



ISSN 2304-0963
doi: 10.25267/Costas



Vol. 6 (2): 23-38. 2024 Artigo Científico / Artículo Científico / Scientific Article

Schmitz, C.M., Nicolodi, J.L., Sambaqui Gruber, N.L. 2024. Terrenos de Marinha no Brasil, praia, Receita Pública e Gestão Territorial: Estudo de Caso da Alimentação Praial em Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil. Revista Costas, 6(2): 23-38. doi: <https://doi.org/10.25267/Costas.2024.v6.i2.0203>

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^{1,*}, João Luiz Nicolodi² & Nelson Luiz Sambaqui Gruber³

*e-mail: schmitz.claudio@gmail.com

¹ Secretaria do Patrimônio da União. Porto Alegre, Brasil

² Instituto de Oceanografia,
Universidade Federal de Rio Grande.
Rio Grande, Brasil

³ Instituto de Geociências,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Porto Alegre, Brasil

Keywords: State Property; beach embankment; Orla Project.

Abstract

The public management and policies of the coastal zone in Brazil have 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 Camboriú, State of Santa Catarina, southern Brazil, based on official

Submitted: May, 2024

Accepted: August, 2025

Associate Editor: Marínez Scherer

SPU data. Beach embankment took place with the following dimensions: area of 627,350m², 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 m² 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.

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 Camboriu, 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 627.350m², 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 m² 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.

1. 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 in-

ternos, 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.

2. 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



Figura 1. (acima) Pontal sul, barra do rio Camboriú na década de 1950, vista de oeste para leste; (abaixo) 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. Fonte: (acima) Arquivo histórico Balneário Camboriú, reprodução do autor; (abaixo) foto do autor (2023).

Figure 1. (top) South Point, mouth of the Camboriú River in the 1950s, seen from west to east; (bottom) 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. Source: (top) Balneário Camboriú Historical Archive, reproduction by the author; (bottom) photo by the author (2023).

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 “terre-

no” 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, indepen-

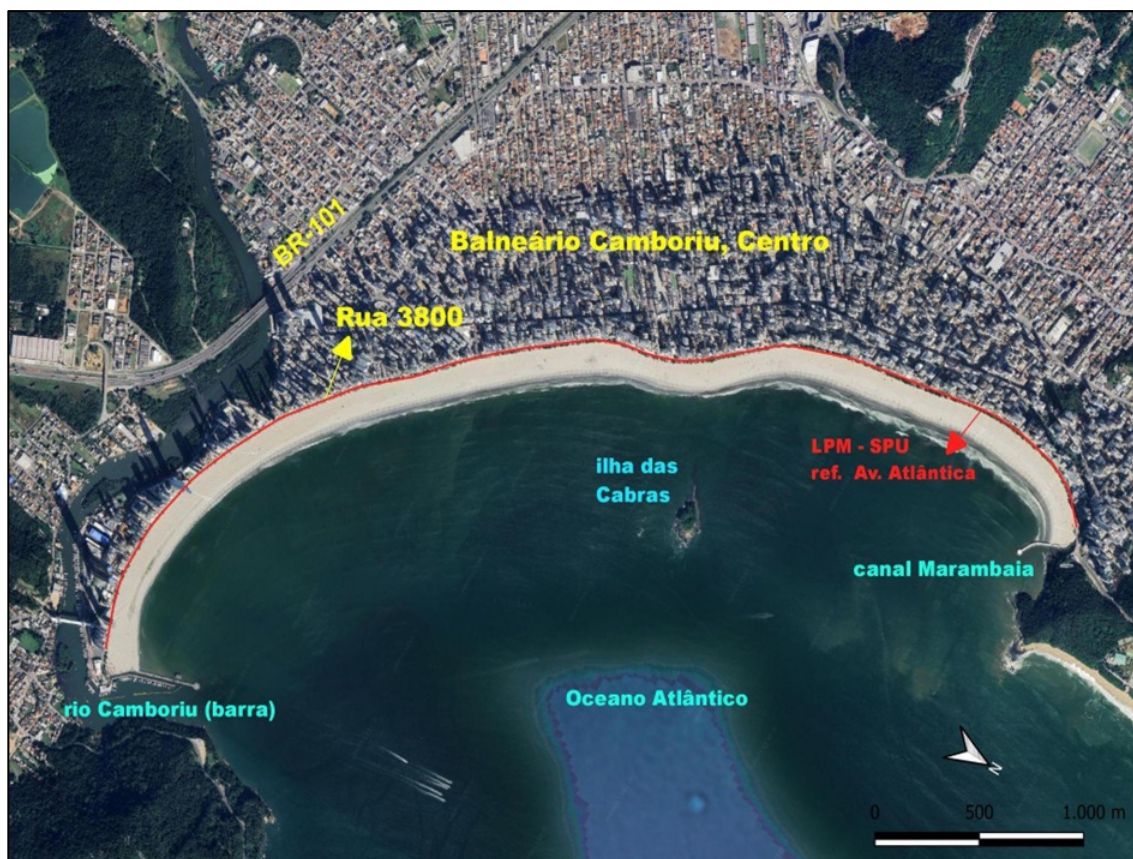


Figura 2. Localização e situação da área de estudo; LPM=Linha do Preamar Médio. Fonte: autoria própria.
Figure 2. Location and situation map of the study area; LPM=Mean High Tide Line. Source: own authorship

dente 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 Leis 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.

3. 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),

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.

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.

A Tabela 1 e sua respectiva representação gráfica (figura 3) descrevem a evolução do valor do m² 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 a Tabela 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, su-

Tabela 1. Valor do m² de terreno (em R\$, sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica, em Balneário Camboriú, SC. Fonte: SPU, 2023.

Table 1. Value per m² of land (in BRL, without accessions) on marine terrains registered on Avenida Atlântica, in Balneário Camboriú, SC. Source: SPU, 2023.

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	3.050,40	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
Trecho 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	3.050,40	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
Trecho 02	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	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
Trecho 03	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	679,30	750,89	804,72	828,45	859,51	896,55	937,07	1.031,33	1.091,04

perando as variações médias de preços apuradas por meio de índices inflacionários.

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 na Tabela a seguir.

Tabela 2. Média da variação percentual do valor do m² nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriú, SC (calculado pelos autores, com base nos dados do Quadro 1 - SPU, 2023). Fonte: organizado pelo Autor, com dados de SPU, 2023.

Table 2. Average percentage variation in the value of m² in marine terrain registered on Avenida Atlântica in Balneário Camboriú, SC (calculated by the authors, based on data in Table 1 - SPU, 2023). Source: organized by the author, with data from SPU, 2023.

Trecho	Média 2006 - 2015 (%)	Média 2016 - 2023 (%)
00	9,10	5,51
01	12,37	5,51

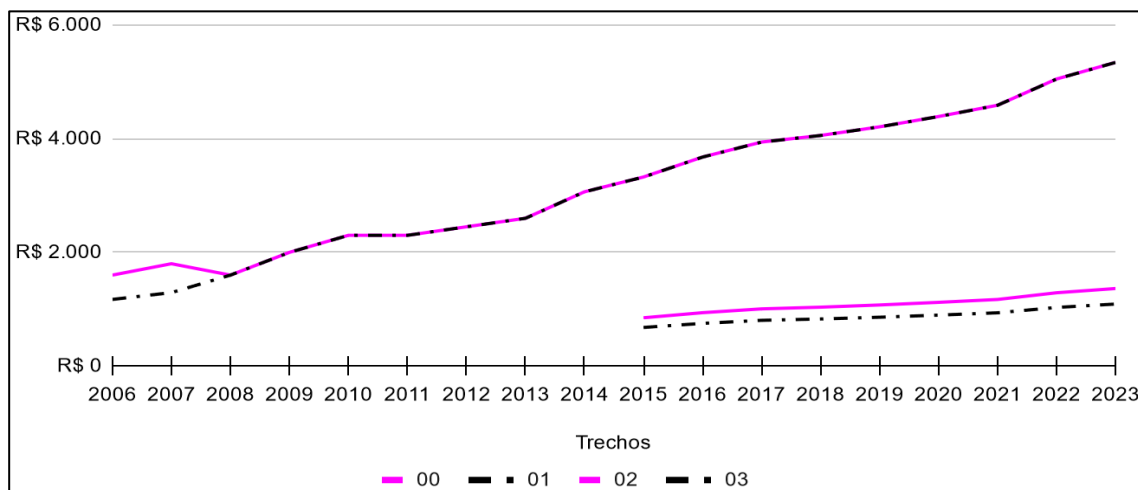


Figura 3. Gráfico da evolução do valor do m² de terreno (em R\$, sem acessões) nos terrenos de marinha e acrescidos cadastrados na Avenida Atlântica em Balneário Camboriu, SC. Fonte: organizado pelo autor, com dados de SPU, 2023.

Figure 3. Graph showing the evolution of the value of m² of land (in BRL, without accessions) in the marine terrains registered on Avenida Atlântica in Balneário Camboriu, SC. 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 627.350m², 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 2.706.704m³, 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 praiial, 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 praiial 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 praiiais 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 Tabela síntese visando ao posterior encaminhamento das conclusões do artigo.

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 laudêmiros, (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 192.654m², estimativa bruta da área de terrenos de marinha adjacentes

Tabela 3. Síntese de valores monetários no contexto da obra de alimentação de praia em estudo. 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.

Table 3. Summary of monetary values in the context of the beach embankment under study. 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.

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

à obra. A multiplicação desta área pelo valor unitário de terreno em 2023 no local (R\$ 5.342,20/m², conforme Tabela 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.

4. 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.

Declaração sobre a contribuição da autoria

- Responsável pela concepção da proposta: CMS, JLN e NLSG.
- Responsável pela coleta ou levantamento de dados: CMS.
- Responsável pela interpretação/análise dos dados: CMS.
- Responsável pela redação do manuscrito: CMS, JLN e NLSG.
- Responsável pela revisão e edição do manuscrito: CMS, JLN e NLSG.

Declaração de Conflito de Interesses

Informamos que não há conflitos de interesse financeiros ou outros que possam influenciar os resultados ou sua interpretação. Ressaltamos que não houve fontes de apoio financeiro direto para realização do artigo.

Declaração sobre ética em pesquisa científica

Não se aplica.

Declaração sobre o uso de Inteligência Artificial (IA) generativa e tecnologias assistidas por IA

Não foram utilizadas ferramentas ou serviços de Inteligência Artificial (IA) generativa e tecnologias assistidas por IA.

5. 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.patrimonioidetodos.gov.br/#/mapa-Site?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. 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. 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. 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. Acesso em: 04 dez. 2023
- 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-amplo.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
- Legislação. Presidência da República Federativa do Brasil, Brasil. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- 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. 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. Acesso em: 07 out. 2023
- 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. [► 36 ◀](https://www.balneariocam-</p></div><div data-bbox=)

- boriu.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. 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. 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. Acesso em: 04 jun. 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-orka.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-orka.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

