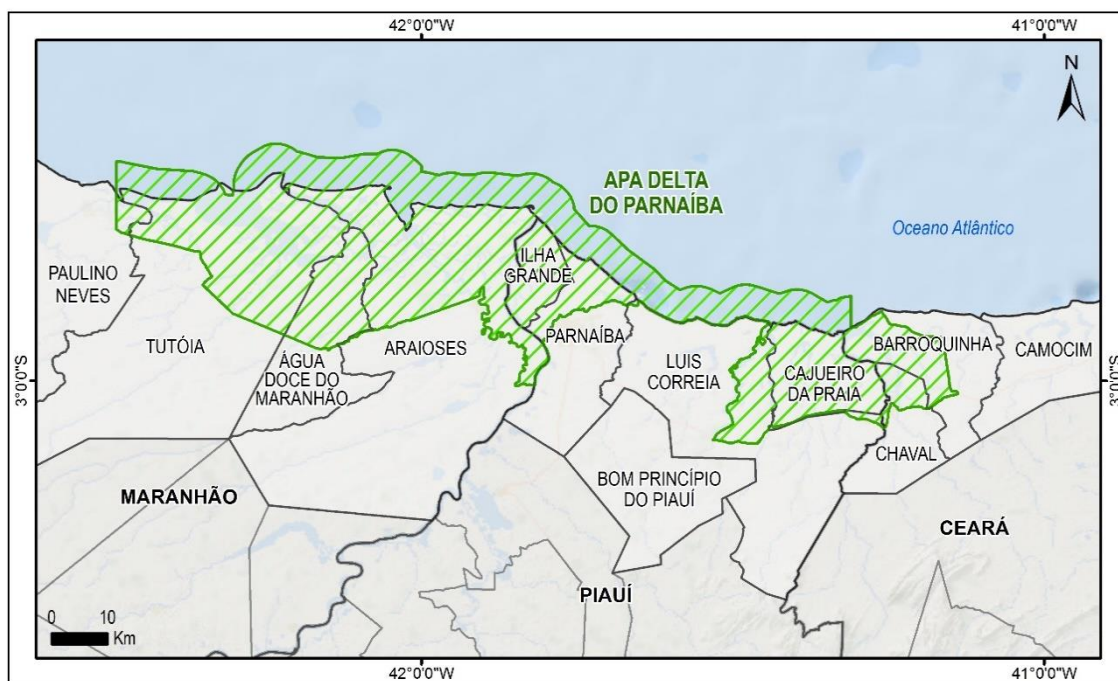


FIGURA 3 - Municípios costeiros do Estado do Piauí com suas praias inseridas em Unidade de Conservação Federal e por isso, sem possibilidade de transferência da gestão. Fonte: Elaboração própria; Dados vetoriais estados e municípios IBGE; UCs Federais ICMBio.

No que diz respeito à adesão ao TAGP, ocorreu um maior número de celebrações em um primeiro momento, logo após sua instituição, mas que se reduziu nos anos consecutivos. Em um panorama geral, pode-se verificar que o ano de 2017, quando publicado o modelo do TAGP, foi o ano de maior adesão de municípios (40%) decaindo ao longo dos anos seguintes (Figura 4). A mudança na taxa de adesão municipal à gestão de praias pode ser justificada com diferentes hipóteses: desde a influência positiva da publicização da portaria até a inobservância de benefícios claros aos municípios. No trabalho de Scherer et al. (2020) os dados de solicitação à transferência da gestão de praias são apresentados em detalhe mensal, assim como a situação de deferimento à adesão (recorte 2017 - dez/2019).

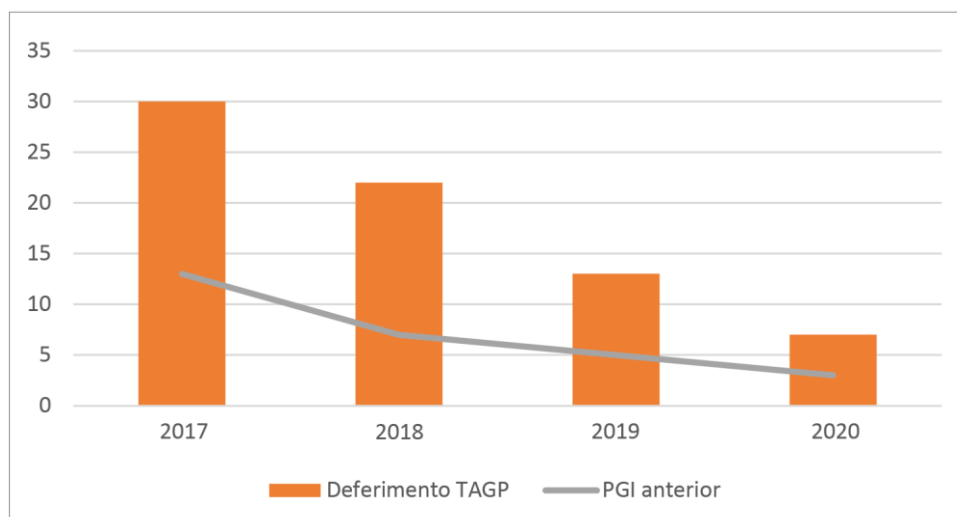


FIGURA 4: Número de municípios com TAGP deferidos entre 2017 e 2020, e destes, o número de municípios que já possuíam PGI anterior à adesão. Fonte: Elaboração própria.

O segundo instrumento analisado – o PGI – é construído por meio da metodologia participativa do Projeto Orla, que possui aproximadamente 20 anos de existência, além de ser condicionante ao TAGP. Foram contabilizados a partir dos dados analisados nesse estudo, a existência de 68 PGIs anteriores ao TAGP (até 2017). Quanto ao histórico de adesão ao Projeto Orla, não há dados temporais consolidados, mas com base nos PGIs levantados nesse estudo são observadas publicações, sobretudo na primeira década dos anos 2000. Quase 50% dos PGIs anteriores ao TAGP foram publicados em 2004, quando houve um grande esforço, por meio de Convênios de Cooperação Técnica entre MMA, SPU e Municípios. As datas dos PGIs anteriores e demais dados levantados referentes ao TAGP dos municípios e existência e UCs estão disponibilizados como apêndice.

Na figura 4, acima, são apresentados os números de deferimentos do TAGP aos municípios por ano, desde a sua publicação (julho de 2017) até o final de 2020 e adicionalmente o número de municípios com a existência de Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) anterior. Mais de 40% dos municípios que obtiveram a gestão de suas praias em 2017 já possuíam o PGI, e tal porcentagem é aproximada quando verificada a existência de PGI anterior nos municípios que atualmente detêm a gestão de suas praias (39%). Nesse sentido, e observada as condicionantes de revisão e elaboração de PGIs, quase metade dos municípios que possuem a gestão de suas praias precisam analisar os erros e acertos da implementação dos seus PGIs, por meio de um processo de revisão do instrumento. E os outros mais de 60% precisam dar início (ou continuidade) ao processo que envolve a construção do PGI. No entanto, atualmente a implementação da metodologia participativa é dificultada em seu aspecto presencial devido à pandemia da COVID-19.

Ao compararmos os números totais de TAGP e PGIs (72 entre 2017 e 2020, e 68 entre 2002 e 2017, respectivamente), pode-se verificar semelhanças e sobreposições, conforme explorado. O engajamento ao novo instrumento, ou seja, o sucesso na aderência ao TAGP pode ser justificado pelos benefícios mais claros deste instrumento aos municípios, definidos nas portarias que regulamentam o TAGP, impulsionado pela aplicação de uma metodologia já amplamente conhecida – o Projeto Orla, buscando a legitimação de um PGI para orientar a gestão das praias de forma democrática.

Em escala nacional, a abrangência dos instrumentos (sobrepostos ou isolados) é de 112 municípios, ou seja, 38% dos 295 municípios defrontantes com o mar possuem TAGP deferido e/ou PGI anterior. Destes, 44 municípios possuem apenas o TAGP, sem um PGI anterior, 28 municípios possuem os dois instrumentos, e 40 municípios com PGI anterior optaram por, até então, não aderir ao TAGP (Tabela 2).

TABELA 2: Situação atual da implementação dos instrumentos de gestão analisados – TAGP e PGI – nos municípios defrontantes com o mar.

Região	Municípios defrontantes com o mar (n)	Municípios com TAGP e PGI anterior	Municípios com TAGP e sem PGI anterior	Municípios com PGI anterior e sem TAGP	Total de municípios com TAGP e/ou PGI anterior
<b>Norte</b>	22	0	0	2 (9,1%)	2 (9,1%)
<b>Nordeste</b>	164	7 (4,3%)	19 (11,6%)	21 (12,8%)	47 (28,7%)
<b>Sudeste</b>	57	9 (15,8%)	13 (22,8%)	15 (26,3%)	37 (64,9%)
<b>Sul</b>	52	12 (23,1%)	12 (23,1%)	2 (3,8%)	26 (50%)
<b>Total</b>	295	28 (9,5%)	44 (14,9%)	40 (13,6%)	112 (38%)

Fonte: Elaboração própria; dados NUGEP, 2020.

Além dos 68 municípios com PGI anterior ao TAGP, há ainda municípios que iniciaram o processo de desenvolvimento de seus PGIs através do Projeto Orla. No entanto, há entraves na análise e aprovação deste instrumento pelo órgão estadual, e não há dados disponíveis sobre as fases de implementação do Projeto Orla nos municípios brasileiros desde a sua criação. Neste sentido, podemos citar dois exemplos de municípios que aderiram ao Projeto Orla, desenvolveram seus PGIs, mas que encontram problemas no processo de análise a nível estadual, como Balneário Rincão (MENEZES et al., 2016) e Araranguá (CRISTIANO et al., 2018b), com PGIs preliminares encaminhados para aprovação em 2015 e 2016, respectivamente. Outros municípios, como o caso de Balneário Arroio do Silva efetuaram a adesão ao Projeto Orla, mas não deram continuidade ao processo e redação do PGI<sup>25</sup>. Tais casos não são isolados e, dessa forma, é importante deixar claro que o número de PGIs acessíveis não retrata o universo de municípios que aderiram ao Projeto Orla, mas sim o resultado de um conjunto complexo de variáveis relacionadas à implementação da metodologia como a falta de apoio da esfera estadual e federal, o contexto político local, a falta de recursos, entre outros.

Além da condicionante da realização do PGI em três anos, segundo parágrafos VII e VIII da cláusula terceira do TAGP, o município deve enviar relatórios anuais de gestão e os relatórios de implementação do PGI, uma vez que o PGI seja legitimado após seu desenvolvimento ou revisão. Observada a prematuridade do instrumento, destes indicadores se pode avaliar apenas o sucesso no envio dos relatórios anuais, considerando que os municípios que tiveram a adesão em 2017 e, portanto, deveriam ter seus PGIs desenvolvidos até 2020, obtiveram dilação de prazo devido à pandemia de COVID-19. Dessa forma, ainda inexitem relatórios de implementação de PGIs e, portanto, a avaliação da eficiência na implementação do TAGP ainda é incipiente. No entanto, existe a articulação de diversos municípios para a elaboração ou revisão de seus PGIs em atendimento ao TAGP, carecendo de dados completos para um panorama nacional.

Com a análise dos dados oriundos do portal da gestão de praias da SPU, verificou-se que dos 31 municípios com deferimento da transferência da gestão das praias em 2017, 14 completaram o envio do relatório do primeiro ano de TAGP e, destes, cinco municípios efetivaram o envio do relatório do segundo ano. Além disso, dos 23 municípios com deferimentos da transferência da gestão das praias em 2018, cinco municípios enviaram o relatório do primeiro ano e apenas dois do segundo ano.

Para uma visão mais ampla da questão, considerando todos os municípios que obtiveram a gestão entre 2017 e 2018 (n=54), ou seja, que estão com o prazo expirado para o envio de ao menos um relatório anual de gestão, verifica-se que 19 (aproximadamente 35%) efetuaram tal envio. Portanto, isso significa que cerca de dois terços dos municípios que solicitaram a gestão de suas praias no período analisado, não estão cumprindo com parte de suas obrigações condicionantes firmadas a partir da assinatura do TAGP (65%). Tais dados refletem uma diminuição no cumprimento do envio de relatório anual, podendo ser lançada diversas hipóteses motivadoras como: falta de sanção ao descumprimento dos itens estabelecidos no termo, falta de recursos humanos para o preenchimento dos relatórios anuais, dificuldade de compreensão do modelo de relatório disponibilizado pelo SPU, desvalorização dos instrumentos de gestão de praias pela administração local, entre outros.

<sup>25</sup> [https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Projeto%20Orla/SC\\_SPU/SPU%20PTA%20-%20P.Orla%20Arroio%20Silva.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Projeto%20Orla/SC_SPU/SPU%20PTA%20-%20P.Orla%20Arroio%20Silva.pdf)

Nesse contexto, algumas hipóteses podem auxiliar na análise dos resultados obtidos, que apontam para entraves na operacionalização do TAGP, bem como para qualificação da gestão municipalizada das praias. Assim, infere-se as possíveis hipóteses:

- A motivação inicial dos municípios vislumbrava apenas “liberar” atividades no espaço da faixa de praia, como a circulação de veículos ou a consolidação de empreendimentos. No entanto, com o amadurecimento da compreensão desse instrumento, da devolutiva no âmbito municipal, da corresponsabilidade entre as diferentes esferas e da necessidade de atendimento das normativas federais, a “popularidade” do TAGP diminuiu.
- baixo número de resultados a curto prazo ou a transparência/divulgação deles, e vinculação ao instrumento. Ou seja, os municípios que ainda não possuem a gestão de suas praias, ao não visualizarem exemplos concretos em termos de arrecadação e infraestrutura, como vantagens do TAGP em outras praias, não se sentem engajados para aderir.

Com relação a baixa devolutiva municipal no cumprimento de condicionantes como o envio de relatórios anuais, também podem ser lançadas hipóteses que convergem com as citadas como potenciais para a queda no número de adesões, tais como:

- adesão visando o imediatismo, como o encerramento do pagamento de taxas para o uso de faixa de praia, sem observar as devolutivas, ou seja, sem o entendimento das responsabilidades municipais perante o TAGP;
- a falta de controle, orientação, cobrança ou sanções ao município que não atende o envio de relatórios, que pode ser entendida como um reforço positivo, observada estratégia de descentralização e transferência de responsabilidades, no entanto, compreendendo as dificuldades dos municípios para o atendimento completo das cláusulas do termo.
- a falta de estrutura administrativa, necessidade de contratação de pessoal especializado e capacitação técnica. Ou seja, poucos técnicos especializados na administração local para executar tal tarefa e demanda por recursos e orientação para a contratação;
- insuficiência na orientação e devolutivas das esferas estadual e federal.

Nesse sentido, pode-se propor a pergunta para pesquisas futuras: Quais foram as motivações para os municípios aderirem ao TAGP? Quais são os principais entraves para o cumprimento do termo por parte dos municípios? Pois, além do que está explícito no TAGP, o foco da prefeitura após o deferimento da gestão municipal de praias deve ser o investimento na revisão de planos e legislação municipal, o que demanda aplicação de recursos humanos e financeiros. Buscando a valorização do resultado de uma construção democrática, o PGI, cumprindo as ações previstas e alterações subsidiadas em ampla participação social.

A partir dessas informações, surgem outras indagações pertinentes, como: Qual o motivo de municípios que já possuem PGI não buscarem a formalização da municipalização da gestão de suas praias? Parte-se da premissa que existem exceções à transferência às municipalidades, como por exemplo as Unidades de Conservação (UCs) federais, que podem ser discutidas no âmbito do Projeto Orla, buscando a compatibilidade entre definições e ações do Plano de Manejo da UC e o PGI. No entanto, também podem ser lançadas outras hipóteses como:

- da perspectiva dos benefícios municipais na adesão ao TAGP, não aplicáveis aos que aderiram ao Projeto Orla anteriormente, e não tenham interesse no recurso financeiro auferido com o TAGP;
- a descontinuidade nas agendas de gestão federal voltados à zona costeira;
- a baixa valorização dos instrumentos por desvinculação da ação executada ao PGI que legitimou a atividade;



- medo/insegurança, face à falta de domínio no assunto;
- ações e planos de gestão territorial, costeiros, abordados como políticas de governo, e não de Estado
- o descontentamento com a metodologia de planejamento e gestão participativa.

Tais hipóteses e questionamentos lançados precisam ser explorados visando a otimização da abrangência do TAGP e conseqüentemente também do Projeto Orla, condicionado no instrumento. Menezes et al. (2016) citam a dificuldade de representantes do poder público em aceitar e valorizar a participação da sociedade no processo de gestão compartilhada proposto no Projeto Orla, o que ressalta a necessidade de um maior preparo, com a capacitação dos servidores para construção de políticas públicas participativas.

No contexto da participação social no Projeto Orla, Menezes et al. (2016) citam que a comunidade representa não somente fonte de informação, mas parte da realidade, e contribui ativamente no processo de construção coletiva. A sensibilização para a participação deve ultrapassar o nível dos movimentos sociais e representações da sociedade civil e alcançar os gestores públicos, responsáveis pela elaboração e pela execução de políticas públicas. A construção de modelos participativos de desenvolvimento é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e ecologicamente prudente (MENEZES et al., 2016).

As ações ambientais na região costeira, por vezes, são efetuadas visando o imediatismo, o que retroalimenta o ciclo dos problemas entre os instrumentos e esferas de gestão e são a chave da desintegração da gestão costeira municipal (CRISTIANO et al., 2019). A desintegração na gestão costeira pode ser identificada pela falta de diálogo entre os órgãos da administração pública responsáveis por implementar tais instrumentos, sendo comum verificar que o mesmo problema acaba sendo tratado de forma distinta pelas diferentes frentes que lideram cada um dos instrumentos (CRISTIANO et al., 2019). Outros estudos já apontavam que a integração e a operacionalização dos instrumentos das políticas públicas voltadas à zona costeira brasileira era o maior desafio na primeira década dos anos 2000, tanto para o governo, quanto para a sociedade civil organizada (POLETTE e VIEIRA, 2009), sendo que se pode inferir, com base nos resultados desse estudo, que este ainda se configura como um desafio vigente.

A gestão costeira integrada é uma questão de sustentabilidade a longo prazo, no entanto, é financiada e dotada para ser executado em curto prazo, de forma reativa (OTTER e CAPOBIANCO, 2000), o que torna o processo descontínuo e fadado ao fracasso. É necessário coordenar as políticas públicas e as ações transversais integradas à gestão costeira e ao planejamento territorial na tentativa de colaborar com maiores informações e maior racionalidade de valores e ciência de transformações da zona costeira (SANCHIZ et al., 2012).

Dois questões principais devem ser integradas na gestão costeira: a manutenção do bem-estar mútuo entre a sociedade e as áreas costeiras a longo prazo e a adoção de um modelo de governança, para se alcançar o bem-estar citado (BARRAGÁN, 2014). Este modelo deve adotar novos padrões de relacionamento entre a sociedade e o mercado, subordinados a fórmulas viáveis e mais integradas ao contexto social e ecológico, para se alcançar o planejamento estratégico (BARRAGÁN, 2014). Considera-se que o modelo adotado no processo de municipalização da gestão de praias no Brasil corrobora para o alcance da integração das questões citadas, sobretudo com a condicionante de elaboração do PGI por meio da metodologia do Projeto Orla.

## **6. DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

A gestão local de espaços públicos como as praias é uma tendência mundial crescente e ocorre também no Brasil. Esse fenômeno funde-se aos anseios da população, que exige cada vez mais qualidade de vida, revestindo seu comportamento com discurso e uma seleção de atitudes tendendo, teoricamente, a serem mais sustentáveis. Nesse sentido, trazer a gestão de praias para o âmbito municipal pode fortalecer o desenvolvimento da governança nos municípios costeiros. Menezes et al. (2016) citam que os processos de sensibilização e mobilização da sociedade no Projeto Orla poderão avançar de forma transgressiva e inovadora. Ao estruturar o PGI com a metodologia do Projeto Orla, a administração municipal, em parceria com a rede de atores locais, que engloba a sociedade civil, as

instituições de ensino e o setor privado, pode desenvolver políticas públicas e processos voltados à melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima. Assim, além de promover a participação social nos processos de decisão, esse processo também garante maior sucesso na implementação da agenda política estabelecida.

A consolidação da autonomia da gestão das praias pelo município apenas se inicia com a assinatura do TAGP, e tem continuidade pela formulação de ações a serem realizadas, direcionadas ao ordenamento dos usos e atividades em consonância com os ecossistemas locais, com o contexto social e seus aspectos urbanísticos. O sucesso da implementação destas ações depende do envolvimento dos atores, bem como das três esferas governamentais do executivo, sendo necessários espaços para a participação pública nas tomadas de decisão. Também é fundamental a integração dos órgãos federais (Ministério da Economia - SPU, Ministério do Turismo, Ministério do Meio Ambiente), estaduais (superintendências regionais da SPU, Órgãos Ambientais e Metropolitanos) e municipais (Secretarias competentes envolvidas), construindo uma sólida estrutura de governança, em que a administração pública seja capaz de promover respostas efetivas para a solução das demandas e conflitos existentes, em consonância com a fiscalização exercida através de outros órgãos, como o Ministério Público, Controladorias e Tribunais de Contas.

A necessidade de elaboração do PGI pressupõe a afirmação de que as praias, sobretudo as urbanas, são ecossistemas complexos, nos quais interagem variáveis e interesses diversos. Estes interesses vão desde aqueles relacionados aos moradores e usuários locais, até os advindos de acordos internacionais para a conservação da natureza e/ou do patrimônio histórico e cultural, além dos sempre presentes e cada vez mais intensos interesses do setor turístico, imobiliário, da indústria *offshore* (que acaba tendo impacto na costa, como derramamentos de óleo) e as atividades marítimo-portuárias. Isto implica dizer que estão em jogo compromissos firmados entre partes que podem estar na esfera local (ex.: prefeitura, barraqueiros, guarda-vidas, etc.), regional, nacional ou até mesmo global como, por exemplo, acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário (ex.: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS/ONU, e Década do Oceano). Assim, deve-se dar especial atenção à articulação política e institucional necessária para que a gestão compartilhada da orla seja possível. A continuidade dos projetos em sucessivas administrações, a participação da sociedade e da Câmara de Vereadores, bem como de outros setores da gestão pública e participativa são determinantes para o sucesso do processo.

A elaboração do PGI com a metodologia participativa do Projeto Orla oferece uma importante oportunidade para a sociedade não apenas acompanhar, mas de fato contribuir no direcionamento das políticas públicas municipais (CRISTIANO et al., 2018b), sendo fortalecida com o TAGP. O Projeto Orla abre um canal de diálogo, que permite à sociedade identificar os problemas e colocar as prioridades para a atuação dos agentes governamentais (CRISTIANO et al., 2018b). A gestão de praias, assim como todos os processos de gestão costeira, é uma oportunidade permanente de adaptação e melhoria continuada. Dentro desse cenário, é possível ao município almejar padrões de qualidade reconhecidos, como certificações e os ODS, se adaptar frente aos efeitos da mudança do clima e proporcionar melhor qualidade de vida aos usuários destas áreas, bens de uso comum do povo.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M.C.B.; COSTA, M.F. Environmental Quality Indicators for Recreational Beaches Classification. **Journal of Coastal Research**, v. 24, n. 6, p. 1439–1449, 2008.

BARRAGÁN, J.M. **Política, Gestión y Litoral** – Una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales. Madrid: Editorial Tébar Flores, Versão Reduzida/UNESCO, 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm). Acesso em abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988b)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em jan. 2021.



BRASIL. **Lei Federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em jan. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em jan. 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm). Acesso em jan. 2021

BRASIL. **Lei Federal nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm). Acesso em jan. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm). Acesso em mar. de 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.813, de 9 de abril de 2019.** Dispõe sobre a transferência de imóveis (...); altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e as Leis nºs 9.497, de 11 de setembro de 1997, 9.636, de 15 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, 11.483, de 31 de maio de 2007, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.649, de 27 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.483, de 31 de maio de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm). Acesso em jan. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em jan. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.** Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm). Acesso em jan. 2021.

CIRM - COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. **Resolução nº 05 da CIRM de 13 de dezembro de 1997.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF: Marinha do Brasil, [1997]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/resolucao-5-1997.pdf>. Acesso em jan. 2021.

CIRM; GI-GERCO – GRUPO DE INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO. **II Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. 2005**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, [2005]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Plano%20de%20Acao%20Federal%20PAF-ZC/PAF-ZC%202005.pdf> Acesso em jan. 2021.

CIRM; GI-GERCO. **IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. 2017**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, [2017]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/gerco/PAF-ZC%202017-2019.pdf> Acesso em jan. 2021.

COSTANZA, R., DE GROOT, R., BRAAT, L., KUBISZEWSKI, I., FIORAMONTI, L., SUTTON, P., FARBER, S., GRASSO, M. Twenty Years Of Ecosystem Services: How Farhad We come and how far do we still need to go? **Ecosystem Services**, v. 28, p. 1-16, 2017.

CRISTIANO, S.C. **Interfaces entre a Geoconservação e a Gestão Costeira no município de Araranguá (Santa Catarina, Brasil)**. 2018. Tese (Doutorado em Geociências) Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CRISTIANO, S. C.; PORTZ, L. C. ; LIN, S. ; CESA, J. ; BARBOZA, E. G. . Gestión Costera Desintegrada - propuesta para un cambio de paradigma en el municipio de Araranguá (Santa Catarina, Brasil). *In*: BATISTA, C. M.; MIER, R. E. L.; SIERRA-CORREA, P. C. (org.). **Estudios de caso sobre manejo integrado de zonas costeras en Iberoamérica: gestión, riesgo y buenas prácticas**. 1ed. Barranquilla: Corporación Universidad de la Costa, 2019, p. 257-291.

CRISTIANO, S.C.; PORTZ, L.; NASSER, P.; PINTO, A.C.; SILVA, P.R.; BARBOZA, E.G. Strategies for the Management of the Marine Shoreline in the Orla Araranguá Project (Santa Catarina, Brazil). *In*: BOTERO, C.M.; CERVANTES, O.D.; FINKL, C.W. (org.). **Beach Management Tools: Concepts, methodologies and case studies**. Suíça: Springer, 2018b, p. 735-754.

CRISTIANO, S.C.; PORTZ, L. C.; ANFUSO, G.; ROCKETT, G. C.; BARBOZA, E. G. Coastal scenic evaluation at Santa Catarina (Brazil): Implications for coastal management. **Ocean & Coastal Management**, v. 160, p. 146-157, 2018a.

GONÇALVES, M. P.; BRANQUINHO, F. T. B.; FELZENSZWALB, I. Uma análise contextual do funcionamento efetivo e participação popular em uma unidade de conservação: o caso da área de proteção ambiental de Petrópolis (Rio de Janeiro: Brasil). **Sociedade e natureza**, Uberlândia, vol. 23, n. 2, 2011.

MAGAROTTO; M. G.; COSTA, M.F.; TENEDÓRIO, J.A.; SILVA, C.P. Vertical growth in a coastal city: an analysis of Boa Viagem (Recife, Brazil). **Journal of Coastal Conservation**. vol. 20, p. 31–42, 2016.

MARCHESE, L.; BOTERO, C. M.; ZIELINSKI, S.; ANFUSO, G.; POLETTE, M.; CORREA, I. C. S. Beach Certification Schemes in Latin America: Are They Applicable to the Brazilian Context? **Sustainability**. Basel, v. 13, n. 2, p. 1-20, 2021.

MB – MARINHA DO BRASIL. Portaria nº 236/MB, de 23 de agosto de 2019. Institui Grupos Técnicos de assessoramento da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Brasília, DF: Ministério da Defesa, [2019]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/port-236-2019.pdf> . Acesso em jan. 2021.

MARRONI, E. V.; ASMUS, M. L. **Gerenciamento costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. 1. ed. Pelotas: USEB, 2005.

MENEZES, C. T. B.; LUMERTZ, L. S.; MUNARI, A. B.; CENI, G. Gestão integrada e participativa em ambientes costeiros: estudo de caso do Projeto Orla no município de Balneário Rincão, SC, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, v. 38, p. 347-360, 2016

ME - MINISTÉRIO DA ECONOMIA; MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. **Portaria Interministerial nº 151, de 10 de abril de 2019**. Estabelece a gestão compartilhada das áreas turísticas, de domínio da União. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2019]. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70929361/do1e-2019-04-10-portaria-interministerial-n-151-de-10-de-abril-de-2019-70929357](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70929361/do1e-2019-04-10-portaria-interministerial-n-151-de-10-de-abril-de-2019-70929357) . Acesso em jan. 2021.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria MMA nº 34, de 2 de fevereiro de 2021**. Aprova a listagem atualizada dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [2021]. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-mma-n-34-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053267>. Acesso em mar. 2021.

NICOLODI, J. L.; ASMUS, M.L. ; TURRA, A. ; POLETTE, M. . Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba. v. 44, p. 378-404, 2018.

NICOLODI, J. L.; GRUBER, N. L. S. Abordagem geográfica da gestão costeira integrada. In. MUEHE, D.; LINS-DE-BARROS; F. M., PINHEIRO, L. S. (org.). **Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Caroline Fontelles Ternes, 2020. p. 382-401.

OLIVEIRA, M. R. L.; NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, p. 89-98, 2012.

OTTER, H.S.; CAPOBIANCO, M. Uncertainty in integrated coastal zone management. **Journal of Coastal Conservation**, v. 6, p. 23-32, 2000.

POLETTE, M.; VIEIRA, P.F. Avaliação dos avanços e impasses da gestão compartilhada da zona costeira brasileira: análise dos instrumentos de gestão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. In. RIBEIRO, W.C. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 275-304.

PORTZ, L.C. **Gestão de praia e dunas: Aplicações para a região costeira do Rio Grande do Sul**. 2012. Tese (Doutorado em Geociências), Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SANCHIZ, M.B.; GARCÍA, G.M.; RODRÍGUES, F.C. La Gobernanza Integrada del Litoral el Plan de ordenación del litoral de Galicia (POL). **Costas**, v. 1, n. 1, p. 27-48, 2012.

SCHERER, M. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 13, n. 1, p. 3-13, 2013.

SCHERER, M. E. G.; ASMUS, M. L. ; GANDRA, T. B. R. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, p. 431-444, 2018.

SCHERER, M. E. G.; NICOLODI, J. L.; COSTA, M.; CORRANI, N. R.; GONCALVES, R.; CRISTIANO, S.; RAMOS, B.; CAMARGO, J. M.; SOUZA, V. A.; FISCHER, L.; SARDINHA, G. D.; MATTOS, M.; PFUETZENREUTER, A. Under New Management. **Journal of Coastal Research**, v. 95, p. 945-952, 2020.

SCHERER, M.E.G.; SANCHES, M.; NEGREIROS, D. Gestão das Zonas Costeiras e as Políticas Públicas no Brasil: um diagnóstico. In: BARRAGÁN, J. M.; ARENAS, P.; CHICA RUIZ, J. A.; ONETTI, J.G.; SANABRIA J. G. **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamerica: un diagnóstico Necesidad de Cambio**. Espanha: Red Ibermar, 2009. P. 291-330.

SCHERER, M. E.G.; NICOLODI, J.L.; COSTA, M. F.; PFUETZENREUTER, A.; RAMOS, B.; LIMA, F.V.; SARDINHA, G.; CAMARGO, J. M.; FISCHER, L.O.; MATTOS, M. P.S.; CORRAINI, N.; GONÇALVES, R. K.; CRISTIANO, S.C.; SOUZA, V. A. *Gestão de Praias Marítimas. Incentivos à assinatura do Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas (TAGP)*. Florianópolis: UFSC, 2019. 27 p. DOI: 10.13140/RG.2.2.25524.60804. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/1-2-3-texto-de-incentivo-a-adesao-tagp\\_final-setembro2019.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/1-2-3-texto-de-incentivo-a-adesao-tagp_final-setembro2019.pdf) . Acesso em jan. 2021.

SECIRM – SECRETARIA ESPECIAL DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. **Portaria/SECIRM nº 144, de 12 de dezembro de 2019**. Estabelece a composição, as competências e a forma de atuação do Grupo Técnico de Integração do Gerenciamento Costeiro (GIGERCO). Brasília, DF: Marinha do Brasil, [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/portaria-144-secirm-criacao-gigerco.pdf> . Acesso em jan. 2021.

SEIXAS, C. S. Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais. *In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (org). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências***. Florianópolis: APED/Secco, 2005. p. 73-105.

SPU - SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Portaria nº 44, de 31 de maio de 2019**. Amplia a aplicabilidade da Portaria 113/2017 para as praias marítimas urbanas e não urbanas. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2019]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-44-de-31-de-maio-de-2019-161204673> . Acesso em jan. 2021.

SPU - SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Portaria nº 113, de 12 de julho de 2017**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, [2017]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/portaria-113-2017.pdf> . Acesso em jan. 2021.

VASCONCELOS, V. V.; MARTINS-JÚNIOR, P. P. Protótipo de sistema especialista em direito ambiental para auxílio à decisão - situações de desmatamentos rurais. **CLIMEP - Climatologia e Estudos da Paisagem**. Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 53-71, 2008.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico Rural Participativo: um guia prático**. Brasil: EMATER, 2006.

VIEIRA, P. F. Pesquisa-ação-formação em regiões-laboratório de Desenvolvimento Territorial Sustentável: a experiência do Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente & Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina. *In: TREMBLAY, G.; VIEIRA P. F. (org). **O papel das universidades no desenvolvimento local: experiências brasileiras e canadenses***. Florianópolis: APED/Secco, p. 185-205, 2011.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J. P. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: Secco, 2010.

WATERMAN, D. A. **A Guide to Expert Systems**. Addison: Wesley, 1986.

#### **4 ARTIGO DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: TERRAS PÚBLICAS E GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO**

### **DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL: TERRAS PÚBLICAS E GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO (No Prelo - Revista ParaOnde!? Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- ISSN - 1982-0003)**

Demarcation of Marine Terrain (Terrenos de Marinha) in Brazil: public lands and integrated coastal management

Demarcación de Tierras de Marina en Brasil: terrenos públicos y gestión costera integrada

Cláudio Marcus Schmitz<sup>1</sup>  
Secretaria do Patrimônio da União  
Porto Alegre. Brasil

Antonio Afonso Cordeiro Júnior<sup>2</sup>  
Secretaria do Patrimônio da União  
Brasília. Brasil

João Luiz Nicolodi<sup>3</sup>  
Instituto de Oceanografia, Universidade Federal de Rio Grande  
Rio Grande. Brasil

Nelson Luiz Sambaqui Gruber<sup>4</sup>  
Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre. Brasil

#### **Resumo**

A gestão da zona costeira remonta ao Brasil Império, quando os Terrenos de Marinha (TM) foram instituídos. O Decreto-Lei nº 9.760/1946 os definem a partir da Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM/1831), medindo 33 metros para o lado do continente. Este artigo apresenta a evolução conceitual dos TM a partir da sua legislação, culminando na modernização da norma que orienta a sua demarcação. Os resultados apontam que 4.625 km de LPM/1831 já foram posicionadas, correspondendo a 24% do total da costa, concentrada em áreas urbanas. Enquanto ativos não-circulantes imobilizados, os imóveis de domínio da União são avaliados em 1,3 trilhões de reais. Os TM se localizam em posição estratégica no território, constituindo-se em transição entre a praia e as terras alodiais; são também elemento chave na gestão costeira, indissociável das praias, compondo reservas territoriais estratégicas para diversos fins, especialmente aqueles ligados ao ordenamento territorial.

**Palavras-chaves: Praias; Patrimônio da União; Geotecnologias; Projeto Orla.**

#### **ABSTRACT**

Coastal zone management dates back to the Empire of Brazil, when the Marine Terrain (MT) were instituted. Decree-Law No. 9,760/1946 defines them from the year 1831 Medium High Tide Line (LPM/1831), measuring 33 meters to the side of the continent. This article presents the conceptual evolution of the MT from its legislation, culminating in the modernization of the norm that guides its demarcation. The results indicate that 4,625 km of LPM/1831 have already been positioned, corresponding to 24% of the total coastline, concentrated in urban areas. As fixed non-current assets, the properties owned by the Federal State are valued at 1.3 trillion reais. The MT are located in a strategic position in the territory, constituting a transition between the beach and the allodial lands; they

are also a key element in coastal management, inseparable from the beaches, forming strategic territorial reserves for various purposes, especially those related to territorial planning.

**Keywords:** *Beaches; Federal state property; Geotechnologies, Orla Project.*

## Resumen

La gestión de la zona costera se remonta al Brasil Imperio, cuando se establecieron las Tierras de Marinas (TM). El Decreto-Ley nº 9.760/1946 los define con base en la Línea de Alta Marea Media de 1831 (LPM/1831), que mide 33 metros hacia el continente. Este artículo presenta la evolución conceptual de las TM a partir de su legislación, culminando con la modernización de la norma que orienta su demarcación. Los resultados indican que ya se han posicionado 4.625 km de LPM/1831, correspondientes al 24% del total de la costa, concentrados en zonas urbanas. En cuanto a activos fijos no corrientes, los inmuebles de propiedad de la Unión están valorados en 1,3 billones de Reales (R\$). Las TM se ubican en una posición estratégica del territorio, formando una transición entre la playa y los terrenos alodiales. También son un elemento clave en la gestión costera, inseparable de las playas, formando reservas territoriales estratégicas para diversos fines, especialmente los vinculados a la ordenación territorial.

**Palabras clave:** Playas; Patrimonio de la Unión; Geotecnologías; Proyecto Costa.

## INTRODUÇÃO

A gestão pública da zona costeira remonta desde os tempos do Brasil Império, quando a Coroa criou o instituto dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, no início do século XIX, com o objetivo não apenas de assegurar a defesa nacional, mas também garantir o acesso público e comércio nas áreas litorâneas. Esse instituto determinou uma extensão de 33 metros para o lado da terra, onde se façam sentir a influência das marés, como Terrenos de Marinha. Por meio do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, permanece vigente ainda hoje o conceito físico dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, definindo que eles devem ser demarcados a partir da Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM/1831). Ainda conforme a Lei, os trabalhos demarcatórios são conduzidos por equipe multiprofissional, em geral com Servidores com expertise nas áreas ambiental, de engenharia e geociências, dentre outros.

Historicamente os terrenos de marinha são uma das mais importantes heranças públicas do Império à República, constituindo patrimônio vinculado à União, atribuindo magnitude aos processos de tomada de decisão na gestão da linha de costa, que se mantém há mais de 190 anos – um dos mais longos do ordenamento jurídico territorial do Brasil.

A determinação da posição das linhas do preamar médio de 1831 (e da média das enchentes ordinárias, similar, porém vinculada aos rios federais navegáveis) é um procedimento técnico normatizado e realizado no âmbito de um processo

administrativo público de competência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme previsão contida no referido Decreto-Lei nº 9.760.

Enquanto gestora de ativos imobiliários no âmbito da União, a SPU é responsável por normatizar e executar a gestão, o uso e a manutenção de um patrimônio trilionário, com relevante capacidade de ordenamento e promoção de políticas públicas em diversos setores socioeconômicos. São ativos econômico-ambientais cuja gestão vem sendo descentralizada, em geral, cabendo à SPU a destinação de direitos (onerosos ou não), a fiscalização e o registro das áreas.

O entendimento das terras públicas no Brasil tem origem nas instituições da Coroa portuguesa sobre o território até então ocupado pelos povos originários do continente, inserido então na lógica colonial-mercantilista pelo Estado português desde o século XVI. Neste sentido são as cartas de data e concessões de sesmarias o 'ponto de origem da propriedade privada das terras no Brasil' (BORGES, 2015).

Conforme destaca Xavier (2019), a origem do órgão patrimonial remonta ao período colonial, quando o Alvará de 28 de junho de 1808 instituiu o *Thesouro Geral Público e o Conselho da Real Fazenda, responsáveis pela administração, arrecadação, distribuição, assentamento e expediente dos bens da Coroa, com exceção dos assuntos relacionados à povoação, cultivo de terras e sesmarias, que cabiam à Mesa do Desembargo do Paço. Tal Alvará permaneceu vigente até os primórdios do período imperial, onde a Lei de 04 de outubro de 1831 mudou a denominação do órgão para Thesouro Publico Nacional, mantendo competências relacionadas à administração, arrecadação, contabilidade e fiscalização das receitas e despesas nacionais e incluindo, de forma explícita, a competência pela "suprema administração de todos os bens próprios da nação que não estivesse por Lei à cargo de outra repartição pública", bem como o registro, avaliação e cobrança de taxas pela utilização destes bens.*

*Observa-se que antes mesmo da instituição de um órgão patrimonial público a questão da ocupação irregular dos Terrenos de Marinha já era debatida pela Coroa portuguesa desde pelo menos a Ordem Régia de 1710, quando o Rei de Portugal questionou o governador do Rio de Janeiro sobre a construção de casas nas áreas de marinha, que segundo o entendimento do Soberano deveriam permanecer*

*desimpedidas para os serviços reais e a defesa do território (MADRUGA, 1928; XAVIER, 2019).*

O ano de 1831 também marca o fim do Primeiro Reinado, com a abdicação do imperador Dom Pedro I, na tentativa de conter o avanço de ideais liberais e republicanos cada vez mais presentes na recém-formada elite brasileira, que conflitava com os interesses da aristocracia portuguesa que deliberava desde à Europa, bem como à crise econômica provocada pela manutenção da guerra da Cisplatina. Neste contexto o Império busca novas fontes de receitas legislando sobre as ocupações, desde aquela época, concentradas ao longo do litoral brasileiro. A regência trina provisória do Império aprovou a Lei de 15 de novembro de 1831, estabelecendo que os Terrenos de Marinha seriam postos à disposição das Câmaras Municipais para a servidão pública ou concessão de aforamentos. Tal Lei, todavia não apresentava de maneira precisa a extensão destes terrenos, o que levou o Senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, então presidente do Thesouro Nacional, a reproduzir o conceito estabelecido pelo Aviso real de 1818 – que definia os Terrenos de Marinha como a faixa de terreno de 15 braças contadas a partir do ponto onde chega a maré das maiores enchentes (MADRUGA, 1928; XAVIER, 2019). Tal tipologia de imóvel (ou faixa territorial) foi incorporada pelas sucessivas legislações posteriores, estando presente no artigo 20 da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei 9.760 de 1946, com a conversão da medida para 33 metros.

A Lei nº 601 de 18/09/1850 – conhecida como “Lei de Terras”, regulamentou a aquisição de terras devolutas e estabeleceu os procedimentos para validação das sesmarias e legitimação das posses cultivadas, criando mecanismos de distinção entre as terras públicas e privadas e instituindo os critérios para a legitimação das posses. A mesma Lei criou a *Repartição-Geral de Terras Públicas*, com a responsabilidade de promover a colonização nacional e estrangeira, ficando encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, sendo criada em seguida a *Directoria Geral das Rendas Públicas*, “repartição que ficou responsável pela administração dos próprios nacionais que hoje compete à SPU” (XAVIER, 2019).

Neste contexto de separação entre as terras públicas e privadas, objetivando efetivar a interiorização das lavouras e o povoamento, foi publicada a Lei nº 1.507, de



26 de setembro de 1867, regulamentada pelo Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, que reserva à servidão pública os terrenos marginais dos rios navegáveis do território brasileiro em uma medida de 15 metros a partir do ponto médio das enchentes ordinárias. Desta forma são instituídos no ordenamento jurídico e territorial brasileiro os Terrenos de Marinha e os Terrenos Marginais, atualmente previstos na Constituição da República de 1988, no Código das Águas e no Decreto-Lei 9760/1946.

A Diretoria do Patrimônio Nacional, criada por meio do Decreto nº 2.083, de 30 de julho de 1909, vinculada ao Tesouro Federal, sendo a primeira unidade administrativa na estrutura organizacional do Ministério da Fazenda a ter competências definidas exclusivamente para gerir os bens imóveis da União, incluindo as atribuições que antes eram da Diretoria das rendas Públicas, tais como o cadastro, gestão, fiscalização, demarcação, destinação, arrecadação e arquivo de documentos relacionados aos imóveis da União (XAVIER, 2019).

A partir da Constituição Federal de 1988, da Lei 7.661 de 1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), seu Decreto regulamentador (5.300 de 2004) e da Lei 9.636 de 1998, outros elementos passaram a influenciar a gestão patrimonial, tais como a função socioambiental da propriedade e o gerenciamento costeiro.

Assim, o presente artigo visa apresentar a evolução da abordagem conceitual acerca dos terrenos de marinha, no quadro do gerenciamento costeiro integrado, a partir da legislação que rege o assunto, culminando na modernização da norma que orienta os trabalhos de demarcação, incluindo aspectos administrativos e técnico-operacionais, no contexto de pesquisas publicadas em Schmitz et al. (2023).

## **ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Os terrenos de marinha são definidos a partir de conceituação determinada em Lei, conforme referido na introdução, constituindo porções territoriais demarcadas no espaço geográfico concreto. Os procedimentos metodológicos aplicados para o presente artigo se amparam na revisão textual discursiva da legislação e normas apresentadas na bibliografia, bem como nos referenciais teóricos citados ao longo do texto.

Dessa forma, os Terrenos de Marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico, propostas por Santos (2002), ou seja, como sistema de objetos e ações,

multidimensional, conforme Corrêa (2001). Sem a pretensão de esgotar o tema e as diversas abordagens do conceito de território, a noção central para o presente artigo é a de espaço de poder (ROSIÈRE, 2007), com foco no poder estatal em suas interações com os interesses privados e ainda como pontua Savy (1993), sendo também uma tela às ações futuras, no contexto das diversidades naturais e sociais. As possibilidades que se abrem a partir dos conceitos citados são instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha, uma vez que sobre estes observam-se ações, tais como edificações urbanas, as regulamentações e a dinâmica de inúmeros objetos sociais e dos serviços ecossistêmicos.

Barragán (2002) também refere a *complexidade* da gestão territorial na costa, devendo ser interpretada como um único sistema socioecológico, enfatizando também a importância das contribuições acadêmicas à gestão pública, especialmente a costeira.

A concepção dos terrenos de marinha do ponto de vista jurídico e territorial os relaciona com a praia marítima; a abordagem legal articula os conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial, em linha com os dispositivos Constitucionais e do Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, nada obstante as possibilidades teóricas que o olhar territorial poderia agregar, considerando as dimensões envolvidas e todo o arcabouço teórico e jurídico acerca da questão ambiental.

Assim, o contexto jurídico territorial dos bens imóveis públicos remete ao Código Civil (BRASIL, 2002):

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;  
II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;  
III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a Lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a Lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da Lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

De forma diversa às praias, os Terrenos de Marinha são imóveis no tempo e no espaço, independente da dinâmica da paisagem, embora essas possuam a intensa dinâmica (perceptível inclusive na escala humana do tempo) como característica essencial. Dessa maneira, o conceito de praia disposto na Lei nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, prevê que:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas 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.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta Lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área 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.

O Decreto-Lei nº 9.760/1946 dispõe literalmente que a demarcação dos terrenos de marinha será feita com base em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, da época que mais se aproxime.

Entretanto, a praia marítima não possui um tempo de referência para a sua demarcação física. Do marco espaço-temporal referido, decorre o conceito de Terrenos Acrescidos de Marinha, que são aqueles que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha. Ilustrando de forma prática, em uma dada área que tenha ocorrido obra e aterro ou processo progradacional natural, por exemplo, tem-se a formação de acrescidos de marinha. Importante discernir estes com a praia, uma vez que os conceitos são diversos na legislação e que praia, evidentemente, não constitui terreno.

Sobre as bases de dados e respectivas fontes cumpre lembrar que o objeto do artigo se contextualiza na rotina operacional e de gestão da SPU, a qual implica em atividades que demandam quantidades consideráveis de informação empírica, muito

embora a administração pública trabalhe cada vez mais baseada em evidências. Assim, os processos administrativos institucionais são fontes primárias do trabalho, já que por meio desses estão registradas atas e memórias de reuniões e audiências públicas; requerimentos e pedidos de órgãos, instituições, empresas e cidadãos, bem como as respectivas análises e conclusões (decisão) da SPU. Incluem-se também os processos judiciais, em que a Advocacia-Geral demanda elementos fáticos ou técnicos em articulação com a SPU (SCHMITZ et. al, 2023).

As bases de dados normativas tem como fontes o sítio da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> em que a legislação federal está indexada e atualizada, constando o histórico de alterações no próprio corpo da Lei principal (quando eventualmente alterada); o sítio da SPU, <https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/> onde constam os atos e normas de natureza infralegal (portarias, orientações e instruções normativas) editados pela Instituição; o portal LEXML, <https://projeto.lexml.gov.br/>, sítio de informação jurídica e legislativa que, além da legislação em si disponibiliza também ferramentas de pesquisa de artigos e demais publicações conexas, inclusive a chamada “doutrina” jurídica, ou seja, das bases conceituais e científicas do direito, tendo composto a fonte dos elementos que subsidiaram a elaboração da linha do tempo apresentada por meio da figura 1 deste trabalho.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A legislação patrimonial da União atinente aos Terrenos de Marinha evoluiu no tempo a partir de três elementos fundamentais: o seu posicionamento físico, a natureza pública e as conseqüentes possibilidades de destinação de direitos (SCHMITZ et. al, 2023).

A referida evolução pode ser assim descrita (SPU, 2001):

Aviso de 18 de novembro de 1818

“... que 15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda são conservadas para servidão pública; e tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da nação.”

Aviso de 29 de abril de 1826

“Deve limitar a obra que se acha construindo naquele sítio à distância de 15 braças do bater do mar em marés vivas, de forma que fique desembaraçado o terreno intermediário, que compreende o que se chama – marinha”

Aviso de 31 de julho de 1827

“...quanto ao primeiro objeto, que o espaço de terreno que propriamente se chama marinha, é aquele que se comprehender em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar em águas vivas...”.

Lei de 15 de novembro de 1831, art. 51

“Serão postos à disposição das Câmaras Municipaes, os Terrenos de Marinha que estas reclamarem do Ministro da Fazenda, ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro da Côrte, e nas Províncias os Presidentes, em Conselho, poderão aforar a particulares àqueles de tais terrenos, que julgarem convenientes, e segundo o maior interêsse da Fazenda, estipulando, também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos, onde já se tenha edificado sem concessão, ou que, tendo já sido concedidos condicionalmente, são obrigados a êles desde a época da concessão, no que se procederá a arrecadação. O Ministro da Fazenda no seu relatório da sessão de 1832, mencionará tudo o que ocorrer sobre este objeto.”

Decreto 4.105 de 22 de fevereiro de 1868

“Art. 1º. A concessão direta ou em hasta pública dos Terrenos de Marinha, dos reservados para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis, e de que se fazem os navegáveis, e dos acrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-á pelas disposições do presente Decreto.

§ 1º São Terrenos de Marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distancia de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chegar o preamar médio. Êste ponto refere-se ao estado do lugar no tempo de execução da Lei de 15 de novembro de 1831, art. 51, § 14. (Instruções de 14 de novembro de 1832, art. 4º).”

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

“Art. 20. São bens da União:

...

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;  
VII - os Terrenos de Marinha e seus acrescidos;”

Decreto-Lei 24643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas)

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 art. 51, § 14, da Lei de 15/11/1831.

Decreto-Lei 9.760, de 05 de setembro de 1946

“Art. 1º - Incluem-se entre os bens imóveis da União:

a) 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 zonas onde se faça sentir a influência das marés.

...

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.

...

Art. 9º - É de competência do Serviço do Patrimônio da União (SPU) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.”

Art. 216. O Ministro da Fazenda, por proposta do Diretor do S. P. U., baixará as instruções e normas necessárias à execução das medidas previstas neste Decreto-Lei.

Lei 9.636, de 15 de maio de 1998

“Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em Lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.”

Decreto 3.725 de 10 de janeiro de 2001

“Art. 19. O Secretário do Patrimônio da União disciplinará, em instrução normativa, a utilização ordenada de imóveis da União e a demarcação dos Terrenos de Marinha, dos terrenos marginais e das terras interiores.”

Orientação Normativa GEADE (Gerência de Área de Demarcação) 002 de 12 de março de 2001

“Disciplina a demarcação de Terrenos de Marinha e seus acrescidos.”

A orientação Normativa que baliza a demarcação dos terrenos de marinha foi revisada por meio de grupo de trabalho institucional da SPU, concluído no final de 2021 com resultado final publicado por meio da Instrução Normativa (IN) 28 de 26/04/2022 (SPU, 2022).

A previsão Constitucional explícita acerca dos Terrenos de Marinha é inaugurada com a Carta Magna de 1988. As Constituições anteriores não mencionavam expressamente os Terrenos de Marinha, estando os mesmos previstos e regulamentados em nível infraconstitucional (legislação orçamentária, até 1920) e normativo (SCHMITZ et. al., 2023).

O Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, também conhecido como estatuto das terras públicas, delinea os elementos básicos dos Terrenos de Marinha, destacando-se a sua distribuição geográfica, a conceituação da influência das marés (também prevista no Código das Águas, BRASIL, 1934) e, por consequência, a sua distribuição por toda a costa marítima nacional e ilhas em locais sujeitos a influência das marés, ocorrendo também em áreas estuarinas para montante da rede hidrográfica, até os limites previstos na legislação (CAZETTA, 2002). Assim, a faixa de Terrenos de Marinha se inicia, para o lado do mar ou estuário, a partir da Linha do Preamar Médio estendendo-se 33 metros para o lado do continente até a linha limite dos Terrenos de Marinha. Desta forma, alegações baseadas na extrapolação de médias globais ou em único marégrafo acerca do nível marítimo na costa brasileira sem qualquer critério científico que considere a complexidade da dinâmica oceânica e costeira não se mostram

aplicáveis à demarcação dos terrenos de marinha e divergem de importantes trabalhos sistemáticos e abrangentes sobre o assunto, tais como Luz et al. (2002), GIGERCO (2018), SPU (2022) e Schmitz et al. (2023). Frise-se também que os trabalhos demarcatórios oficiais da SPU ocorrem no âmbito de processo administrativo, com a coleta sistemática de informações em Comissão de Demarcação conduzida por equipe transdisciplinar, sob presidência de Servidor capacitado, em trabalho incomparável a relatório e levantamentos pontuais.

Na rotina de gestão da SPU, as atividades relativas a elaboração de mapeamentos, memoriais descritivos, georreferenciamento, avaliação (monetária) de imóveis e demarcação de terras públicas são chamadas de “Caracterização”, havendo Unidade especializada sobre o assunto.

Assim, foi instituído no órgão o Plano Nacional de Caracterização (SPU, 2017) de onde se extraiu a **Tabela 1** a seguir, que apresenta a extensão linear demarcada e a demarcar (estimada) da LPM por Estado e grande região.

**Tabela 1:** Extensão linear de LPM demarcada e a demarcar (estimada) por Estado e região

REGIÕES	ESTADOS	DEMARCADO		A DEMARCAR		EXTENSÃO TOTAL(km)
		EXTENSÃO (km)	%	EXTENSÃO (km)	%	
Norte	AP	71,77	4,60	1480,29	95,40	1552,50
	PA	23,06	0,50	5002,69	99,50	5025,76
<b>SUBTOTAL</b>		<b>94,83</b>	<b>1,40</b>	<b>6482,98</b>	<b>98,60</b>	<b>6578,26</b>
Nordeste	AL	162,73	44,00	206,89	56,00	369,62
	BA	677,67	43,20	890,97	56,70	1568,65
	CE	61,36	9,60	579,10	90,40	640,46
	MA	255,71	7,30	3268,79	92,70	3524,50
	PB	91,32	51,66	85,43	48,33	176,74
	PE	37,16	15,40	204,77	84,60	241,92
	PI	19,45	27,20	52,10	72,80	71,55
	RN	200,55	45,20	243,24	54,80	443,80
SE	144,12	63,60	82,55	36,40	226,68	
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1650,07</b>	<b>22,70</b>	<b>5613,84</b>	<b>77,30</b>	<b>7263,91</b>
Sudeste	ES	0,00	0,00	528,81	100,00	528,81
	RJ	656,40	36,10	1163,52	63,90	1819,92
	SP	519,79	52,40	472,25	47,60	992,04
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1176,19</b>	<b>35,20</b>	<b>2164,58</b>	<b>64,80</b>	<b>3340,77</b>
Sul	PR	165,89	33,90	323,88	66,10	489,77
	RS	603,61	62,90	356,00	37,10	959,61

	SC	935,40	74,50	320,00	25,50	1255,40
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1704,90</b>	<b>63,00</b>	<b>999,88</b>	<b>37,00</b>	<b>2704,78</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4625,98</b>	<b>23,30</b>	<b>15261,28</b>	<b>76,70</b>	<b>19887,72</b>

Fonte: SPU, 2021

A análise das demarcações já realizadas demonstra que 4.625,98 km de LPM-1831 já foram devidamente posicionadas, correspondendo a cerca de 24% do total da linha de costa brasileira, concentrada especialmente em áreas urbanas.

Enquanto ativos não-circulantes imobilizados, os imóveis e áreas de domínio da União são avaliados em R\$ 1,3 trilhões de reais, de acordo com o Balanço Geral da União para o primeiro semestre de 2020 (STN, 2020).

De acordo com informações extraídas em 02/08/2021 dos sistemas cadastrais da SPU, em terrenos de marinha e acrescidos existem:

- a) 2.637 dos 34.343 imóveis de uso especial, cuja destinação predominante é o apoio às políticas públicas (nas escalas federais, estaduais e municipais), visando ao funcionamento de entidades da Administração Pública;
- b) 534.286 dos 659.634 imóveis dominiais;
- c) Isto é, de um universo de 693.977 imóveis cadastrados nos sistemas da SPU, cerca de 536.923 são classificados como terrenos de marinha e acrescidos, o que representa cerca de 77,3% da carteira imobiliária total da União.

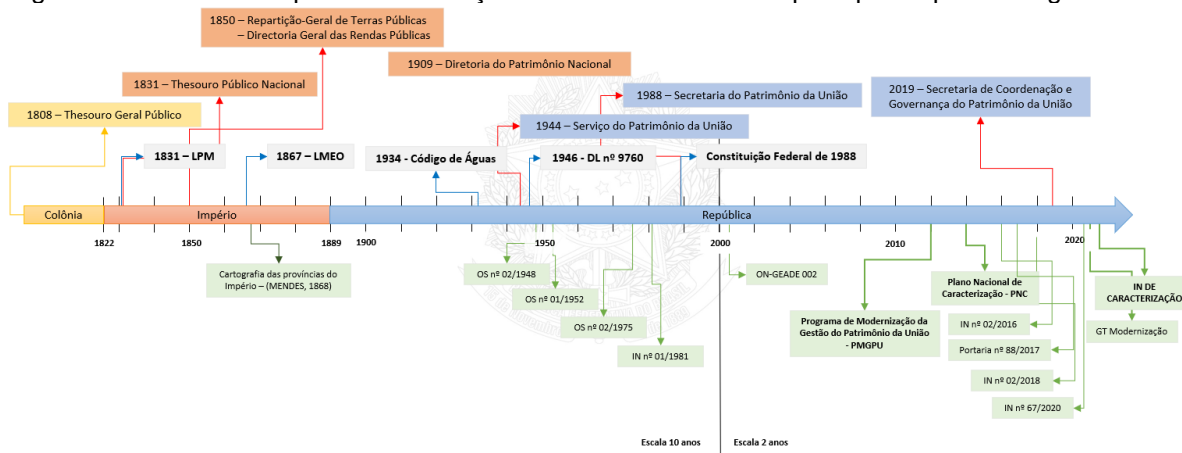
A última versão disponível do Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Caracterização (SPU, 2024) informa que até o momento foram demarcados 15.100 km da LPM, crescimento de 326,49% em relação ao total de 4.625,98 km informado na tabela 1. Importante ressaltar também que o universo a demarcar vem sendo constantemente revisado, face ao avanço dos próprios trabalhos, que são executados em escalas mais detalhadas do que as de planejamento, constando no Relatório citado (SPU, 2024) um total de 48.400 km de LPM, ante a 19.887,72 na tabela 1. Em singela comparação, o desafio demarcatório da SPU supera a circunferência equatorial da Terra, que possui aproximadamente 40.000 km de extensão.

Embora os terrenos de marinha ou marginais existam no ordenamento fundiário brasileiro desde o período colonial, a competência da SPU em realizar a determinação do posicionamento das linhas demarcatórias se organiza na legislação em 1920, com



o Decreto 14.595 e se consolida em 1946, com o Decreto-Lei nº 9.760. Desta forma, observa-se que só então o Serviço do Patrimônio da União passa a normatizar a delimitação destes terrenos (vide figura 1 a seguir).

Figura 1 - Linha do Tempo com a evolução institucional da SPU e principais diplomas legais



FONTE: Xavier, 2019

Conforme se observa na Figura 1, até a publicação do Decreto-Lei nº 9.760/46 o conhecimento sobre as áreas públicas de domínio da União estava concentrado no Atlas do Império do Brasil, organizado pelo então senador maranhense Candido Mendes de Almeida, produzido pela Lithographia do Instituto Philomathico do Rio de Janeiro em 1868 (MENDES, 1868).

O Decreto-Lei nº 9.760 de 1946 consolidou diretrizes gerais que constaram nos seus predecessores (Decretos-Lei 2.490 de 1940 e Decreto-Lei 3.438 de 1941), remetendo à regulamentação normativa da SPU o detalhamento dos procedimentos demarcatórios, expresso no artigo 216 do referido diploma legal (BRASIL, 1946). Assim, em 1948 foi publicada a Ordem de Serviço nº 02/48, com diretrizes para a condução administrativa dos procedimentos demarcatórios.

Em 1952 e 1975 tais ordens de serviço foram atualizadas e aperfeiçoadas, até a sua sistematização na Instrução Normativa nº 01/1981 – que permaneceu em vigor até o ano de 2001 – quando foi substituída pela ON-GEADE 002, revogada com a recente publicação da IN 28 de 2022. A partir do ano de 2013 com o Acórdão nº 726 TCU-Plenário, a demarcação dos terrenos de marinha e terrenos marginais consolida-se no contexto das políticas de Estado, com a elaboração do Plano Nacional de

Caracterização. O referido Plano estabelece objetivos e diretrizes para a demarcação, bem como o diagnóstico do que havia sido caracterizado até então, com o dimensionamento das áreas da União e a previsão para a demarcação das áreas remanescentes.

O Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União - PMGPU se iniciou em 2012, cofinanciado pelo Banco Interamericano Desenvolvimento (BID), com objetivo de construir soluções para promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União, automatizando processos e bases de dados para o fortalecimento da capacidade de gestão patrimonial da SPU.

Desta forma, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União, encerrado em 2019, a SPU promoveu a recomposição de parte de sua força de trabalho, a automatização de serviços e sistemas, bem como sucessivas modernizações em seus normativos, valendo-se de termos de execução descentralizada (TED) e acordos de cooperação técnica (ACT) com Universidades e Institutos Federais para consolidar os procedimentos técnicos para a caracterização das áreas da União, destacando-se:

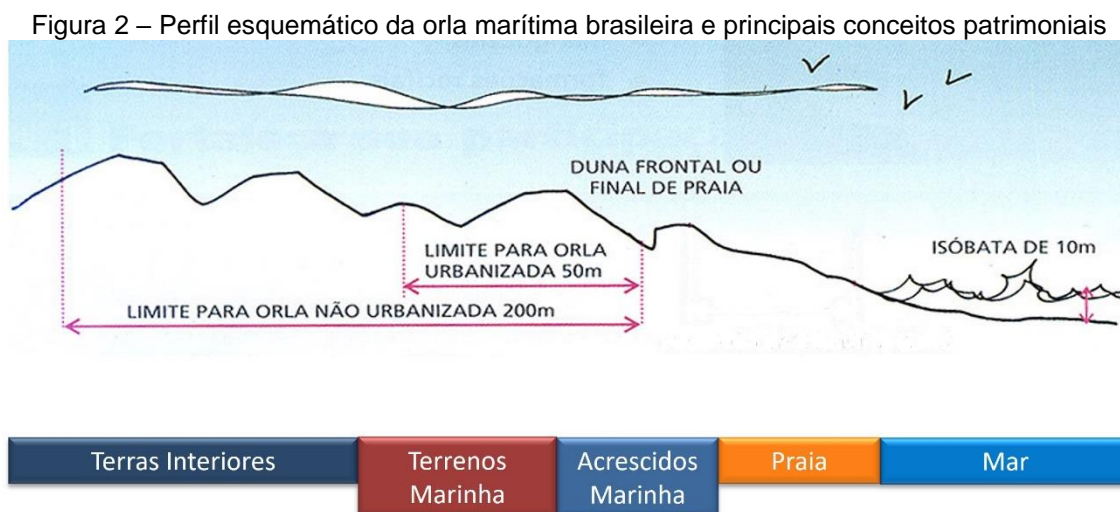
- TED UFMG 2011 – que objetivou a modernização da demarcação dos Terrenos Marginais com base na inserção da fotointerpretação de elementos típicos de planícies fluviais e sua comprovação em vistorias em campo;
- ACT SPU-MMA-GIZ 2015 – onde a SPU contou com apoio do Ministério do Meio Ambiente e da Cooperação Técnica Alemã para testar a adequabilidade da predição morfológica dos alagamentos a partir de modelos digitais de superfície enquanto subsídio para o mapeamento de áreas úmidas na Amazônia Legal e identificação das áreas de domínio da União;
- TED UNB 2016 – que padronizou o georreferenciamento de mapas analógicos, a catalogação e conversão de dados geográficos e a elaboração dos respectivos metadados, discutindo a adequabilidade técnico-científica do sensoriamento remoto e o processamento digital de imagens para subsidiar os processos de identificação das áreas da União, destacando os sensores radar para a Amazônia Legal (em função da baixa interação da radiação eletromagnética - REM de suas ondas com as nuvens e o dossel florestal que

caracterizam a região), incluindo ainda a automatização do cálculo da Média das Enchentes Ordinárias - MEO;

- TED UFMG 2017 – que demonstrou a aplicabilidade da extração da superfície inundada por meio de técnicas de sensoriamento remoto e dados hidrológicos, tendo como estudo de caso o rio São Francisco, produzindo ainda novo aplicativo que não apenas realiza o cálculo automatizado da MEO, mas também indica as datas onde se registraram enchentes equivalentes à esta cota fluviométrica, permitindo a obtenção de imagens de satélite correspondentes à cota de alagamento de referência à LMEO.
- TED IFPB 2018 – que demonstrou a adequabilidade do nivelamento topográfico, medição de marés e imageamento com Veículos Aéreos Não-Tripulados – VANTs, para a determinação do posicionamento da LPM;
- TED UFPB 2018 – que objetivou a validação, levantamento histórico da situação fundiária e capacitação de metodologia com base em geotecnologias na caracterização de terrenos marginais sob efeito de maré no rio Mamanguape, na cidade de Rio Tinto/PB;
- UFRN 2018 – que aplicou técnicas de modelagem fluvial-hidrológica (software HEC-RAS), incluindo ainda a materialização de pontos de controle de campo e aerolevantamentos com VANTs de asa fixa, tendo como área de estudo o rio Piranhas-Açu entre os municípios de Açu e Pendências/RN;
- UFSC 2020 – que apresentou proposta de procedimentos metodológicos para o levantamento, a análise e o georreferenciamento de documentos históricos e cartográficos para subsidiar o posicionamento da LPM;
- UnB 2020 – que objetiva subsidiar a para identificação e caracterização de áreas úmidas de domínio da União na Amazônia Legal a partir da aplicação de técnicas de sensoriamento remoto e processamento digital de diferentes imagens e sensores radar;
- IFSC 2021 - objetivando o aperfeiçoamento profissional dos servidores da SPU em georreferenciamento de imóveis, não apenas para fins de habilitação junto aos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – CREA, mas também

para fundamentar soluções que possibilitem maior celeridade na demarcação das áreas da União.

Para a elaboração da minuta de Instrução Normativa de caracterização dos bens da União, foi instituído um Grupo de Trabalho constituído por equipe multidisciplinar de 55 técnicos, todos indicados pelas respectivas Superintendências ou Coordenações-Gerais do Órgão. Neste sentido, obteve-se por meio das discussões e trocas de experiência, à luz das contribuições das Universidades, uma visão integrada sobre os bens de domínio da União dispostos no Art. 20 da Constituição Federal de 1988, em perspectiva à visão mais fragmentada da caracterização das áreas da União (vide figura 2).



FONTE: adaptado de Brasil (2022)

A figura 2 resume de forma ilustrativa um perfil esquemático dos principais conceitos patrimoniais previstos no Decreto-Lei 9.760 de 1946 e no Decreto 5.300 de 2004 (referência do Projeto Orla), discutidos no presente artigo. Se a presença do mar (Oceano Atlântico) é uma certeza, o mesmo não se pode dizer das praias, dos Terrenos de Marinha e dos seus Acrescidos, uma vez que processos retrogradacionais podem suprimi-los. Em sentido inverso, processos progradacionais podem expandir a faixa de acrescidos e ou de praia, uma vez que a faixa dos terrenos de marinha possui dimensão fixa de 33 metros, conforme previsão expressa da Lei. As Terras Interiores, ou Nacional Interior, assim estão definidas também no Decreto-

Lei 9.760 estabelecendo uma distinção entre os terrenos de “margem” de água (Terrenos de Marinha e Terrenos Marginais, respectivamente, artigos 2º e 4º do Decreto-Lei 9.760) e as Terras Interiores (artigo 15); o conjunto de imóveis de domínio da União pode ser considerado como próprios nacionais, embora o tema não seja central na doutrina jurídica relativa aos bens imóveis da União. Finalmente, os limites para orla (urbanizada ou não) são definidos no Manual do Projeto Orla (BRASIL, 2022). Cabe ressaltar que objetivou-se resumir na ilustração esquemática a classificação geográfica dos bens imóveis da União referida no Decreto-Lei 9.760 (haja em vista que o Código Civil classifica conforme a destinação), mas que em geral, adjacente aos terrenos de marinha, para o lado do continente, existem terras privadas, devolutas ou ainda de outros entes públicos.

Deste modo, observa-se que a nova Instrução propõe a convergência dos normativos que versam sobre a caracterização dos bens de domínio constitucional da União, unificando (SPU, 2021):

- a Portaria SPU nº 162, de 21/09/2001 - ON-GEADE 002 – que trata da demarcação dos terrenos de marinha e seus procedimentos técnicos e administrativos.
- a Portaria nº 265, de 17/11/2016 e Instrução Normativa nº 02, de 17/11/2016 - que versa sobre os procedimentos administrativos para a demarcação dos terrenos de marinha;
- Instrução Normativa nº 02, de 27/07/2018 – que versa sobre os conceitos e critérios para a identificação das áreas de domínio constitucional da União;
- Instrução Normativa nº 67, de 03/08/2020 – que versa sobre a demarcação dos terrenos marginais e seus procedimentos técnicos e administrativos.

Assim, foi proposta a normatização da caracterização das áreas da União por meio da aplicação integrada e complementar dos seguintes procedimentos metodológicos:

- Análise individual e comparativa de documentos históricos e cartográficos - sendo este uma condicionante legal à demarcação dos terrenos de marinha e marginais prevista no Decreto-Lei nº 9.760/46 e já anteriormente incluída na ON-GEADE 002;

- Nivelamento topográfico das estações maregráficas a partir de referências de nível ou pontos de controle de campo;
- Vistorias de campo, pesquisa bibliográfica, análise multidisciplinar da paisagem e entrevistas;
- Utilização de modelagens digitais, incluindo aerolevantamentos com Veículos Aéreos Não-Tripulados - VANTs;
- Aplicação de técnicas de sensoriamento remoto e processamento digital de imagens; e
- Sistematização e análise individual e comparativa de geoinformações institucionais em sistemas de informações geográficas.

Além dos aspectos técnicos destacados, a norma consolidou conceitos territoriais relativos aos imóveis da União e também inovou em procedimentos administrativos, especialmente a realização de audiências públicas, proporcionando ainda mais publicidade e transparência aos trabalhos.

A integração entre os diferentes procedimentos metodológicos se dá por meio da análise geoespacial das linhas ou elementos de apoio gerados por cada método, avaliando-se a sua data, origem da informação, escala de aplicação e as relações espaciais que se articulam com as informações oriundas de diferentes procedimentos. Neste sentido, espera-se o controle e validação das distintas linhas de apoio demarcatórias em função dos diferentes métodos aplicados, otimizando ainda mais o posicionamento das áreas de domínio da União.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os Terrenos de Marinha se localizam em posição estratégica no âmbito territorial brasileiro, constituindo-se em relevante transição entre a praia (bem público de uso comum) e terras alodiais, privadas, ainda que somente sob detenção (na conceituação jurídica) ou devolutas. A delimitação dos Terrenos de Marinha vem evoluindo no contexto institucional brasileiro com novas dimensões além da patrimonial, incorporando novas possibilidades técnicas e metodológicas, conforme demonstrado ao longo deste artigo. Tais dimensões relacionam-se especialmente à questão ambiental e ao gerenciamento costeiro, constituindo-se em elementos

essenciais para tanto, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial, no âmbito do Projeto Orla.

No que se refere às técnicas demarcatórias, o uso VANTs e as geotecnologias em geral possibilitam qualificação e ganhos de escala à demarcação, demonstrados no incremento observado nas áreas demarcadas entre 2021 e 2024, na gestão e fiscalização do território em foco. As parcerias interinstitucionais com Universidades e Institutos Federais apresentaram resultados robustos, concretizados na própria modernização das normas demarcatórias, recentemente publicadas e na constante capacitação do corpo técnico institucional da SPU conforme apresentado nos resultados do presente artigo.

Neste sentido, conclui-se que os Terrenos de Marinha se constituem em elemento territorial chave na gestão costeira integrada, indissociável das praias (marítimas ou estuarinas), se consubstanciando, assim, em reservas territoriais estratégicas da União, na escala do território Nacional, para os mais diversos fins, especialmente aqueles ligados à gestão ambiental e ordenamento territorial, notadamente em cenários marinhos e praias cada vez mais dinâmicos, do ponto de vista físico e socioeconômico.

A existência de marco temporal consolidado historicamente na legislação é um elemento fundamental a proporcionar segurança jurídica no ordenamento territorial em contraste com discussões judiciais e administrativas em torno das praias e áreas de preservação permanente, que não possuem tal marco explicitado na legislação à sua demarcação. Assim, alegações baseadas na extrapolação de médias globais ou em único marégrafo acerca do nível marítimo na costa brasileira, sem qualquer critério científico que considere a complexidade da dinâmica oceânica e costeira não se mostram aplicáveis à demarcação dos terrenos de marinha. Nesse sentido, a pesquisa documental prevista expressamente na legislação mostra-se de fato essencial ao desenvolvimento de estudos consistentes sobre o tema, pois deve aportar elementos específicos, em escala local, no contexto da orla, essenciais para o desenvolvimento dos trabalhos demarcatórios.

No quadro geral de políticas públicas territoriais e de gerenciamento costeiro integrado, há relevante potencial no campo das receitas públicas e, principalmente, a melhor articulação com normas de uso e ocupação do solo em escala local, como os

planos diretores municipais e de bacias hidrográficas. Tais ações podem se dar por meio de integração normativa entre o Decreto 5300 de 2004-Projeto Orla e o Estatuto das Cidades, incluindo a efetiva priorização da destinação de direitos reais (aforamento, Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia-CUEM), após a demarcação dos terrenos de marinha, especialmente em áreas urbanizadas, em procedimentos administrativos simplificados e automatizados, utilizando-se ao máximo dados existentes em bases territoriais municipais.

Conforme apontado em Schmitz et. al, (2023), a (re)estruturação da matriz de receitas patrimoniais pode comportar a instituição de um fundo nacional de gerenciamento costeiro e desenvolvimento da estrutura institucional da SPU, havendo relevante potencial na área de fiscalização e gestão territorial, nada obstante o que já consta previsto por meio da Lei 9.636 de 1998, respaldando o financiamento de ações nas orlas, inclusive as propostas no presente. Os mesmos autores detalharam a diversidade de atribuições institucionais da SPU que, face às complexidades do Gerenciamento Costeiro Integrado, sugerem a análise de profunda reorganização administrativa, por exemplo, por meio da institucionalização de Agência Federal Costeira, que trataria de forma especializada e articulada dos assuntos do Projeto Orla, dos Terrenos de Marinha e praias, em perspectiva territorial. Importante assinalar também que os resultados aqui apresentados tem significativa potencial para contribuir nas discussões acerca da Proposta de Emenda à Constituição 03/2022 (chamada de PEC das praias ou dos terrenos de marinha), atualmente em trâmite no Senado Federal, que propõe alterar o domínio constitucional dos terrenos de marinha, transferindo-o aos Estados, aos Municípios e a particulares ocupantes dessas áreas e que, na forma posta, desarticulado de todo o contexto apresentado neste artigo, possui considerável potencial de judicializações e discussões administrativas em grande escala, dentre outros conflitos.

Como visão de futuro, no contexto da gestão territorial dos terrenos de marinha na SPU, sugere-se o desenvolvimento e aprofundamento das parcerias institucionais com centros de pesquisa e Universidades, inclusive em âmbito internacional, ampliando ainda mais o intercâmbio de experiências, técnicas, abordagens



metodológicas e conceituais, balizando a atual referência de administração pública baseada em evidências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barragán, J. M. M. Medio ambiente y desarrollo de Areas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas. Cádiz: Ediciones katelani; 2002.

Benko, G. A Ciência Regional. Paris: Presses Universitaires; 1999.

BORGES, Jennifer dos Santos. Terras da União –Patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco; 2015.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm) . Acessado em 26/06/2022.

BRASIL. Decreto nº 99.672, de 6 de novembro de 1990. Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99672.htm) Acessado em 11/07/2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acessado em 18/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.300 de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm) . Acessado em 26/06/2022.

BRASIL. 2019. Decreto nº 9.679, de 2 de Janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento

Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm). Acesso em 30/03/2021.

BRASIL. Manual Projeto Orla. Brasília: Ministério da Economia, 2022.

Cazetta, L. C. Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União; 2002.

Corrêa, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: Iná Elias de Castro, Paulo Cesar da Costa Gomes, Roberto Lobato Corrêa (orgs.). Geografia: conceitos e temas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2001. P. 15-47.

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/>. Acessado em 04/06/2021.

Franco, R. Terrenos de Marinha e Outros Estudos. Salvador: SENAI; 1954.

GI-GERCO/CIRM - Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro. Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira. Brasília: 2018. Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protacao-a-erosao-costeira.pdf/@\\_download/file/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protacao-a.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protacao-a-erosao-costeira.pdf/@_download/file/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protacao-a.pdf) .

Acessado em 26/06/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial.html>. Acessado em 18/08/2018.

LexML - Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acessado em 18/07/2021.

LUZ, R. T., FREITAS, S. R. C. De, DALAZOANA, R. Acompanhamento do Datum Altimétrico Imbituba através das Redes Altimétrica e Maregráfica do Sistema Geodésico Brasileiro. VII Congresso Internacional de Ciencias de la Tierra. Santiago: Chile, 2002.

Madruga, M. Terrenos de Marinha. Rio de Janeiro: imprensa nacional; 1928.

MMA - Ministério do meio ambiente. Projeto Orla. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orka.html> . Acessado em outubro de 2018.

Mendes, C. Atlas do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomathico. 1868. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/179473> . Acessado em 26/06/2022.

Oliveira, M. R., Nicolodi, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**. Volume 12: p. 89-98. 2012. DOI:10.5894/rgci308.

PLANALTO - Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acessado em 18/07/2021.

Pinto Júnior, J. M. Domínio Fundiário Público (estudo temático de referência 001/2009-JMPJ/CGDPM/DPP/PGU). Brasília: Advocacia-Geral da União. 2009.

Rocha, R.; Toldo, E.; Weschenfelder, J. Delimitação do Terreno de Marinha: Estudo de caso no litoral do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Cartografia**. Volume 67. p. 1723-1731. 2015.

Rosière, S. Géographie politique & Géopolitique. 2E édition. Paris: Ellipses Édition. 2007.

- Santos, R. de S. Terrenos de Marinha. Rio de Janeiro: Forense. 1985.
- Santos, M. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo. 2002.
- Savy, M. Logistique et territoire. *L'Espace géographique*, 22(3), 210-218. 1993. <https://doi.org/10.3406/spgeo.1993.3207>
- Scherer, M. E. G., Nicolodi, J. L.; Costa, M. F., Corriani, N, R., Gonçalves, R. K., Cristiano, S. C., Ramos, B., Camargo, J. M., Souza, V. A., Fischer, L. O., Sardinha, G., Mattos, M. P. S., Pfuetzenreuter, A., Under new management. In: Malvárez, G. and Navas, F. (eds.), **Global Coastal Issues of 2020**. Journal of Coastal Research, Special Issue No. 95, pp. 945–952. Coconut Creek. 2020.
- SCHMITZ, C. M.; NICOLODI, J. L.; GRUBER, N. L. S. Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. **Revista do Departamento de Geografia**, [S. l.], v. 43, p. e190816 , 2023. DOI: 10.11606/eISSN.2236-2878.rdg.2023.190816. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/190816>. Acesso em: 25 mar. 2023.
- SPU - Secretaria do Patrimônio da União. Orientação Normativa GEADE 002 de 12/03/2001. Brasília, DF. 2001.
- SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acessado em 24/08/2018.
- SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. 2017. Acessado em 18/07/2021.
- SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Relatório Mensal de Gestão SPU, Setembro de 2020. Brasília, DF. 2020.
- SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao> . Acessado em 04/06/2021.
- SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Nota Técnica SEI nº 17179/2020/ME. Brasília, DF. 2020
- SPU - Secretaria do Patrimônio da União. Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº 28 de 28/06/2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/seddm/me-n-28-de-26-de-abril-de-2022-397603795> . Acessado em 11/06/2022.
- SPU - Secretaria do Patrimônio da União. Manual do Projeto Orla. Brasília: Ministério da Economia. 2022. Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto\\_orla\\_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto_orla_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf) . Acessado em 26/06/2022.
- SPU - Secretaria do Patrimônio da União. Relatório nº 08/2024/CGDEM/DECIP/SPU - Plano Nacional de Caracterização 2021-2025. Disponível em [https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/tcu/sei\\_41573467\\_relatorio\\_8.pdf](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/tcu/sei_41573467_relatorio_8.pdf) . Acessado em 09/09/2024.

XAVIER, Felipe Augusto. [As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da união: uma análise crítica sobre a secretaria de coordenação e governança do](#)

[patrimônio da união](#). Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

**5 ARTIGO TERRENOS DE MARINHA NO BRASIL, PRAIA, RECEITA PÚBLICA E GESTÃO TERRITORIAL: ESTUDO DE CASO DA ALIMENTAÇÃO PRAIAL EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ, SANTA CATARINA, BRASIL**

**Terrenos de Marinha no Brasil, praia, receita pública e gestão territorial: estudo de caso da alimentação praial em Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil**

***Marine Terrains in Brazil, beach, public income, and territorial management: case study of beach embankment in Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brazil***

Cláudio Marcus Schmitz<sup>1</sup>  
João Luiz Nicolodi<sup>2</sup>  
Nelson Luiz Sambaqui Gruber<sup>3</sup>

1 Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, Brasil. schmitz.claudio@gmail.com

2 Instituto de Oceanografia, Universidade Federal de Rio Grande, Rio Grande, Brasil. joaoluiznicolodi@gmail.com

3 Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. nelson.gruber@ufrgs.br

### **Resumo**

A gestão e políticas públicas da zona costeira no Brasil possuem raízes na instituição dos Terrenos de Marinha (TM), com objetivos de defesa, acesso público e ao comércio nas áreas litorâneas. A legislação acerca dos Terrenos de Marinha foi incorporando novos conceitos, especialmente de natureza ambiental, tais como praia, no contexto do Projeto Orla. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) possui atribuições legais para normatizar e executar a gestão, e o uso dos Terrenos de Marinha e praias, com capacidade de promoção de políticas públicas territoriais. A cobrança das receitas públicas patrimoniais requer a avaliação monetária das terras e o presente artigo tem como objetivo principal analisar esses aspectos da gestão territorial da obra de alimentação de praia executada na praia Central da cidade de Balneário Camboriú, estado de Santa Catarina, sul do Brasil, com base nos dados oficiais da SPU. A alimentação praial se deu com as seguintes dimensões: área de 627.350m<sup>2</sup>, perímetro de 11.401,7m., extensão linear de 5.838m; largura média de 30 metros, objetivando acrescentar 60 metros para o lado do mar, totalizando 90 metros. Os valores monetários de m<sup>2</sup> dos TM variaram de R\$ 1.172,08 a 5.342,20, ocorrendo mudanças legislativas para atualização conforme índice inflacionário geral. O crédito autorizado ao Município para a obra foi de R\$ 85 milhões, equivalente a 96,87% da arrecadação patrimonial de 2022, último ano totalizado na base de dados do estado de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Patrimônio da União; aterro hidráulico de praia; Projeto Orla.

### **Abstract**

The public management and policies of the coastal zone in Brazil has origins in the institution of Marine Terrain (Terrenos de Marinha - TM), with objectives of defense, public access and commerce in coastal areas. The legislation regarding TM has been incorporating new concepts, especially of an environmental nature, such as the beach, in the context of the Orla Project. The Federal Secretary of the State Property (SPU) has legal powers to standardize and execute the management and use of Marine Land and beaches, with the capacity to promote territorial public policies. The collection of public property revenues requires the monetary valuation of land and the main objective of this article is to analyze these aspects of

territorial management of the beach embankment carried out on the Central beach in the city of Balneário Camboriu, State of Santa Catarina, southern Brazil, based on official SPU data. Beach embankment took place with the following dimensions: area of 627,350m<sup>2</sup>, perimeter of 11,401.7m, linear extension of 5,838m; average width of 30 meters, aiming to add 60 meters towards the sea, totaling 90 meters. The monetary values per m<sup>2</sup> of TM ranged from 1,172.08 BRL to 5,342.20 BRL, with legislative changes occurring to update according to the general inflationary index. The credit authorized to the Municipality for the work was 85 million BRL, equivalent to 96.87% of the property collection for 2022, the last year totaled in the database in the State of Santa Catarina.

**Keywords:** State Property; beach embankment; Orla Project.

### **Introdução**

A gestão e políticas públicas da zona costeira no Brasil possuem raízes na fase Imperial, ainda que sem esta definição oficial, mas evidenciada por meio da instituição dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, no início do século XIX, com objetivos ligados a defesa nacional, ao acesso público e ao comércio nas áreas litorâneas, tendo os Portos como elementos articuladores fundamentais. Assim, os referidos terrenos foram definidos com uma extensão de 33 metros (na época, 15 braças craveiras) para o lado da terra, onde se façam sentir a influência das marés, como Terrenos de Marinha. Por meio do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 (BRASIL, 1946), permanece vigente ainda hoje o conceito físico dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, definindo que eles devem ser demarcados a partir da Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM/1831), haja em vista que o aludido imóvel (ou faixa territorial) foi incorporado pelas sucessivas legislações posteriores, estando presente no artigo 20 da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei 9.760 de 1946.

Desta forma e no contexto da evolução da gestão pública brasileira, a legislação acerca dos Terrenos de Marinha e demais elementos territoriais costeiros foi incorporando novos conceitos, especialmente de natureza ambiental, tais como praia (Lei 7.661 de 1988; BRASIL, 1988), faixa de segurança [patrimonial, para não confundir-se com a faixa de trânsito] (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT e Lei 13.240 de 2015) e todo o cabedal de conceitos e métodos introduzidos por meio do Decreto 5.300 de 2004 (regulamento da Lei 7.661), resumível como a essência do Projeto Orla.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) possui atribuições legais para normatizar e executar a gestão, o uso e a manutenção de um patrimônio imobiliário territorial trilionário, com relevante capacidade de ordenamento e promoção de políticas públicas em diversos setores socioeconômicos.

O lançamento e cobrança das chamadas receitas (públicas) patrimoniais requer a avaliação monetária das terras (e eventualmente das acessões), uma vez que a base de cálculo em geral prevê alíquota percentual incidente sobre o valor de avaliação supradito. Neste contexto, a evolução mencionada nas linhas acima incluiu conceitos e métodos para a realização das avaliações, atribuindo à Secretaria do Patrimônio da União competências normativas e executivas de tal atividade, a teor das disposições contidas na Lei 9.636 de 1998 (BRASIL, 1998). Cabe mencionar, também que a capacidade de arrecadação nacional é um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17.1 “Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas” (ONU, 2024).

Assim, na sequência de pesquisas publicadas em Schmitz et. al (2023), o presente artigo tem como objetivo principal analisar a política pública de avaliação monetária e consequente arrecadação da receita pública em articulação com aspectos da gestão territorial (notadamente a obra de alimentação ou “engorda” de praia executada no local), na chamada praia Central, orla marítima da cidade de Balneário Camboriu, Estado de Santa Catarina, sul



do Brasil, com base nos dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União. A escolha do local se lastreou na intensa urbanização e verticalização observadas no território, e consequente demanda para a referida obra. As figuras a seguir apresentam fotos ilustrativas da urbanização e verticalização e mapa esquemático de situação e localização da área de estudo.

**Figura 1:** (esquerda) Pontal sul, barra do rio Camboriú na década de 1950, vista de oeste para leste; (direita) Pontal sul, visto do atual molhe da barra do rio Camboriú, para a praia Central, observando-se a urbanização e verticalização do local, vista de norte para o sul.

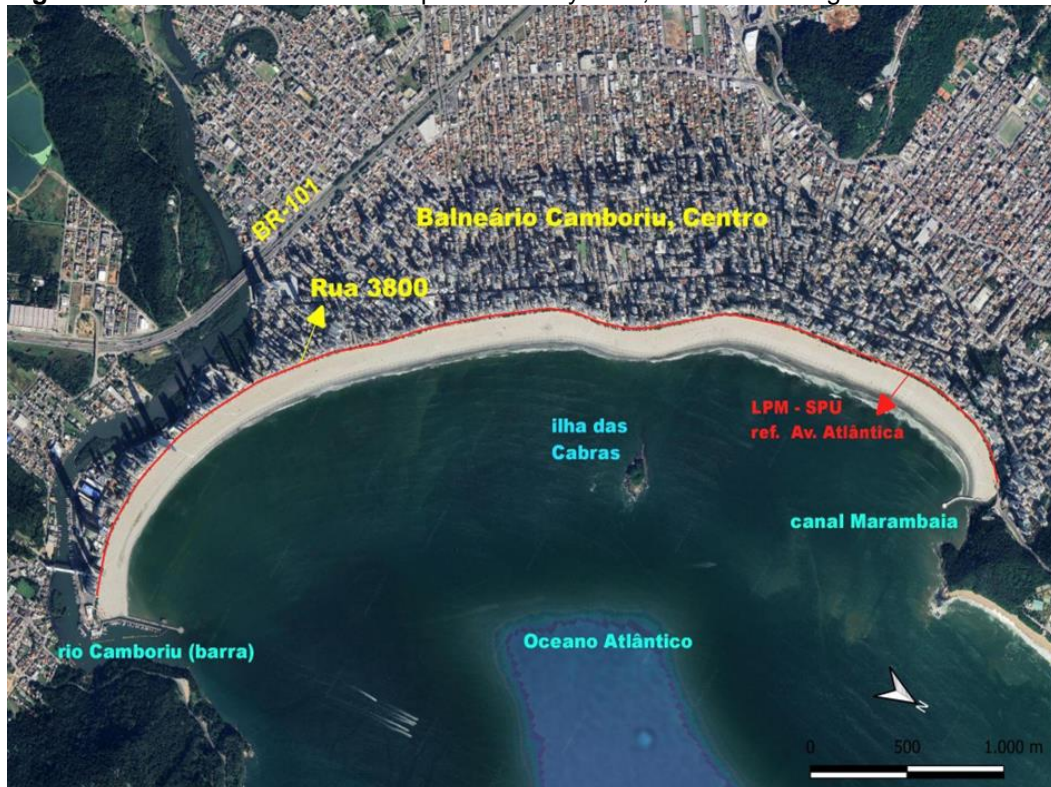
**Figure 1:** (left) South Point, mouth of the Camboriú River in the 1950s, seen from west to east; (right) South Point, seen from the current jetty of the mouth of the Camboriú River, towards Praia Central, observing the urbanization and verticalization, seen from north to south.



Fonte: (esquerda) Arquivo histórico Balneário Camboriú, reprodução do autor; (direita) foto do autor (2023). Source: (left) Balneário Camboriú Historical Archive, reproduction by the author; (right) photo by the author (2023).

**Figura 2:** localização e situação da área de estudo; LPM=Linha do Preamar Médio.

**Figure 2:** location and situation map of the study area; LPM=Mean High Tide Line



Fonte: autoria própria. Source: own authorship

### **Abordagem metodológica**

O conceito dos terrenos de marinha e acrescidos constitui e declara uma dimensão física, demarcável e locável no espaço geográfico concreto. A concepção de avaliação imobiliária refere-se, consoante norma da SPU (2022) a “atividade desenvolvida por profissional ou servidor habilitado para identificar o valor de bem imóvel, os seus custos, frutos e direitos, e determinar os indicadores de viabilidade de sua utilização econômica para determinada finalidade, por meio do seu valor de mercado, do valor da terra nua, do valor venal ou do valor de referência, consideradas as suas características físicas e econômicas, a partir de exames, vistorias e pesquisas.” Os procedimentos metodológicos aplicados para o presente artigo se amparam na revisão textual discursiva da legislação e normas apresentadas na bibliografia, bem como nos referenciais teóricos citados ao longo do texto. A referida avaliação constitui base para o cálculo das receitas patrimoniais, que são parte das receitas públicas não tributárias arrecadadas no Brasil, conforme previsão legal em BRASIL, 1964.

Assim, os Terrenos de Marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico, tal como proposto por Santos (2002), na condição de sistema de objetos e ações, multidimensional, conforme Corrêa (2001). As abordagens e ideias que se abrem a partir dos conceitos em foco se mostram como instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha, uma vez que sobre estes observam-se diversas ações, tais como construções e dinâmica de inúmeros objetos, de dimensão socioeconômica, política ou natural, dos serviços ecossistêmicos, comportando inclusive a classificação mais elementar dos territórios: urbano e rural.

Barragán (2002) também pontua a complexidade da gestão territorial na costa, citando que a costa e o litoral devem ser interpretados como um único sistema socioecológico.

A estrutura básica legal dos terrenos de marinha os relaciona com a praia marítima; saliente-se que a abordagem jurídica associou aos conceitos de “terreno” e de “bem”, no sentido patrimonial, consoante a redação dos dispositivos Constitucionais e do Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, a despeito de uma possível abordagem sob um prisma territorial, haja em vista as dimensões envolvidas e todo o ordenamento jurídico acerca da questão ambiental.

Outro aspecto relevante e diferencial dos Terrenos de Marinha é a sua imobilidade no tempo, independente da dinâmica da paisagem, muito embora as paisagens costeiras sejam das mais dinâmicas, conforme restou cristalizado no conceito de praia da Lei nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988)

Sobre a demarcação dos Terrenos de Marinha, ou seja, da Linha do Preamar Médio de 1831, o Decreto-Lei nº 9.760/1946 prevê que a determinação será feita com base em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, da época que mais se aproxime, definindo assim um marco temporal e imobiliário à faixa territorial.

A praia e outras feições territoriais previstas em Lei tais como as áreas de preservação permanente (APP) ou as áreas não edificantes, não especificam de forma expressa um tempo de referência para a sua demarcação física. O terreno de marinha, como se constata na leitura dos diplomas legais citados, prevê o embasamento técnico da sua demarcação em documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos ao ano de 1831, ou data que mais se aproxime. Daí o conceito de Terrenos Acrescidos de Marinha que são aqueles que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos Terrenos de Marinha. Na prática, em uma área que tenha sido objeto de obras e aterros ou de processo progradacional, observar-se-á a formação de acrescidos de marinha, que não se podem confundir com a praia, posto que se constituem em feições conceituadas de forma distinta na legislação.

Conceitualmente, os Terrenos de Marinha como porção do espaço institucionalmente definido se enquadrariam na ideia de região administrativa apresentada por Benko (1999). Contudo, no contexto deste artigo, a concepção que se entende mais adequada é a de território, haja em vista a proeminência do ator geopolítico mais tradicional: o Estado (ROSIÈRE, 2007).



Finalmente, importa informar sobre as bases de dados e suas fontes no âmbito da pesquisa. Conforme já mencionado, o objeto do trabalho inclui-se na rotina operacional e de gestão da SPU, a qual implica em atividades que demandam quantidades consideráveis de informação empírica. Nesse sentido, os processos administrativos e requerimentos se constituem nos registros documentais, projetos e pedidos de órgãos, instituições, empresas e cidadãos, bem como as respectivas análises (instrução processual) e conclusões (decisão) da SPU. Incluem-se também os processos judiciais, em que a Advocacia-Geral da União (bem como a Procuradoria da Fazenda Nacional) possuem a titularidade de representação prevista no art. 131 da Constituição, mas que por Lei (e necessidade de elementos fáticos ou técnicos) demandam a colaboração da SPU, que se organiza e se comunica por meio do processo administrativo.

Sobre os principais dados do trabalho, isto é, aqueles referentes ao valor das terras na praia Central de Balneário Camboriú, importa frisar que a legislação Federal prevê a competência da SPU para atividades de avaliação imobiliária de imóveis da União ou de seu interesse e da respectiva arrecadação da receita pública. A referida legislação também dispõe acerca da normatização, por meio de instruções, portarias, circulares e afins até o nível operacional. Nesse sentido, a atual Instrução Normativa 67 de 2022 (SPU, 2022) descreve que as avaliações de imóveis da União deverão também estar em consonância com referências normativas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). No caso específico dos dados compilados no presente artigo, referentes a faixa de terrenos de marinha e acrescidos, a SPU promove a chamada “avaliação em massa”, ou seja, a partir de um lote padrão para uma região homogênea, geralmente utilizada na elaboração de Plantas de Valores. Assim, a planta de valores da Secretaria do Patrimônio da União é resultado de uma avaliação em massa e sistemática para a definição do valor unitário da parcela terreno nos imóveis caracterizados e distribuídos espacialmente em trechos de logradouros, referenciada a uma determinada data, usando-se procedimentos padronizados e normalizados, sem, necessariamente, vistoriar os imóveis e abstraindo-se as acessões e benfeitorias. A atualização dos valores no tempo pode ser efetuada por meio de pesquisa de mercado (chamada de técnica) ou pela aplicação de deflatores, chamada institucionalmente de “atualização monetária”. Os dados referentes ao projeto e autorização de obras relativa a alimentação da praia foram obtidos a partir do respectivo requerimento da Prefeitura Municipal à SPU.

Durante a maior parte do Século XX, o controle, registro e o próprio cadastro físico territorial dos Terrenos de Marinha foi mantido por meio de livros, com lógica similar aos livros cartoriais. Contudo, a partir da década de 1980 a SPU, em articulação com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) envidaram esforços no sentido de constituir sistemas computacionais para armazenamento e gestão operacional das bases de dados Institucionais, ainda em contexto de infraestrutura e hardware diferentes da atual. Assim, após testes e usos de sistemas computacionais precursores, em 1990 foi publicado o Decreto nº 99.672 (BRASIL, 1990), ainda vigente, que delineou as bases da gestão cadastral dos imóveis da União, incluindo, evidentemente, os Terrenos de Marinha, definindo que o cadastro de bens imóveis de propriedade da União, será gerido pela SPU, sendo que cada imóvel incluído receberá um registro numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Assim como no cartório de registro de imóveis, em que estes são identificados por meio da matrícula, nas bases de dados cadastrais da SPU (inclusive a sua avaliação) os imóveis são identificados por meio do RIP.

Atualmente, a SPU maneja sistemas com informações cadastrais sobre imóveis ou áreas de domínio da União sendo que no SIAPA – Sistema Integrado de Administração Patrimonial estão concentrados os mais de 500 mil registros de Terrenos de Marinha existentes no território nacional, operado pela Unidade Central e Superintendências do Órgão nas Unidades da Federação.

Os trechos de logradouros referidos nos resultados são tabelados e identificados a partir de pontos notáveis e respectivos topônimos de referência, geralmente, esquinas e outras relações topológicas com outros elementos viários ou logradouros públicos.

Por fim, as bases de dados sobre legislação tem como fontes principais o sítio da Presidência da República, <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>, em que a legislação federal está indexada e atualizada, constando o histórico de alterações no próprio corpo da Lei principal (quando eventualmente alterada); o sítio da SPU, <https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/> onde constam os atos e normas de natureza infralegal (portarias, orientações e instruções normativas) editados pela Instituição; o portal LEXML, <https://projeto.lexml.gov.br/>, sítio de informação jurídica e legislativa que, além da legislação em si disponibiliza também ferramentas de pesquisa de artigos e demais publicações conexas, inclusive a chamada “doutrina” jurídica, ou seja, das bases conceituais e científicas do direito.

### **Resultados e discussão**

A existência de imóveis, na concepção do direito brasileiro pressupõe base territorial - espaço de poder, assim consubstanciado numa das leis mais importantes do País: o Código Civil (BRASIL, 2002). O Código prevê que os poderes da propriedade se referem a usar, gozar e dispor da coisa (imóvel), bem como o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Assim, entende-se que o Terreno de Marinha é território, pois sobre ele se constituem imóveis, com sobreposição de poderes, do Estado (subjacente), do possuidor/detentor, regularizado junto àquele (ou não). Neste contexto, a praia é território, dinâmico no espaço-tempo, por lei excluída do campo dos negócios jurídicos civis (mas com instrumentos administrativos previstos em lei), inalienável, de uso comum, mas na prática, apropriada de várias formas, mas com a propriedade pública Federal gravada na Constituição. A legislação patrimonial da União atinente aos Terrenos de Marinha evoluiu desde o período Imperial até o presente a partir de três elementos fundamentais: o seu posicionamento topográfico, a natureza pública e as consequentes possibilidades de destinação de direitos (onerosas ou não). Evolução relevante também se observa nos critérios técnicos e metodológicos para avaliação dos imóveis de faixas territoriais de domínio da União, atualmente consubstanciados por meio da Instrução Normativa nº 67 de 2022, já referida no item anterior, visando ao cálculo e lançamento de recitas públicas.

Embora os terrenos de marinha ou marginais existam no ordenamento fundiário brasileiro desde o período colonial, a competência da SPU em realizar a determinação do posicionamento das linhas demarcatórias se organiza na legislação em 1920, com o Decreto 14.595 e se consolida em 1946, com o Decreto-Lei nº 9.760. Desta forma, observa-se que só então o Serviço do Patrimônio da União passa a normatizar a delimitação destes terrenos.

Conforme a figura 1 demonstra, a escolha da área de estudo do presente artigo se deveu basicamente à intensa verticalização observada, a mais ampla da costa brasileira, considerando-se que não se trata de cidade portuária, embora a proximidade com o Porto de Itajaí, na cidade homônima.

O Município de Balneário Camboriú aderiu à gestão das praias (TAGP-Termo de Adesão a Gestão de Praias) prevista na Lei 13.240 de 2015 (Brasil, 2015), isto é, passou a exercer os direitos-deveres relacionados a emissão de permissões e cessões de uso, bem como a fiscalização territorial (conforme previsões da Lei 9.636 de 1998, Brasil, 1998). A municipalidade também encetou a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) conforme previsão contida no Decreto 5.300 de 2004, (Brasil, 2004), estando em fase de revisão e atualização. Frise-se que o PGI possui características de “plano diretor da orla”, embora as legislações de regência (Decreto 5.300 de 2004, *op. cit.* e Estatuto das Cidades) não se articulem expressamente.

O quadro 1 e sua respectiva representação gráfica (figura 3) descrevem a evolução do valor do m<sup>2</sup> de terreno (sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriú, SC (SPU, 2023).

A série de dados selecionada (2006-2023) recobre o tempo presente até o primeiro ano em que os valores de avaliação foram incluídos em reais (R\$), pois até 2005 a herança inflacionária nacional legara o uso de indexadores monetários, no caso, a UFIR - unidade fiscal de referência (tendo sido utilizadas na SPU também a OTN e BTN, respectivamente, obrigação e bônus do Tesouro Nacional). No retrocitado sistema cadastral SIAPA, o logradouro (no caso, a avenida Atlântica) é dividido em trechos, conforme entendimento técnico do corpo de avaliadores da SPU, sendo que no presente caso os trechos assim se descrevem (vide figura 2, localização):

- 00 - Início da Avenida, Canto da Praia até a rua 3800;
- 01 - da rua 3800 até o fim da Avenida, barra do rio Camboriú
- 02 - Início da Avenida, Canto da Praia até a rua 3800 (IPCA e decisão judicial);
- 03 - da rua 3800 até o fim da Avenida, barra do rio Camboriú (IPCA e decisão judicial).

Verifica-se que os trechos 02 e 03 são espelhos dos trechos 00 e 01, mas que foram gerados para possibilitar a inclusão de dados diferenciados em face de decisões judiciais, que geralmente determinam a aplicação de índices de preços, no caso o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O trecho 00 possui extensão aproximada de 4.045 metros e o trecho 01, 1.623 metros, totalizando 5.668 metros (no seu requerimento, a Prefeitura indica 5.838 metros de extensão). Assim, o primeiro destaque que o quadro 1 e respectivo gráfico demonstram é a diferença de valores observada entre os trechos 00 e 01 nos exercícios de 2006 e 2007, com a subsequente equalização dos mesmos e crescimento contínuo, até o último dado levantado, em 2023. Após a substituição da Ufir pelo Real como unidade de precificação imobiliária, a SPU cumpriu um ciclo de avaliações técnicas das terras, baseadas em pesquisas de mercado, obtendo valores da própria realidade mercadológica local dos imóveis.

Em locais com mercado imobiliário aquecido, tal como em Balneário Camboriú, a apreciação dos valores unitários dos imóveis costuma ser relevante, superando as variações médias de preços apuradas por meio de índices inflacionários.

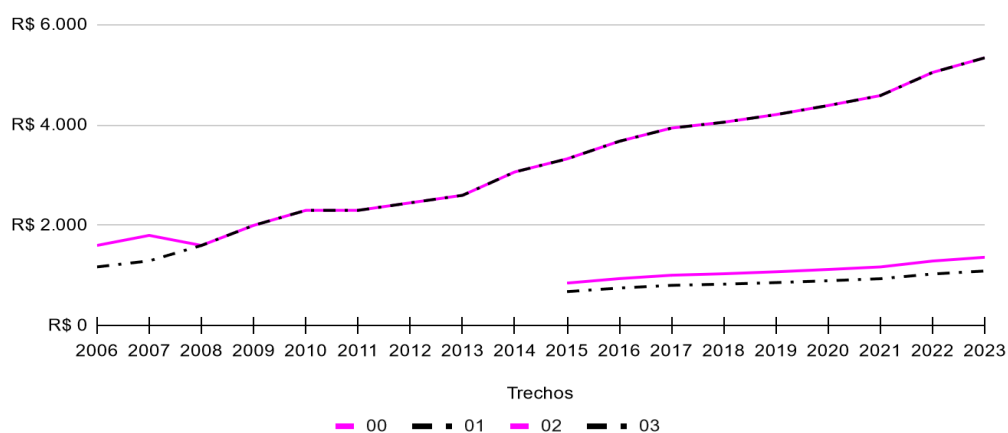
**Quadro 1:** valor do m<sup>2</sup> de terreno (em R\$, sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica, em Balneário Camboriú, SC. **Table 1:** value per m<sup>2</sup> of land (in BRL, without accessions) on marine terrains registered on Avenida Atlântica, in Balneário Camboriú, SC.

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Trecho																		
00	1.600,00	1.800,00	1.600,00	2.000,00	2.300,00	2.300,00	2.450,00	2.600,00	3.065,40	3.325,96	3.676,51	3.940,11	4.056,34	4.208,45	4.389,83	4.588,25	5.049,82	5.342,20
01	1.172,08	1.292,22	1.600,00	2.000,00	2.300,00	2.300,00	2.450,00	2.600,00	3.065,40	3.325,96	3.676,51	3.940,11	4.056,34	4.208,45	4.389,83	4.588,25	5.049,82	5.342,20
02	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	849,08	938,57	1.005,86	1.035,53	1.074,36	1.120,66	1.171,31	1.289,14	1.363,78
03	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	inexistente	679,30	750,89	804,72	828,45	859,51	896,55	937,07	1.031,33	1.091,04

Fonte: SPU, 2023. Source: SPU, 2023

**Figura 3:** gráfico da evolução do valor do m<sup>2</sup> de terreno (em R\$, sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriu, SC.

**Figure 3:** graph showing the evolution of the value of m<sup>2</sup> of land (in BRL, without accessions) in the marine terrains registered on Avenida Atlântica in Balneário Camboriu, SC.



Fonte: organizado pelo autor, com dados de SPU, 2023. Source: organized by the author, with data from SPU, 2023

Tal circunstância gerou pedidos de revisão administrativa dos valores e, conforme a insatisfação com as respostas, a subsequente judicialização, explicando o cadastramento dos trechos 02 e 03 na base de dados da SPU.

As pressões políticas ocorridas em diversas partes do País resultaram em mudança na legislação, prevendo que a atualização será aplicada sobre os valores cobrados no ano anterior, ressalvada a correção de inconsistências cadastrais, em percentual limitado a 2 (duas) vezes o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do exercício anterior ou o índice que vier a substituí-lo.

Aqui insta lembrar que o IPCA aponta a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários mínimos, com foco em itens de alimentação e serviços (IBGE, 2023), sem aderência ao mercado imobiliário. Nesse sentido, a pesquisa de mercado efetuada pela SPU se constituiria em um índice de preços específico e, portanto, representativo da variação de preços das terras. O impacto efetivo da mudança pode ser verificado no quadro a seguir.

**Quadro 2:** média da variação percentual do valor do m<sup>2</sup> nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriu, SC (calculado pelos autores, com base nos dados do Quadro 1 - SPU, 2023). **Table 2:** average percentage variation in the value of m<sup>2</sup> in marine terrain registered on Avenida Atlântica in Balneário Camboriu, SC (calculated by the authors, based on data in Table 1 - SPU, 2023).

Trecho	média 2006-15 (%)	média 2016-2023 (%)
00	9,10	5,51
01	12,37	5,51

Fonte: organizado pelo Autor, com dados de SPU, 2023. Source: organized by the author, with data from SPU, 2023.

As consequências imediatas da nova política territorial adotada são o possível afastamento do valor lançado nos sistemas aos valores de mercado e, considerando que os mesmos são base à cobrança da taxa de ocupação e do foro anual, uma espécie de “renúncia” de receitas públicas.

Do panorama geral dos dados, avança-se a reflexão de gestão territorial referente à obra de alimentação da praia fronteiria aos terrenos de marinha, realizada no local em 2021.

De forma genérica, a alimentação artificial de praia compreende o aporte de grandes quantidades de material sedimentar, geralmente arenoso, em sistemas costeiros que possuem déficit no balanço sedimentar, com resposta erosiva na faixa praial.

Conforme o requerimento da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (2014) junto à SPU, os principais dados de projeto da intervenção foram: área de 627.350m<sup>2</sup>, perímetro de 11.401,7m. numa extensão linear de 5.838m; largura média de 30 metros, sendo objetivo do projeto acrescentar mais 60 metros para o lado do mar, totalizando 90 metros.

Ainda no seu requerimento, a Prefeitura (Op. cit.) refere que a praia Central se constitui no maior balneário do sul do Brasil, e recebe anualmente, na temporada de verão, uma população flutuante superior a 10 vezes a sua população residente, apresentando, muitas vezes, falta de espaço para os banhistas em suas areias, demandando, conforme avaliação da administração municipal, a necessidade de uma alimentação artificial para minimizar problemas erosivos observados durante a passagem de frentes frias, bem como gerar mais espaço e conforto para receber os turistas em suas areias durante a temporada de veraneio. Quanto à sedimentologia, a Praia Central de Balneário Camboriú é composta por areia fina a muito fina, com declividade de 0,85 a 2,80 graus, sendo classificada como uma praia dissipativa, com diâmetro médio de grão de 0,16 mm.

O requerimento da Prefeitura aponta que o volume necessário para a alimentação artificial da Praia é de 2.706.704m<sup>3</sup>, levando em consideração que sejam utilizados sedimentos compatíveis com os sedimentos naturais da praia, para que não haja perda excessiva de material na fase de adequação do perfil praial, ou mudanças nas características físicas da praia, como declividade e arrebentação das ondas. O projeto previu que após a execução da obra de alimentação, o perfil praial sofrerá adequação à energia do sistema atuante atingindo a largura de projeto de 90 metros. Salienta-se a importância do monitoramento constante da praia, após a obra, através de perfis praias com o intuito de se identificar possíveis processos erosivos, ou seja, a necessidade de manutenção da obra.

Finalmente, a Prefeitura foi autorizada a abrir crédito de até R\$ 85 milhões no âmbito do projeto de Proteção Costeira e Alimentação Artificial da Praia Central do Município de Balneário Camboriú, vinculados à aplicação na execução do empreendimento, consoante Lei 4.213 de 20 de dezembro de 2018 (Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, 2018).

Assim, traçado o quadro geral da obra pública costeira realizada e das receitas oriundas da política de gestão territorial da orla - terrenos de marinha, segue quadro síntese visando ao posterior encaminhamento das conclusões do artigo.

**Quadro 3:** síntese de valores monetários no contexto da obra de alimentação de praia em estudo. **Table 3:** summary of monetary values in the context of the beach embankment under study.

Item	Valor (R\$)
(a) Crédito autorizado por Lei ao Município para a obra	85.000.000,00
(b) Arrecadação Patrimonial Federal em Santa Catarina (Total em 2022)	87.749.459,83
(c) Repasse da arrecadação Patrimonial da União ao Município de Balneário Camboriú (2022)	4.330.679,19

Fontes: organizado pelos autores com dados de: a=Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, 2018; b= SPU, 2023b; c= SPU, 2023c, conforme previsão legal em Brasil, 2015. Sources: organized by the authors with data from: a=Balneário Camboriú City Hall, 2018; b= SPU, 2023b; c= SPU, 2023c, by the law in Brazil, 2015.

Verifica-se que o valor do crédito relativo à obra, que abrange 5.838m de extensão linear de praia, praticamente equivale a toda a arrecadação patrimonial da totalidade do exercício financeiro de 2022, mais precisamente, 96,87%. Ressalte-se que os R\$ 87.749.459,83 arrecadados em 2022 incluem alienações (especialmente vendas de terrenos e prédios, somando R\$ 2.128.453,20), dentre outras receitas sem maiores relações diretas com as questões de orla. As permissões de uso (comumente concedidas para eventos temporários em faixa de praia), os foros, taxa de ocupação e laudêmios, (geralmente relativos a faixas de terrenos de marinha), somaram R\$ 70.073821,44. A extensão do litoral do Estado de Santa Catarina no âmbito do Plano de Demarcações da LPM elaborado pela SPU totalizou 1.255,40 km (Schmitz et al, 2023), ou seja, os 5.838 metros referidos no projeto da obra equivalem a 0,46% daquele total.

Conforme Schmitz *et al.* (2023), o Decreto 14.595 de 1920 determinou a estimativa da área dos terrenos de marinha para fins cadastrais multiplicando-se a extensão (“testada”) pela profundidade legalmente prevista de 33 metros. Assim, da multiplicação dos 5.838 metros de extensão ao longo da praia por 33m., tem-se como produto 192.654m<sup>2</sup>, estimativa bruta da área de terrenos de marinha adjacentes à obra. A multiplicação desta área pelo valor unitário de terreno em 2023 no local (R\$ 5.342,20/m<sup>2</sup>, conforme Quadro 1) resulta em R\$ 1.029.196.198,80, estimativa geral do valor bruto dos terrenos de marinha no local. Cumpre ressaltar que o valor unitário possui as premissas metodológicas referidas no item 2 e que a presente estimativa englobou ruas, espaços livres e demais logradouros públicos existentes. Finalmente, concluindo as estimativas de gestão territorial apresentadas, aplicando-se a alíquota de 2% referente a taxa de ocupação ao valor bruto geral estimado dos terrenos de marinha resulta numa arrecadação máxima potencial de 20.583.923,98 R\$/ano, ou seja, seriam necessários 4,13 anos deste valor para cobrir os R\$ 85.000.000,00 relativos à obra.

### **Considerações finais**

Os Terrenos de Marinha se consolidaram na gestão pública territorial brasileira como instrumento de geração de receita pública. Contudo, notadamente a partir da Lei 9.636 de 1998 (*op. cit.*) foram acrescentadas novas variáveis, especialmente nos chamados aspectos ambientais ou, conforme demonstrado ao longo deste artigo, como instrumento, ainda que subutilizado, de gestão territorial no âmbito do gerenciamento costeiro integrado. A visão articulada terreno de marinha-praia é um exemplo relevante, mas que tem sido abordado ainda de forma incipiente na gestão pública brasileira, basicamente nos PGI, no âmbito do Projeto Orla

Mas a estrutura política brasileira se moveu justamente na questão da receita pública patrimonial, promovendo um controle da sua atualização técnica a partir da avaliação “de mercado” dos terrenos de marinha, impondo a aplicação do uso índices de preços gerais (IPCA) para atualizar valores de terrenos, conforme demonstrado nos resultados do presente trabalho. Assim, a valorização das terras a beira mar, que ocorre com importante concurso de investimentos públicos, conforme demonstrado no caso analisado da obra de alimentação de praia em Balneário Camboriú, não possui contrapartida proporcional na apuração das receitas públicas patrimoniais, úteis que são para o planejamento, gestão e execução das mais variadas políticas públicas, inclusive aquelas voltadas ao gerenciamento costeiro integrado. Nesse sentido, a desarticulação dos instrumentos legais relacionados aos planos diretores e aos PGIs se constitui em relevante ponto de partida na forma de sugestão conclusiva deste estudo para atualização e modernização normativa, em nível federal (Decreto 5.300 de 2004 e Estatuto das Cidades). Na mesma linha, o melhor detalhamento da definição de áreas não edificantes na Lei do Parcelamento do Solo Urbano nas orlas marítimas também é importante ponto a ser revisitado na legislação. No âmbito da gestão territorial e da regularização fundiária, pode-se analisar a possibilidade de alteração legislativa visando ao aforamento

automático de imóveis urbanos e matriculados em loteamentos regulares, com especial atenção àqueles negociados em garantias hipotecárias ou fiduciárias.

Ainda na linha das sugestões de estudos futuros, os dados apresentados e discutidos em relação a receita pública patrimonial (foros, taxas de ocupação e laudêmios) também podem ser alvo de revisão normativa, por exemplo, visando ao seu escalonamento, na proporção da capacidade contributiva patrimonial do ocupante ou foreiro, do valor de avaliação do bem imóvel e mesmo com a instituição de alíquota especial, em trechos ou municípios que suprimiram duna frontal, mangue, marisma ou serviço ecossistêmico de manutenção da praia e que enfrentarão obras e serviços de manutenção permanente de faixa praial, como no caso analisado. A instituição e gestão do TAGP e do PGI também podem ser elementos de análise a serem considerados na definição de alíquotas e demais elementos da política territorial; pode-se considerar a adesão a gestão dos terrenos de marinha, tal como efetuado na gestão das praias (TAGP). As alíquotas e o escalonamento podem ser revistos nos ciclos de planejamento do Estado brasileiro no âmbito dos Planos Plurianuais - PPA, uma vez que os planos e programas de gestão costeira geralmente não apresentam resultados dentro dos ciclos político-eleitorais, que no Brasil são de quatro anos.

Na relação da obra em foco com o gerenciamento costeiro integrado, verificou-se que o valor do crédito autorizado ao Município equivaleu a 96,87% de toda a arrecadação patrimonial de 2022 (último ano totalizado na base de dados federal) em todo o Estado de Santa Catarina. Finalmente, registre-se que a análise e respectiva abordagem propostas no presente, em visão territorial articulada da praia com terrenos de marinha e a receita pública patrimonial são inéditas no âmbito do gerenciamento costeiro integrado no Brasil, havendo relevante campo para aprofundamento das pesquisas.

## Referências

- Balneário Camboriú (2014). *Projeto de Alimentação Artificial da Praia Central de Balneário Camboriú*. Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.
- Barragán, J. M. M. (2002) *Medio ambiente y desarrollo de Areas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas*. Ediciones Katelani.
- Benko, G. (1999). *A Ciência Regional*. Paris: Presses Universitaires.
- Brasil. (2018). *Guia de diretrizes de prevenção e proteção à erosão costeira*. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a-erosao-costeira.pdf/@@download/file/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022
- Consulta Repasse aos Municípios. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil. <https://sistema.patrimoniodetodos.gov.br/#!/mapaSite?consultaRepasseSpu=true#page-top>. Acesso em: 05 dez. 2023
- Corrêa, R. L. (2001). Espaço: um conceito-chave da Geografia. In I. E. Castro; P. C. da C. Gomes & R. L. Corrêa (org.). *Geografia: conceitos e temas* (3a ed., pp. 15-47). Bertrand Brasil.
- Decreto n.º 5.300 de 07 de dezembro de 2004. (2004). Regulamenta a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm). Acesso em: 26 jun. 2022

Decreto n.º 99.672, de 6 de novembro de 1990. (1990). Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99672.htm). Acesso em: 11 jul. 2021

Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946. (1946). Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2021

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=o-que-e>

Instrução Normativa SPU/ME n.º 67 de 20/09/2022. (2022). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/me-n-67-de-20-de-setembro-de-2022-431330257>. Acesso em: 04 jun. 2023

Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME n.º 28 de 28/06/2022. (2022). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/seddm/me-n-28-de-26-de-abril-de-2022-397603795>. Acesso em: 11 jun. 2022

Lei n.º 4.213, de 20 de dezembro de 2018. Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, com a garantia da União e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. <https://www.balneariocamboriu.sc.leg.br/anexos/2019/01/20190116151952154765919224aec0.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021

Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm). Acesso em: 04 jun. 2023

Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988. (1988). Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm). Acesso em: 26 jun. 2022

Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998. (1998). Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 04 jun. 2023

Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (2002). Institui o Código Civil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 18 jul. 2021

Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015. (2015). Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei n.º 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28

de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm). Acesso em: 07 out. 2023

Legislação. Presidência da República Federativa do Brasil, Brasil.

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

Informativo de Arrecadação Dezembro de 2022. (2022). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil. [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos/arrecadacao-patrimonial/2022/informativo\\_arrecadacao\\_dezembro\\_2022.xlsx/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos/arrecadacao-patrimonial/2022/informativo_arrecadacao_dezembro_2022.xlsx/view). Acesso em: 04 dez. 2023

Manual do Projeto Orla. (2022). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Ministério da Economia, Brasil. [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto\\_orla\\_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto_orla_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf). Acesso em: 26 jun. 2022

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Organização das Nações Unidas (ONU).

<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em 27 de outubro de 2024.

Projeto Orla. Ministério do Meio Ambiente, Brasil.

<http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html>. Acesso em: 16 out. 2018

Rede de Informação Legislativa e Jurídica, Brasil. <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2021

Relatório Mensal de Gestão SPU, Setembro de 2020. (2020). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Ministério da Economia, Brasil.

Rosière, S. (2007). *Géographie politique & Géopolitique* (2a ed). Ellipses Édition.

Santos, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. Hucitec.

Schmitz, C. M., Nicolodi, J. L., & Gruber, N. L. S. (2023). Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. *Revista do Departamento de Geografia*, 43, e190816. 10.11606/eISSN.2236-2878.rdg.2023.190816.

Sistema Integrado de Administração Patrimonial. (2020). Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil. <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transformacao-digital/siapa>. Acesso em: 20 jun. 2023

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões dos trabalhos que constituem a presente tese foram apresentadas de forma analítica, optando-se então, em apresentar neste capítulo final a síntese dos resultados gerais que as embasaram, na forma de tópicos.

- O conceito de Terrenos de Marinha evolui do período colonial até o presente tendo como referência o estabelecimento de marco espaço-temporal, visando a segurança jurídica: o ano de 1831 ou o que mais se aproxime, conforme expressa previsão no Decreto-Lei 9760 de 1946, ou seja, a eventual inexistência de dados daquele ano não é impedimento para a demarcação dos Terrenos de Marinha;
- O referido marco não consta expressamente em outras feições de natureza territorial no ordenamento brasileiro, tal como as praias, áreas não edificantes e áreas de preservação permanente;
- Os referidos Terrenos se constituem ainda em importante transição entre a praia (bem público de uso comum) e terras alodias (privadas, ainda que somente possuídas, ou eventualmente devolutas), em face das suas possibilidades de enquadramento na condição de uso comum ou dominial.
- Assim, considerando-se a premissa de que os Terrenos de Marinha são enxutos, com o conceito de praia gravado no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, constata-se que os Terrenos de Marinha se localizam ordinariamente no pós-praia, para o lado do continente, frequentemente sobrepostos com áreas de grande importância ambiental e ou densamente povoadas, com comércio, domicílios, residências de veraneio e as mais diversas instalações e edificações, militares, portuárias e industriais.
- A competência legal para demarcar e normatizar é da SPU e a seleção do mapeamento e demais elementos embasadores é efetuada por comissão demarcatória multidisciplinar;
- Assim, alegações baseadas na extrapolação de médias globais ou em único marégrafo acerca do nível marítimo na costa brasileira, sem qualquer critério científico que considere a complexidade da dinâmica oceânica e costeira não se mostram aplicáveis à demarcação dos Terrenos de Marinha. Nesse sentido, a pesquisa documental histórica local prevista expressamente na legislação patrimonial mostra-se de fato essencial ao desenvolvimento de estudos consistentes sobre o tema;

- A delimitação dos Terrenos de Marinha vem evoluindo no contexto institucional brasileiro com novas dimensões além da patrimonial, incorporando também outras possibilidades técnicas e metodológicas, conforme demonstrado ao longo deste trabalho;
- Tais dimensões relacionam-se especialmente à questão ambiental, urbanística e ao gerenciamento costeiro, especialmente sob a perspectiva de serviços ecossistêmicos e gestão territorial;
- No que se refere às técnicas demarcatórias, o uso veículos aéreos não tripulados, imagens satelitais de alta resolução e as geotecnologias em geral possibilitam qualificação e ganhos de escala à demarcação, gestão e fiscalização do território em foco;
- A nova norma consolidou a concepção de linhas de apoio (por exemplo, elementos fitogeográficos, geomorfológicos etc.), que são construídas com base nos levantamentos de dados e organizadas por meio das geotecnologias, visando ao posicionamento da Linha do Preamar Médio;
- A revisão da norma demarcatória incorporou os elementos supra e ainda importantes atualizações administrativas, especialmente a participação social (que anteriormente se dava por meio da publicação de editais com chamamento para entrega de documentos) por meio de audiências públicas; as audiências podem contar também com a participação remota dos interessados, ampliando ainda mais as possibilidades de participação;
- A última versão disponível do Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Caracterização (SPU, 2024) informa que até o momento foram demarcados 15.100 km da LPM, de total de 48.400 km. Importante ressaltar também que o universo a demarcar vem sendo constantemente revisado, face ao avanço dos próprios trabalhos, que são executados em escalas mais detalhadas do que as de planejamento (regionais).
- As parcerias interinstitucionais com Universidades e Institutos Federais apresentaram resultados robustos, concretizados nos resultados da própria modernização da norma demarcatória e em outras atividades da SPU, inclusive na gestão do Projeto Orla e do TAGP;

- A Lei 13240 de 2015 previu a possibilidade de transferência de gestão patrimonial das praias marítimas aos municípios, constituindo- em inovação no cenário de políticas públicas territoriais brasileiras;
- Embora o termo refira “gestão de praias”, a Lei prevê a possibilidade da transferência de gestão “...inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos...” podendo alcançar, então, Terrenos de Marinha e acrescidos afetados ao uso comum, na orla;
- A possibilidade da transferência da gestão aos municípios costeiros é, portanto, uma alternativa para que os mesmos passem a gerir as permissões e cessões de uso, recebendo como contrapartida a totalidade das receitas patrimoniais correspondentes;
- O município se torna responsável por fiscalizar as áreas objeto do TAGP na orla, possibilitando respostas mais rápidas e adequadas às demandas locais; as receitas advindas de eventuais sanções pecuniárias (multas) também são integralmente dos municípios;
- A SPU é instituição Federal, com jurisdição em todo o território nacional, ao passo que as demandas na orla são de escala tipicamente local ou regional. Historicamente, a SPU opera cadastro imobiliário local, sendo o Projeto Orla a iniciativa que objetiva organizar uma abordagem territorial integrada e multi-escalar, considerando as faixas de praias, terrenos de marinha e orlas municipais;
- Enquanto instrumento de gestão territorial, se verifica também importante potencial às políticas de receitas públicas a partir dos Terrenos de Marinha,
- Atualmente, a transferência de direitos em imóvel sobre terreno de marinha envolve procedimentos administrativos junto a prefeituras municipais, SPU e cartório de registro de imóveis, havendo espaço para simplificação de processos;
- A reestruturação da matriz de receitas patrimoniais pode subsidiar e comportar a estruturação de diversas ações, tais como a instituição de um fundo nacional de gerenciamento costeiro, sugerindo-se o aprofundamento de estudos para sua formatação e aplicação de recursos, face aos diversos desafios territoriais já evidentes na costa brasileira (como o exemplo do estudo de caso em Balneário Camboriú apresentado nesta tese);
- Mas a estrutura política brasileira se moveu justamente na questão da receita pública patrimonial, promovendo um controle da sua atualização técnica a partir da avaliação

“de mercado” dos terrenos de marinha, impondo a aplicação do uso índices de preços gerais (IPCA) para atualizar valores de terras, conforme demonstrado nos resultados do presente trabalho.

- Assim, a valorização das terras a beira mar, que ocorre com importante concurso de investimentos públicos, conforme demonstrado no caso analisado da obra de alimentação de praia em Balneário Camboriú, não possui contrapartida proporcional na apuração das receitas públicas patrimoniais, úteis que são para o planejamento, gestão e execução das mais variadas políticas públicas, inclusive aquelas voltadas ao gerenciamento costeiro integrado.
- Há potenciais também no campo da previsão legal de alíquotas progressivas, conforme o valor dos imóveis e ou renda dos detentores; instituição de alíquotas para transmissão hereditária (o chamado *laudêmio*), escalonáveis conforme o valor dos direitos imobiliários envolvidos;
- Os dados apresentados e discutidos em relação a receita pública patrimonial (foros, taxas de ocupação e *laudêmios*) também podem ser alvo de revisão normativa, por exemplo, visando ao seu escalonamento, na proporção da capacidade contributiva patrimonial do ocupante ou foreiro, do valor de avaliação do bem imóvel e mesmo com a instituição de alíquota especial, em trechos ou municípios que suprimiram duna frontal, mangue, marisma ou serviço ecossistêmico de manutenção da praia e que enfrentarão obras e serviços de manutenção permanente de faixa praial, como no caso analisado em Balneário Camboriú;
- O Projeto Orla representou avanço sob a perspectiva de gestão integrada, mas ainda há espaço para melhor consolidação de normas de uso em articulação com os planos diretores municipais (por exemplo, integração normativa entre o Decreto 5300 de 2004- Projeto Orla, o Estatuto das Cidades e o TAGP); atualmente, a legislação patrimonial específica da Orla e Terrenos de Marinha não dispõe de instrumentos acerca de critérios de urbanização e verticalização, tal como observado no estudo de caso em Balneário Camboriú, SC;
- Na mesma linha, o melhor detalhamento da definição de áreas não edificantes na Lei do Parcelamento do Solo Urbano nas orlas marítimas também é importante ponto a ser revisitado na legislação. No âmbito da gestão territorial e da regularização fundiária, pode-se analisar a possibilidade de alteração legislativa visando ao aforamento

automático de imóveis urbanos e matriculados em loteamentos regulares, com especial atenção àqueles negociados em garantias hipotecárias ou fiduciárias;

- Na gestão e destinação sobre Terrenos de Marinha, há potencial para revisão legal visando a efetiva priorização da destinação de direitos reais (aforamento, Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia-CUEM), focalizando melhor também políticas de destinação para pessoas físicas e jurídicas, com critérios objetivos e aderentes ao princípio Constitucional da função social da propriedade;
- Atualmente, a elaboração do PGI é um encargo do TAGP, sugere-se estudos para invertê-lo, ou seja, o TAGP ser uma das ações a serem implementadas com base no PGI;
- A instituição e gestão do TAGP e do PGI também podem ser elementos de análise a serem considerados na definição de alíquotas e demais elementos da política territorial; pode-se considerar a instituição por lei da adesão a gestão dos terrenos de marinha, tal como efetuado na gestão das praias (TAGP);
- As alíquotas e o escalonamento podem ser revistos nos ciclos de planejamento do Estado brasileiro no âmbito dos Planos Plurianuais - PPA, uma vez que os planos e programas de gestão costeira geralmente não apresentam resultados dentro dos ciclos político-eleitorais;
- Na relação da obra estudada com o gerenciamento costeiro integrado, verificou-se que o valor do crédito autorizado ao Município equivaleu a 96,87% de toda a arrecadação patrimonial de 2022 em todo o Estado de Santa Catarina, demonstrando que o gerenciamento costeiro integrado dos terrenos de marinha em articulação com as praias é essencial à qualificação da gestão territorial brasileira.
- Finalmente, sobre as questões conceituais e metodológicas propostas, se conclui que:
- Os Terrenos de Marinha são classificados como bens patrimoniais na legislação brasileira, mas possuem natureza geográfica territorial, posto que o Estado estabelece regulamentações, inclusive a cobrança de receita pública patrimonial, de natureza não tributária;
- Constituem uma faixa contínua na orla do País, em contextos urbanos e rurais, podendo conter imóveis, logradouros e afins sobrepostos;
- Se localizam ordinariamente junto às praias, para o lado do continente, constituindo-se em verdadeira salvaguarda àquelas, sendo que a sua dominialidade pública é

afiançadora do uso comum das praias previsto no ordenamento jurídico territorial brasileiro;

- Há normas vigentes específicas sobre os Terrenos de Marinha, que tratam dos ciclos de gestão de políticas públicas relacionados a demarcação, destinação de direitos territoriais e cobrança de receitas públicas, nos casos de instrumentos onerosos;
- Há normas setoriais, especialmente de natureza ambiental e urbanística, sendo que o Projeto Orla foi instituído com o intento de articular os setores, respectivas normas e atores;
- Os Terrenos de Marinha se localizam em posição estratégica no âmbito territorial brasileiro, constituindo-se em importante transição entre a praia (bem público de uso comum) e terras alodiais, privadas, ainda que somente sob detenção, posse ou devolutas;
- Os Terrenos de Marinha são elemento espacial chave na gestão costeira, indissociável das praias, no contexto da orla, se consubstanciando, assim, em reservas territoriais estratégicas da União, pois são de domínio público por força da Lei, podendo ser aplicados a diversas políticas, notadamente de gestão do território em contexto de mudanças climáticas.
- Como visão de futuro, sugere-se o aprofundamento das parcerias institucionais com centros de pesquisa e Universidades, inclusive em âmbito internacional, ampliando ainda mais o intercâmbio de experiências, técnicas, abordagens metodológicas e conceituais.
- Desenvolvimento da estrutura institucional da SPU, havendo relevante potencial na área de fiscalização e gestão territorial, nada obstante o que já consta previsto por meio da Lei 9.636 de 1998;
- Desenvolvimento de estudos para incrementar a adesão municipal ao TAGP, com possível extensão aos Terrenos de Marinha não afetados ao uso comum; estudar e regulamentar a transferência de gestão de orlas federais estuarinas, lacustres e fluviais.
- Desenvolvimento de estudos, sob o marco conceitual do gerenciamento costeiro e gestão territorial sobre erosão, progradação e as potencialidades de destinação dos Terrenos de Marinha no suporte às respectivas políticas.



## REFERÊNCIAS

- BALNEÁRIO CAMBORIÚ (cidade). Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. **Lei n.º 4.213, de 20 de dezembro de 2018**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, com a garantia da União e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://www.balneariocamboriu.sc.leg.br/anexos/2019/01/20190116151952154765919224aec0.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- BALNEÁRIO CAMBORIÚ (cidade). Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. **Projeto de Alimentação Artificial da Praia Central de Balneário Camboriú**. [Balneário Camboriú]: [Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú], 2014. 109 p.
- BARRAGÁN, J. M. M. **Medio ambiente y desarrollo de Areas litorales**: Introducción a la planificación y gestión integradas. Cádiz: Ediciones Katelani, 2002. 306 p.
- BENKO, G. **A Ciência Regional**. Paris: Presses Universitaires, 1999. 160 p.
- BORGES, J. dos S. **Terras da União – Patrimônio de quem? Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. 301 p.
- BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). **Home**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/>. Acesso em: 04 jun. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 5.300 de 07 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm). Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto n.º 9.679, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo -Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 99.672, de 6 de novembro de 1990.** Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99672.htm). Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm). Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO/CIRM). **Guia de diretrizes de prevenção e proteção à erosão costeira.** Brasília: [s. n.], 2018. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a-erosao-costeira.pdf/@download/file/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm). Acesso em: 04 jun. 2023

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm). Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei n.º 3.438, de 17 de

julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Projeto Orla**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LexML). **Home**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Consulta Repasse aos Municípios**. Disponível em: <https://sistema.patrimoniodetodos.gov.br/#/mapaSite?consultaRepasseSpu=true#page-top>. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Home**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Informativo de Arrecadação Dezembro de 2022**. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos/arrecadacao-patrimonial/2022/informativo\\_arrecadacao\\_dezembro\\_2022.xlsx/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos/arrecadacao-patrimonial/2022/informativo_arrecadacao_dezembro_2022.xlsx/view). Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Instrução Normativa SPU/ME n.º 67 de 20/09/2022**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/me-n-67-de-20-de-setembro-de-2022-431330257>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME n.º 28 de 28/06/2022**. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spu/seddm/me-n-28-de-26-de-abril-de-2022-397603795>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Manual do Projeto Orla**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2022. Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto\\_orla\\_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto_orla_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf). Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Nota Técnica SEI n.º 17179/2020/ME**. Brasília: [s. n.], 2020

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Orientação Normativa GEADE 002 de 12/03/2001**. Brasília: [s. n.], 2001.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Plano Nacional de Caracterização**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Relatório n.º 08/2024/CGDEM/DECIP/SPU - Plano Nacional de Caracterização 2021-2025**. Disponível em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/tcu/sei\\_41573467\\_relatorio\\_8.pdf](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/tcu/sei_41573467_relatorio_8.pdf). Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Relatório Mensal de Gestão SPU, Setembro de 2020**. Brasília: [s. n.], 2020.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transformacao-digital/siapa>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). **Terrenos de Marinha**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU - Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. 242 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. London: Palgrave, 2012.

CAZETTA, L. C. **Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria do Patrimônio da União, 2002.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 15-47.

CRISTIANO, S. C.; PFUETZENREUTER, A.; RAMOS, B.; SCHMITZ, C.; LIMA, F. V.; SARDINHA, G. D.; NICOLodi, J. L.; MAURICIO, J.; FISCHER, L. O.; MATTOS, M. P. S.; SCHERER, M. E. G.; TEIXEIRA, M. M.; COSTA, M. F.; CORRAINI, N. R.; GONCALVES, R. K.; KERBER, I. K. G.; SOUZA, V.; SILVA, B. V. Municipalização da gestão de praias marítimas brasileiras. In: SOUTO, R. D. (org.). **Gestão ambiental e**

**sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas: conceitos e práticas.** 1. ed. Rio de Janeiro: Zenodo, 2022. v. 2, p. 533-563.

FRANCO, R. **Terrenos de Marinha e Outros Estudos.** Salvador: SENAI, 1954.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estrutura territorial.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial.html>. Acesso em: 18 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 1º dez. 2023.

LASSANCE, A. **Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática.** Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2022. ISSN 1415-4765. (Série Texto para discussão, n.º 2817)

LUZ, R. T.; FREITAS, S. R. C. de; DALAZOANA, R. Acompanhamento do Datum Altimétrico Imbituba através das Redes Altimétrica e Maregráfica do Sistema Geodésico Brasileiro. *In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS DE LA TIERRA, Santiago, Chile, 2002. Anais [...].* Santiago, 2002.

MADRUGA, M. **Terrenos de Marinha.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.

MENDES, C. **Atlas do Imperio do Brazil.** Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomathico, 1868. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/179473>. Acesso em: 26 jun. 2022.

NUNES, C. M. **A relevância socioambiental dos terrenos e acrescidos de marinha no Brasil.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

OLIVEIRA, M. R., NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, p. 89-98, 2012. DOI: 10.5894/rgci308.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Home.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em 27 de outubro de 2024.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** New York: Cambridge University Press, 1990.

PINTO JÚNIOR, J. M. **Domínio Fundiário Público.** Brasília: Advocacia-Geral da União, 2009. (Estudo Temático n.º 001/2009 JMPJ/CGDPM/DPP/PGU)

ROCHA, R.; TOLDO, E.; WESCHENFELDER, J. Delimitação do Terreno de Marinha: Estudo de caso no litoral do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 67, p. 1723-1731, 2015.

ROSIÈRE, S. **Géographie politique & Géopolitique**. 2. ed. Paris: Ellipses Édition, 2007. 480 p.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 2002. 392 p.

SANTOS, R. de S. **Terrenos de Marinha**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

SCHERER, M. E. G.; NICOLODI, J. L.; COSTA, M. F.; CORRIANI, N. R.; GONÇALVES, R. K.; CRISTIANO, S. C.; RAMOS, B.; CAMARGO, J. M.; SOUZA, V. A.; FISCHER, L. O.; SARDINHA, G.; MATTOS, M. P. S.; PFUETZENREUTER, A. Under new management. *In: MALVÁREZ, G.; NAVAS, F. (ed.). Global Coastal Issues of 2020. **Journal of Coastal Research**, Coconut Creek, n. 95 (ed. esp.), p. 945-952, 2020.*

SCHMITZ, C. M.; NICOLODI, J. L.; GRUBER, N. L. S. Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. **Revista do Departamento de Geografia**, [S. l.], v. 43, p. e190816, 2023. DOI: 10.11606/eISSN.2236-2878.rdg.2023.190816. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/190816>. Acesso em: 25 mar. 2023.

XAVIER, F. A. **As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da União: uma análise crítica sobre a secretaria de coordenação e governança do patrimônio da união**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.