*— Processo de demarcação e discriminação de terrenos de marinha.*

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
Processo nº 0768.034100/81-51

PARECER

Terrenos de marinha e acrescidos. Linha de separação das terras comuns, públicas ou particulares. Processo administrativo e competência da União para estabelecê-la.

Demarcação e discriminação: administrativa, quando acordes dos interessados; judicial, no caso contrário.

É dever da União estabelecer a faixa de marinha em todo o território nacional. Não parece cabível interdito proibitório ao exercício dessa atribuição.

Os direitos individuais sempre são preservados, na forma da lei. Não pode havê-los a domínio pleno nos terrenos de marinha, nem a domínio algum nas praias.

Ação rescisória de sentença desfavorável à União na busca de cumprimento do preceito legal.

Neste processo, consta discussão sobre matéria atinente ao dever atribuído por lei à União Federal na determinação da linha do preamar médio de 1831, para separação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, em face das terras comuns, sejam públicas, sejam particulares. Algumas pessoas procuraram embaraçar os trabalhos demarcatórios, alegando titularidades de direito oponíveis, na espécie, adquiridos em virtude de demarcação ocorrida anos atrás. Provada a inviabilidade da oposição, ingressaram com interdito proibitório e obtiveram preceito cominatório contra a União. Da sentença proferida solicitou-se propositura de ação rescisória, finalmente instaurada, consoante comunicação da Procuradoria-Geral da República, por seu ilustre titular. Agora, resta aguardar o desfecho.

2. As marinhas constituem bens da União. Não podem ser objeto de alienação a domínio pleno. Somente o domínio útil pode ser transferido. E as praias são bens de uso comum do povo, que se acham fora de comércio. Ninguém pode alegar direito de propriedade sobre elas. Esses imóveis estão regrados por uma legislação tradicional e muito antiga. Princípio velho, ainda das ordenações do Reino, como se pode bem observar do Aviso de 1818, no qual foram determinadas providências,

"na certeza de que tudo que toca à água do mar e acresce sobre ela é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino; e que da linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para serviço público, nem entrarão em propriedade alguma dos confinantes com a marinha, e

tudo quanto alegarem para se apropriar do terreno é abuso e inatendível; pois que, se pode haver posses de uns vizinhos para outros, nunca a pode haver contra a Coroa, que tem o domínio e a sua intenção declarada na lei".

3. Atualmente, dispõe no mesmo sentido o art. 198 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, *in verbis:*

"Art. 198. A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos, salvo quando originados em títulos por ela outorgados na forma do presente Decreto-lei."

4. Esses princípios têm subsistido no curso do tempo, vindos do velho direito português para consolidar-se no Império e, finalmente, cristalizar-se na legislação atual, dentro de uma uniformidade constante aceita pela doutrina e pelas jurisprudências dos tribunais, ressalvado apenas um ou outro caso excepcional, que tenha tido guarida em decisão judiciária transitada em julgado, com o prazo para propositura de rescisória vencido. A *res judicata* tornou impossível o desfazimento da relação defeituosa, pelo que permanece produzindo efeitos no mundo jurídico em favor dos beneficiários. Todavia, não justifica extensões inadequadas e ilegítimas, porque, como está dito no texto, é sem valor jurídico qualquer alegação sobre direito de domínio relativamente a terrenos de marinha e seus acrescidos, se não decorre de título outorgado pela União com base no Decreto-lei nº 9.760, de 1946 (art. 198).

5. Seja qual for, porém, a natureza do título fundado no qual o suposto proprietário postule o reconhecimento de direitos relativamente a domínio desses imóveis, não têm poder algum de impedir o exercício, pela União, de suas atribuições legais na demarcação da linha do preamar médio de 1831, absolutamente necessário para estabelecer a faixa de marinha em todo o território nacional, fazendo a separação das terras comuns, públicas ou particulares. Isto é verdade porque a simples fixação ou posicionamento da linha de marinha não dá direito a quem não o tenha, nem o tira de quem o tenha, obrigando apenas à regularização dos títulos e das propriedades a que se refiram nos registros e cadastros da repartição federal e nos registros públicos pertinentes.

6. A demarcação dessa linha está regulada pelos arts. 9º a 14 do Decerto-lei número 9.760, de 1946. Prescreve o art. 9º:

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

estabelecendo os artigos seguintes o procedimento adotado e os títulos a serem exibidos pelos interessados, bem como as diligências cabíveis para completa formalização do processo, declarando, a final, o art. 14, *verbis:*

"Art. 14. Da decisão proferida pelo diretor do SPU será dado conhecimento aos interessados, que, no prazo improrrogável de 20 dias contados de sua ciência, poderão interpor recurso para o CTU";

sendo que o CTU foi extinto, passando a competência, na hipótese, para a autoridade ministerial.

7. O tratamento dado pela lei ao processo demarcatório da linha do preamar médio é diferente daquele atribuído à demarcação das terras da propriedade federal e sua discriminação. Nestes dois últimos casos, como se demonstrará a seguir, estão previstas uma fase administrativa, que ocorre quando os interessados ficam de acordo; e outra, judicial, quando se desentendem. Mas, na primeira das três, isto é, na demarcação da linha de marinha, só existe a fase administrativa, não mandando a lei ao procedimento judicial, como nas duas outras. Os dispositivos transcritos, arts. 9º e 14, dizem bem desse assunto.

8. Para melhor esclarecimento, quanto à demarcação de terras interiores, transcreve-se:

"Art. 15. Serão promovidas pelo SPU as demarcações e aviventações de rumos,

desde que necessárias à exata individuação dos imóveis do domínio da União e sua perfeita discriminação da propriedade de terceiros";

"Art. 18. Não sendo atendido pelo confinante o convite mencionado no art. 16, ou se ele se recusar a assinar o termo em que se comprometa a aceitar a demarcação administrativa, o SPU providenciará no sentido de se proceder à demarcação judicial, pelos meios ordinários"; e,

quanto à discriminação de terras da União:

"Art. 19. Incumbe ao SPU promover, em nome da Fazenda Nacional, a discriminação administrativa das terras na faixa de fronteira e nos Territórios Federais, bem como de outras terras do domínio da União, a fim de descrevê-las, medi-las e extremá-las das do domínio particular";

Desdobra-se em duas fases ou instâncias o processo discriminatório: uma administrativa ou amigável, outra judicial, recorrendo a Fazenda Nacional à segunda, relativamente àquelas contra quem não houver surtido ou não puder surtir efeitos a primeira",

estando a cargo do Incra, atualmente, a competência para o processo referido nos dois últimos dispositivos transcritos.

9. Como é fácil observar, a lei teve sempre sua intenção bem explícita. Não deixou nada a ser esclarecido por via de interpretação. Previu três hipóteses e o processo para cada uma delas. Nas duas últimas, "demarcação de terras interiores" e "discriminação de terras da União", foi taxativa ao determinar procedimento administrativo, se amigável, e judicial, na hipótese contrária. Entretanto, na primeira das espécies indicadas no texto, "demarcação dos terrenos de marinha", não estabeleceu o processo judicial, prevendo apenas o procedimento administrativo.

10. Não está com a razão quem sugere a adoção de medida judicial no caso, visto ser absolutamente incabível, pelo menos à iniciativa da União. Naturalmente, os direitos individuais estarão sempre preservados de quaisquer lesões e quem se julgar prejudicado com a delimitação da linha de marinha pode valer-se do Judiciário para as devidas reparações; o que não pode, *data venia*, é pedir que o Judiciário intervenha para impedir que a União exerça o *poder* de fazer a demarcação da linha do preamar médio, que lhe é atribuído expressamente por dispositivo de lei imperativa, *norma cogente*, de observância obrigatória por todos. Não é uma competência alternativa, como está nos arts. 18 e 21; é competência exclusiva e única, como está nos arts. 9º e 14. Logo, não deixa de ser estranho o interdito proibitório expedido contra a União Federal, para que se abstivesse de *fazer* aquilo que, por lei, tinha não somente o *poder*, mas também o *dever de fazer*. Há, portanto, alguma coisa que não está bem ajustada no dito procedimento, no pedido de prestação jurisdicional e muito menos na entrega dessa prestação.

11. As cautelas adotadas pela repartição foram sempre no sentido de ressalvar os interesses da Fazenda Nacional a seu cargo e não se justifica nenhuma impugnação dessas providências, uma vez que são absolutamente indispensáveis. Sem elas, os mesmos opositores não podem saber até que ponto têm na sua posse ou ocupação terrenos de marinha, e até faixas de praia, que não podem incorporar a domínio pleno, ou a domínio algum, como no caso das praias. Então, para que tenham consciência do que realmente possuem, daquilo que é seu e daquilo que não pode pertencer-lhes, é necessário se abstenham de embaraçar os trabalhos de identificação dos imóveis e de sua delimitação para final demarcação e discriminação. A União não se apropria de terras de ninguém, mas não pode admitir que alguém se aproprie, de modo irregular, de bens públicos ou de bens de uso comum do povo que ficam a seu cargo administrar. Assim, nem a municipalidade, nem o estado, nem o particular podem criar-lhe dificuldades ao exercício de atribuições decorrentes desse poder legal.

12. Como, porém, aconteceu o inesperado, o interdito proibitório, com trânsito em julgado, é mister aguardar-se agora o resultado da ação rescisória proposta pela

União Federal, nos termos da informação constante do processo, prestada pela douta Procuradoria-Geral da República. Enquanto isto não se verificar, deve-se cumprir o r. decisório judicial.

É o que nos parece, s.m.j.

À consideração superior.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 7 de abril de 1983. *Cícero Araújo Souza,* Procurador da Fazenda Nacional.