

# OS DESAFIOS JURÍDICOS DA IDENTIFICAÇÃO E DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS MARGINAIS FEDERAIS

Bruno Soares de Sousa Silva\*

## RESUMO

Os terrenos marginais de correntes d'água navegáveis, faixa de 15,00 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, a partir da Linha Média de Enchentes Ordinárias, quando situados em faixa de fronteira nacional, são de domínio da União e, portanto, de responsabilidade administrativa da Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Ocorre que, a legislação brasileira não estabelece quais seriam os critérios para classificar a navegabilidade de um curso d'água que é o requisito para definir se o terreno marginal pertence ou não à União. Com base nesse cenário, a presente pesquisa visa responder ao seguinte problema: quais seriam os critérios que poderiam ser utilizados para classificação de um rio como navegável? E como objetivo geral analisar os critérios possíveis para a identificação de um rio como navegável e como objetivos específicos levantar a legislação sobre terrenos marginais e a legislação sobre correntes de água. A pesquisa é de natureza bibliográfica e exploratória com o uso do método dedutivo.

Palavras-chave: Bens da União. Terreno marginal; SPU; Rios navegáveis; Desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

The lands marginal to navigable water currents, a strip of 15.00 meters measured horizontally for the part of the land, from the Average Line of Ordinary Floods, when located in the national border strip, are the domain of the Union and, therefore, administrative responsibility of the Secretariat of Union Heritage – SPU. It turns out that Brazilian legislation does not establish what the criteria should be to classify the navigability of a watercourse, which is the requirement to define whether the marginal land belongs to the Union or not. Based on this scenario, the present research aims to answer the following problem: what criteria could be used to classify a river as navigable? The general objective is to analyze the possible criteria for identifying a river as navigable and as specific objectives, raising the legislation on marginal lands and the legislation on water currents. The research is bibliographic and exploratory in nature using the deductive method.

Keywords: Union assets. Marginal land; SPU; Navigable rivers; Sustainable Development

---

\* Aluno do curso de direito da FADIR/UFMS. Servidor público federal da SPU – Secretaria do Patrimônio da União.

## 1. INTRODUÇÃO

O domínio público sobre os terrenos marginais advém do direito português, sendo mantido no Brasil no período do governo monárquico e permanecendo como regra até os dias atuais. Quando tratamos de rio de domínio federal, nos termos da Constituição Federal de 1988, todo o terreno marginal é de domínio da União.

Todavia, por um conjunto de regras que envolvem o Decreto-Lei 9760/1946, o art. 20 da CF 1988 e a delimitação da “faixa de fronteira” do território federal, são de domínio da União também os terrenos marginais das correntes navegáveis localizados nesse espaço geográfico, não obstante ao fato do curso d’água ser de domínio do Estado Federado.

Assim, os terrenos marginais de correntes d’água navegáveis, uma faixa de 15,00 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, a partir da Linha Média de Enchentes Ordinárias de 1867 - LMEO, quando situados em faixa de fronteira nacional, também são de domínio da União e, portanto, de responsabilidade administrativa da Secretaria do Patrimônio da União – SPU para sua identificação, demarcação e gestão.

Ocorre que, a identificação de um terreno marginal de domínio da União depende da declaração de navegabilidade da corrente d’água, que não se encontra juridicamente caracterizada por diversas razões que serão abordadas na presente pesquisa e se constitui um desafio para o processo de demarcação.

Com base nesse cenário, a presente pesquisa visa responder ao seguinte problema: quais seriam os critérios que poderiam ser utilizados para classificação de um rio como navegável? E como objetivo geral analisar os critérios possíveis para a identificação de um rio como navegável e como objetivos específicos levantar a legislação sobre terrenos marginais e a legislação sobre correntes de água. A pesquisa é de natureza bibliográfica e exploratória com o uso do método dedutivo.

## 2. ORIGENS DO DOMÍNIO PÚBLICO SOBRE OS TERRENOS MARGINAIS

O Brasil herdou do direito português, a tradição de reservar ao domínio público os terrenos marginais, cuja destinação desses reservados marginais era precipuamente o interesse coletivo (MELO, 1945). Mesmo na época das “sesmarias”, modelo de concessão de terras dos primórdios da ocupação territorial do Brasil Colônia, os terrenos marginais em nenhum momento foram incluídos nessas

destinações que a Metrópole promovia na Colônia, conforme pontuou Osvaldo Aranha Bandeira de Melo (MELO, 1945).

Após a independência do Brasil, houve, por parte do novo sistema de governo, a manutenção do domínio público sobre os terrenos marginais, classificados como de domínio geral, embora as Províncias fossem autorizadas a aforar esses bens ao domínio privado. Essa modalidade de transferência ao particular se dava por meio do regime da Enfiteuse, o qual o ente público repassava o domínio útil do bem ao privado para uso.

Como um exemplo desse fato, tem-se a Provisão da Mesa do Desembargo do Paço, datado de 21 de fevereiro de 1826, com um pedido de providência quanto aos ocupantes de terreno marginal e sobre os destroços de um povoado, a requerimento do proprietário da Fazenda nominada de Moribeca. Fora examinada a utilização por terceiros de terrenos reservados (marginais) lindeiros à fazenda, indicando não haver domínio nem senhorio particular em marinhas e barras dos rios navegáveis autorizando, portanto, o uso dos terrenos marginais pelo povo naquela situação posta, porque estes bens não integravam a propriedade do fazendeiro. (MELO, 1945).

Logo, observa-se que o sistema judicial e a própria autoridade governamental tiveram o cuidado de determinar e manter o domínio público dos terrenos marginais, não permitindo uso privado sobre esses bens, excetuando os casos autorizados de aforamento.

Em 1867, com a finalidade de sedimentar o domínio público sobre os terrenos marginais, o Governo da monarquia constitucional, conforme depreende-se do art. 39 da Lei n. 1.507/1867, declarou como de interesse geral e reservou para servidão pública as margens dos rios navegáveis:

Art. 39. Fica reservada para a servidão publica nas margens dos rios navegaveis e de que se fazem os navegaveis, fóra do alcance das marés, salvas as concessões legitimas feitas até a data da publicação da presente lei, a zona de sete braças contadas do ponto médio das enchentes ordinarias para o interior, e o Governo autorizado para concedê-la em lotes razoaveis na fórmula das disposições sobre os terrenos de marinha. (texto original).

Importa ressaltar que estamos tratando de Lei sancionada no segundo reinado, um período onde houve um grande impulso à navegação de longo curso, de cabotagem e fluvial, principalmente impulsionado pelo progresso econômico promovido pelo avanço da agricultura cafeeira. Por isso, infere-se que o termo

navegável do texto legal acima estava relacionado às embarcações a vapor utilizadas para o transporte de carga e de pessoas.

Com a Proclamação da República e o advento da primeira Constituição da República Federativa do Brasil em 1891, em seu art. 64, estabeleceu-se a transferência progressiva das terras devolutas aos Estados Federados e delimitou-se o domínio da União apenas sobre as terras devolutas de interesse à segurança nacional sem, contudo, adentrar no domínio dos terrenos marginais, fazendo surgir dúvidas jurídicas sobre qual ente político deteria o domínio dos terrenos marginais, mantendo-se o entendimento de que seria dos Estados-membros (Melo, 1945).

É possível encontrar na legislação pátria da época alguns trechos normativos que tratavam da responsabilidade sobre os terrenos marginais, como por exemplo o art. 110, da Lei Orçamentária para o ano 1919 (Lei n. 3.644/1918), que deixava expresso que o domínio dos terrenos marginais pertencia aos Estados Federados e não à União.

Em razão da corrente legislativa dominante à época, o governo federal editou o Decreto Federal n. 21.235/1932, que em seu art. 1º assegurou o domínio dos terrenos reservados aos Estados Federados, salvo os da União para os casos de rios limítrofes do território nacional:

Art. 1º Fica assegurado aos Estados o domínio dos terrenos marginais e acrescidos naturalmente dos rios navegáveis que correm em seus territórios, bem como o das ilhas formadas nesses rios, e o das lagoas navegáveis, em todas as zonas não alcançadas pela influência das marés.

No entanto, é importante frisar que se trata de um Decreto editado por um governo autodenominado como provisório, fruto do pensamento da época, instalado por um processo tido como “revolucionário”, que impunha decretos com força de lei.

Posteriormente, o Código de Águas de 1934 buscou definir a responsabilidade de cada ente sobre as correntes d’água, separando o domínio das correntes d’água entre municipal, estadual e federal. Determinou, em seu art. 29, que pertenciam à União as correntes d’água que percorressem mais de um estado ou servissem de limites entre eles, bem como os limítrofes entre a República e países vizinhos, aqueles que se encontrassem dentro da faixa de fronteira e que se estendessem a território estrangeiro. Entretanto, o domínio dos terrenos marginais ainda pertencia aos Estados-membros, conforme depreende-se do texto do art. 31, mantendo-se o entendimento do Decreto 21.235/1932.

O Decreto-Lei 9760/1946 tornou de domínio da União todos os terrenos marginais situados em correntes navegáveis localizadas na faixa de fronteira, sem definir limites à propriedade da União ou delimitar a quem deveria pertencer o domínio do rio.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu os bens de domínio da União no art. 20, prescrevendo sobre os terrenos marginais no inciso II:

Art. 20. São Bens da União:

[...]

II - Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Os terrenos marginais, também chamados de ribeirinhos ou reservados, tem a classificação de bens dominicais principalmente em razão do disposto no art. 11 do Código de Águas - Decreto n. 24.643/1934 (Brasil, 1934). Ressalta-se que os bens dominicais são próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, conforme pontua Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2019, pág. 868).

### 3 TERRENOS MARGINAIS E OS DESAFIOS PARA A SUA IDENTIFICAÇÃO

Segundo Di Pietro (2023), os terrenos marginais primeiro ficaram definidos como reservados à servidão pública de trânsito, em razão da redação do art. 39 da Lei do Império n. 1.507/1867.

No ano seguinte, o Imperador edita o Decreto Imperial n. 4.105/1868, que regulamenta a matéria, trazendo a primeira definição legal e os fundamentos para caracterização do que seriam os terrenos marginais (ou ditos reservados, conforme texto da época), de domínio do governo e destinados à servidão pública:

Art. 1º A Concessão directa ou em hasta publica dos terrenos de marinha, dos reservados para a servidão publica nas margens dos rios navegaveis e de que se fazem os navegaveis, e dos accrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-ha pelas disposições do presente Decreto.

§ 1º São terrenos de marinha todos os que banhados pelas aguas do mar ou dos rios navegaveis vão até a distancia de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio. Este ponto refere-se ao estado do lugar no rio tempo da execução da lei de 15 de Novembro de 1831, art. 51 §14 (Instrucções de 14 de Novembro de 1832 art. 4º).

§ 2º São terrenos reservados para a servidão publica nas margens dos rios navegaveis e de que se fazem os navegaveis, todos os que banhados pelas aguas dos ditos rios, fóra do alcance das marés, vão até a distancia de 7 braças craveiras (15,4 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto médio das enchentes ordinarias (Lei nº 1507 de 26 de Setembro de 1867, art. 39).

Esse Decreto trouxe a distância de 7 braças, que hoje dariam cerca de 15,40 metros. Essa medida se tornou padrão e segue até os dias atuais, considerando a medida atual de 15,00 metros.

Aponta-se que o uso do termo “servidão pública”, em ambos os dispositivos legais, leva em consideração a intervenção do Estado sobre o que se supunha ser propriedade privada, existente e ora imposta, visando manter livre o trânsito dos rios, sem nenhuma forma de exclusão (Di Pietro, 2023).

Posteriormente, o Código de Águas de 1934 (Brasil, 1934) trouxe a definição derradeira e utilizada até os dias atuais, do que seriam os terrenos reservados, conforme seu art. 14 e transcrição quase idêntica ao art. 4º do Decreto-Lei 9760/1946 (Brasil, 1946), “Art. 14. terrenos reservados são os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias”.

Oportuno destacar que o Código de Águas de 1934 permitia, excepcionalmente o domínio privado de algumas águas, conforme aduz o art. 8º, conferindo também como regra o domínio dos terrenos reservados (terreno marginal) aos Estados Federados, conforme previsão do artigo 31, permanecendo o domínio da União apenas sobre os terrenos de marinha.

Di Pietro (2023) pontuou que o termo “fora do alcance das marés” é importante para distinguir os terrenos marginais (reservados) dos terrenos de marinha, não tratados aqui neste trabalho, mas que seguem as mesmas regras de demarcação, levando em conta, para tanto, a régua das marés.

O Código de Águas ainda consta como em vigor, em consulta ao site [legislação.planalto.gov.br](http://legislação.planalto.gov.br), mas alguns trechos e artigos não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 e por outras legislações ordinárias. Tampouco permaneceu em vigor o trecho que trata do domínio das águas, após a sanção da Lei Federal 9.433/1997, que classificou como bens públicos todas as águas em território nacional, não admitindo domínio particular.

Mesmo com essas considerações que tratam da não recepção constitucional e da revogação tácita pela legislação posterior, não podemos deixar de mencionar o art. 11 do referido Código, que considera o terreno marginal como bem público dominical, quando não destinado ao uso comum:

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

[...]

§2º, os terrenos reservados nas margens das correntes públicas de uso comum, bem como dos canais, lagos e lagoas da mesma espécie. Salvo quanto as correntes que, não sendo navegáveis nem fluviáveis, concorrem apenas para formar outras simplesmente fluviáveis, e não navegáveis.

Essa definição dada pelo artigo é importante para determinar como a Administração Pública promoverá a gestão desse bem patrimonial. Dessa forma, ela poderá definir qual a melhor forma de utilização e se poderá permitir, por exemplo, pequenos portos ou acesso de pessoas a locais especialmente protegidos.

Aduz o inciso I e § 2º do art. 20 da Constituição Federal de 1988, combinado com o Decreto-Lei 9760/1946, que são os terrenos marginais de domínio da União aqueles banhados por correntes navegáveis quando situados em faixa de fronteira.

Sobre as correntes de água localizados em faixa de fronteira, o Código de Águas anteriormente classificava como de domínio da União todo curso d'água que se encontrava inserido na zona de 100 km contiguas aos limites da República; A constituição atual, além de considerar uma faixa maior, com cerca de 150 km, não transfere mais o domínio desses cursos d'água à União.

Mello (2019) explica que houve quem, erroneamente, sustentasse que sobre os terrenos marginais não havia propriedade pública, mas apenas a servidão pública, porque o primeiro marco legal classificava esses terrenos como servidão pública. Hoje a matéria é pacífica, conforme Súmula 479 do STF: “As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”.

### **3.1 Navegabilidade dos rios/correntes d'água**

A única definição existente sobre a navegabilidade dos rios e correntes d'água é a descrita no art. 6º do Decreto-Lei 2.281/1940, do então governo provisório e que tratava sobre a tributação de empresas de energia elétrica:

Art. 6º. É navegável, para os efeitos de classificação, o curso d'água no qual, *plenissimo flumine*, isto é, coberto todo o álveo, seja possível a navegação por embarcações de qualquer natureza, inclusive Jangadas, num trecho não inferior à sua largura: para os mesmos efeitos, é navegável o lago ou a lagoa que, em águas médias, permita a navegação, em iguais condições, num trecho qualquer de sua superfície.

Parágrafo único. Considera-se fluviável o curso em que, em águas médias, seja possível o transporte de achas de lenha, por flutuação, num trecho de comprimento igual ou superior a cinquenta vezes a largura média do curso no trecho.

Já o Decreto-Lei 9.760/1946 ao tratar dos terrenos marginais, não conceituou a navegabilidade das correntes d'água e não fixou parâmetros para a navegabilidade. Mesmo com as alterações mais recente, apenas estabeleceu no art. 12-C, que a SPU deverá finalizar todos os trabalhos de identificação dos terrenos marginais até o dia 31 de dezembro de 2025.

Ante a omissão legislativa, a Secretaria do Patrimônio da União se preocupou com o tema, editando a Instrução Normativa SPU n. 28/2022, no intuito de estabelecer parâmetros para classificação da navegabilidade dos cursos d'água:

Art. 9º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União é competente para declarar a navegabilidade dos cursos e corpos d'água de domínio da União exclusivamente para fins de demarcação de terrenos marginais.

§ 1º Os cursos d'água que compõe o Sistema Hidroviário Nacional, descritos no Plano Nacional de Viação - PNV, são considerados navegáveis.

§ 2º A navegabilidade dos cursos d'água que não estejam descritos no PNV é aspecto que deverá ser tecnicamente atestado mediante o preenchimento da "Ficha de caracterização da navegabilidade do curso d'água" (ANEXO I) realizado pela Comissão de Demarcação ou equipe técnica multidisciplinar designada pela Superintendência.

§ 3º Para fins de identificação do Patrimônio da União, são considerados navegáveis os cursos d'água representados em cartografias históricas de autenticidade irrecusável e caracterizados como via aquaviária para a navegação de interesse patrimonial.

§ 4º A navegação de interesse patrimonial é aquela que conecta cidades, comunidades ou outras localidades, incluindo a presença de embarcações de qualquer natureza e de estruturas marginais de apoio à navegação, mesmo que sazonalmente.

§ 5º Para os mesmos efeitos, é navegável o lago ou a lagoa que, em águas médias, permita a navegação, em iguais condições, num trecho qualquer de sua superfície, nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.281, de 5 de junho de 1940.

Pela normativa tem-se como navegáveis os cursos d'água que compõe o Sistema Hidroviário Nacional, descritos no Plano Nacional de Viação – PNV, e os cursos d'água que não estejam descritos deverão ser atestados pela SPU, que analisará o histórico de navegação registrado em cartografias históricas de autenticidade irrecusável e caracterizados como via aquaviária para a navegação de interesse patrimonial, bem como:

3. Diagnóstico bibliográfico (mapas e outros registros históricos de navegação e ocupação do território por vias fluviais, pesquisas científicas sobre a navegação no curso d'água, presença de comunidades tradicionais e/ou indígenas, histórico de inundações ou enchentes, vazão média, evidências oficiais e/ou acadêmicas que fundamentem a existência de navegação, concessão de serviço de travessia ou navegação);

4. Diagnóstico geoambiental e hidrológico (represamentos, estações fluviométricas, praias fluviais, dimensões);

5. Diagnóstico socioeconômico (municípios banhados, áreas urbanas marginais, hidrovia reconhecida, portos, piers, decks e outras estruturas de apoio à navegação, balneários e orlas fluviais, pesca, captações para uso urbano, industrial ou agrícola, atividade garimpeira, transporte de passageiros ou mercadorias, lançamento de efluentes);
6. Diagnóstico de campo (presença de embarcações ou evidências de navegação, gradiente altimétrico, declividade média)<sup>1</sup>.

Embora tente instrumentalizar a identificação da navegabilidade, nos normativos legais não há qualquer regra a ser seguida pelo poder público que auxiliem ou imponha limites claros para definir e classificar o que é a navegabilidade de um rio, ou qual o tipo de embarcação a ser considerada para classificar o rio como navegável.

Temos apenas a Instrução Normativa citada acima, normativo infralegal que traz um modelo de declaração de navegabilidade por pesquisa de históricos de diversos órgãos ou mesmo levando em conta o uso do curso d'água pela comunidade local.

Assim, em alguns casos, cabe ao servidor público a definição da navegabilidade, em razão da total ausência de dados, como nos casos das correntes d'água localizados principalmente na Amazônia legal e àqueles sem nenhum interesse comercial para navegação.

É preciso sopesar que, quando não se trata de um curso d'água com histórico robusto de navegação e visivelmente caudaloso, não é seguro juridicamente que o conceito de navegabilidade fique à mercê das considerações técnicas e inferência humana do grupo envolvido no processo de demarcação.

Outrossim, quando buscamos a definição legal do que seria a navegabilidade, o único diploma legal existente considera o canal do curso d'água em seu período de cheia, definindo que é navegável o rio quando coberto todo o álveo, *pleníssimo flumine*. O termo escrito em latim significa um rio muito cheio, em tradução literal (pleníssimo = ao máximo; flumine = rio) quando determina inclusive um tipo de embarcação a navegar: jangada.

Por outro lado, quando o STF julgou as ADI's que questionaram a constitucionalidade do Código Florestal de 2012, pontuou que deve ser considerado a calha do período de seca natural do rio para definição de outra faixa marginal de rio, o das áreas de proteção permanente, que se iniciam com 30,00 metros de largura. É

---

<sup>1</sup> Anexo I. MINUTA DE FICHA DE CARACTERIZAÇÃO DA NAVEGABILIDADE DO CURSO D'ÁGUA

de se considerar se não deveria ser adotado o mesmo critério para a classificação da navegabilidade de corrente d'água.

Quando consideramos os rios/correntes d'água intermitentes, presentes principalmente na região nordeste do Brasil, não há qualquer consideração a respeito na legislação que trata da demarcação dos terrenos marginais de domínio da União, mesmo se esse rio for de domínio da União, mesmo após o Código Florestal garantir a área de preservação permanente desses cursos d'água<sup>2</sup>.

O Código Florestal impõe a faixa de proteção de 30,00 m, no mínimo, mesmo nos casos em que não há a navegabilidade declarada, por ser um intermitente ou por se tratar do trecho inicial da nascente. Se a obrigação de proteger o terreno marginal da corrente de água de rio é uma imposição legal de caráter ambiental, é importante questionar o critério de navegabilidade considerando apenas o período de cheia do rio.

Gasparini (1995 *apud* Valente 2000), aduz que a finalidade das faixas de terra é proteger as águas e possibilitar a realização de obras e serviços, no interesse da melhor utilização, no aproveitamento de suas riquezas e no seu policiamento, conforme arts. 11 e 12 do Código de Águas.

Ressalta-se também que o último Código Florestal, bem como os anteriores a este, há a obrigação do proprietário lindeiro ao curso d'água de proteger as margens visando garantir a saúde hídrica do rio. Se de um lado, temos do terreno marginal limitado a 15,00 metros, no caso de APPs, se tem como medida inicial de 30,00 metros, podendo chegar a 500 metros, se sobrepondo em muito à faixa de domínio da União.

Sobre a "faixa de fronteira", historicamente a sua existência tem como fundamento a proteção do território nacional e a preocupação do Estado com a soberania. Logo, infere-se que há uma preocupação da União em definir o uso dos bens públicos inseridos na faixa de fronteira e garantir seu domínio sobre este. Pode-se compreender que é cabível o domínio federal sobre os terrenos marginais das correntes d'água navegáveis na faixa de fronteira, todavia, deve haver condições mínimas legais para declaração de navegabilidade de um rio.

---

<sup>2</sup> Rio intermitente é aquele em que o curso d'água naturalmente seca durante algum período do ano, tornando seu leito de impossível determinação de navegabilidade.

### 3.1.1. Classificação da Navegabilidade de correntes d'água para constituição de hidrovias em outros países.

A metodologia de classificação de navegabilidade encontrada em outras partes do mundo tem como principal motivo a definição de quais cursos d'água podem ser usados como parte do sistema hidroviário interior. Essas metodologias têm como parâmetros a capacidade econômica, a hidráulica do fluxo de água, a geometria dos canais e a capacidade para os tipos de embarcações e as dimensões do canal (Lima e Roriz Junior, 2018, pág. 203).

A metodologia utilizada na Europa, regulamentada por meio de Resolução aprovada pela *United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*, por exemplo, utiliza a capacidade econômica como parâmetro e classifica as vias navegáveis interiores subdividindo-as em classes e subclasses, conforme o tipo de embarcação que pode navegar, considerando aquelas movidas a motor e as barças, bem como os comboios empurrados de tamanhos variáveis, conforme tabela da Resolução ECE/TRANS/120/Ver.4:

**Tabela 1:** Classificação de Hidrovias do interior da Europa

Table 1  
Classification of European Inland Waterways of international importance\*

Type of inland waterway	Classes of navigable waterways	Motor vessels and barges					Pushed convoys				Minimum height under bridges <sup>2</sup> H (m)	Graphical symbols on maps	
		Designation	Type of vessel: General characteristics				Type of convoy: General characteristics						
			Maximum length L (m)	Maximum beam B (m)	Draught d (m)	Tonnage T (t)	Length L (m)	Beam B (m)	Draught <sup>6</sup> d (m)	Tonnage T (t)			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
of international importance	IV	Johann Welker	80–85	9.5	2.50	1 000–1 500		85	9.5 <sup>5</sup>	2.50–2.80	1 250–1 450	5.25 or 7.00 <sup>4</sup>	
	Va	Large Rhine vessels	95–110	11.4	2.50–2.80	1 500–3 000		95–110 <sup>1</sup>	11.4	2.50–4.50	1 600–3 000	5.25 or 7.00 or 9.10 <sup>4</sup>	
	Vb							172–185 <sup>1</sup>	11.4	2.50–4.50	3 200–6 000		
	Vla						95–110 <sup>1</sup>	22.8	2.50–4.50	3 200–6 000	7.00 or 9.10 <sup>4</sup>		
	Vlb	<sup>3</sup>	140	15.0	3.90			185–195 <sup>1</sup>	22.8	2.50–4.50	6 400–12 000	7.00 or 9.10 <sup>4</sup>	
	Vlc							270–280 <sup>1</sup>	22.8	2.50–4.50	9 600–18 000	9.10 <sup>4</sup>	
	VII							195–200 <sup>1</sup>	33.0–34.2 <sup>1</sup>	2.50–4.50	9 600–18 000		
							275–285 <sup>7</sup>	33.0–34.2 <sup>1</sup>	2.50–4.50	14 500–27 000	9.10 <sup>4</sup>		

Fonte: UNECE (ECE/TRANS/120.Rev.4) (1996)

Já no modelo de classificação de navegabilidade chinês, utiliza-se como método a tonelagem da embarcação e a profundidade do canal, com classes que variam, partindo das embarcações de 50 toneladas de peso para um canal com o

mínimo de profundidade de 0,7-0,9 metros até as 3.000,00 toneladas para canais com 3,5-4,00 metros de profundidade (Lima e Roriz Junior, 2018).

Verificamos que a classificação de navegabilidade de um rio utilizada em outros países está ligada ao tipo de embarcação e à profundidade e largura do canal, pois buscam viabilizar o uso econômico de suas bacias hidrográficas.

Historicamente, o Brasil utiliza pouco a sua malha hidroviária, razão pela qual se desconhece a capacidade de utilização de algumas correntes de água, mesmo considerando o trabalho existente que buscam promover a navegação interior. Jaimurzina *et al.* (2017 *apud* Lima e Roriz Junior, 2018).

Ressaltamos que, os métodos de outras regiões apresentam limitações que podem impedir a transferência do método ao território nacional, que por sua vez, tem as suas particularidades naturais. Os rios amazônicos, por exemplo, são mais caudalosos e tem uma largura de calha maior que muitos rios do sudeste; no Nordeste temos a figura dos rios/cursos d'água que são classificados como intermitentes.

O Brasil deveria adotar critérios físicos e predeterminados, como largura e profundidade do canal do curso d'água, além de considerar o tipo de embarcação, promovendo um modelo híbrido entre a classificação chinesa e aquela adotada para os rios e canais interior da Europa. Mesmo que se considere situações *sui generis* que podem demandar um estudo mais elaborado, como no caso de rios intermitentes e fenômenos naturais típicos do Brasil, não se pode permanecer com um modelo que exija a navegabilidade do curso d'água mas que dependa essencialmente de documentos históricos sobre uso do curso d'água, que pode não existir.

### **3.2 A Linha Média das Enchentes Ordinárias – LMEO**

Terreno marginal é aquele que banhado por corrente navegável, fora do alcance das marés, vai até a distância de 15,00 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a Linha Média das Enchentes Ordinárias, conforme a definição art. 4º do Decreto-Lei 9760/1946.

Destacamos que o referido Decreto-Lei se limita ao domínio e definição do que é terreno marginal e qual o marco que será considerado para tanto, no caso a Linha Média das Enchentes Ordinárias do ano de 1867 – chamada de LMEO. Ressaltamos que é privativo da Secretaria do Patrimônio da União – SPU – a prática de todos os atos administrativos que promovam a demarcação da LMEO.

Frisamos que a data de referência para Linhas Médias das Enchentes Ordinárias permanece como o ano 1867, marco temporal advindo do Decreto Imperial n. 4.105/1868 (Brasil), que regulamentou o art. 39 da Lei Imperial 1.507/1867.

O dispositivo infralegal que trata hoje do procedimento da demarcação da LMEO, a Instrução Normativa IN SPU n. 28/2022, impõe que a SPU deve buscar o máximo de dados públicos disponíveis dos registros de cheias das correntes navegáveis, para definir de forma mais fidedigna a cota das cheias ordinárias, possibilitando a demarcação da aludida linha e caracterização do terreno marginal.

Para definição do traçado da LMEO das correntes navegáveis federais e daqueles navegáveis localizados na faixa de fronteira, usa-se o histórico de enchentes ordinárias, por meio das cotas anuais de enchentes. Esses dados são catalogados pelo poder público de todas as esferas. Todavia, há correntes navegáveis no Brasil que contam com histórico inferior a 100 anos; outros cursos d'água no interior do Brasil sequer tem uma base sólida de informações.

O Plenário do Tribunal de Contas da União se debruçou sobre a demora e deficiência da SPU em promover a demarcação dos terrenos marginais, que culminou no Acórdão n. 726/2013 - Plenário. Até a análise do tema pelo Tribunal de Contas, a auditoria externa confirmou que a identificação e demarcação se limitava a apenas 1,00% dos terrenos marginais de cursos d'água localizados na "faixa de fronteira".

Para atendimento ao Tribunal de Contas da União, foi definido que a SPU elaboraria um Plano Nacional de Caracterização, com metas exequíveis de caracterização dos terrenos marginais a serem seguidas no médio a longo prazo, com demarcações dos trechos por ano. Conforme planejamento junto ao Tribunal de Contas da União, Mato Grosso do Sul tem como previsão de caracterização e demarcação da LMEO, o ano de 2024, com ênfase aos trechos urbanos e dos cursos d'água classificados como federais.

Após a abertura do processo administrativo visando a demarcação da linha da LMEO de 1867, o Secretário da SPU deve publicar também a designação da comissão composta de servidores, para promoverem os trabalhos de demarcação e delimitação da LMEO e definir qual será o terreno marginal a ser demarcado.

A comissão é formada por um presidente e por equipe técnica multidisciplinar, composta de no mínimo três servidores em exercício na Secretária do Patrimônio da União. É permitido a inclusão na comissão de demarcação outros agentes públicos,

de qualquer das esferas da administração pública. A Portaria de Designação terá vigência de 24 meses, prazo em que deve ocorrer todos os atos que culminem na definição da posição da LMEO. O prazo alongado se deve às possíveis contestações à demarcação, principalmente nos trechos urbanos.

A comissão designada tem como competência primordial analisar plantas, documentos e outros elementos relativos ao trecho a ser demarcado, além de efetuar o trabalho técnico necessário à determinação da Linha Média das Enchentes Ordinárias de 1867.

A SPU, por meio da unidade regional, tem a incumbência de oficiar os municípios interessados e atingidos pelo processo demarcatório, a fim de apresentarem todos os documentos e informações que subsidiem o posicionamento da LMEO.

Também cabe a Superintendência local a busca por documentos eventualmente arquivados e informações de outros órgãos federais, estaduais e municipais, que auxiliem a consecução da média histórica das enchentes, até próximo ao ano limite de 1867, com indicativo mínimo de 20 anos.

Em certa medida, apenas correntes de água maiores e historicamente utilizados pela navegação, desde o controle colonial do império português e posteriormente a independência brasileira, são os que possuem um histórico mais completo de enchentes ordinárias. Os outros cursos d'águas podem ter dados um tanto mais enxuto coletados e mantidos pela Agência Nacional de Águas.

Antes do início do trabalho demarcatório da LMEO, a Superintendência Regional da SPU realizará "audiência pública de demarcação das áreas da União, geralmente na câmara de vereadores do município atingido pelo procedimento, considerando os termos do art. 11 do Decreto-Lei 9760/1946.

A SPU local publicará edital convidando os interessados, em um veículo impresso de grande circulação nos municípios abrangidos, com antecedência mínima de 30 dias da data de realização. Em municípios com população superior a 100.000 habitantes, a Superintendência deve realizar ao menos duas audiências públicas, considerando o número de pessoas potencialmente atingidas pela demarcação.

A audiência tem por finalidade dar publicidade e transparência ao processo demarcatório, além de aproveitar a oportunidade para coletar mais informações, documentos, plantas e outros elementos relativos ao processo, que eventualmente

estejam em posse de terceiros, além de esclarecer dúvidas da população a ser afetada.

Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, a Base Naval de Ladário mantém um bom histórico das cheias do rio Paraguai, haja visto o período de sua existência na cidade de Ladário/MS. Entretanto, quando consideramos rios menores inseridos na faixa de fronteira e sem interesse para o uso econômico, esse tipo de dado histórico pode simplesmente não existir, em razão da escassez ou inexistência de seu uso para a navegação ou eventuais enchentes que não causaram danos a ocupações humanas próximas.

Citamos como exemplo, o Córrego Cachoeirão localizado em Maracaju/MS ou o Córrego Desbarrancado, situado em Guia Lopes da Laguna/MS, um dos afluentes do Rio Santo Antonio, que por suas características físicas, pode ser considerado como uma corrente navegável; ambos os córregos são cursos d'águas localizados na faixa de fronteira e sem um histórico de navegabilidade oficial registrado em documentos oficiais, conforme informações coletadas até o presente momento. Não se tem notícia de uso para navegação por comunidades locais com viés de navegação patrimonial, conforme aduz a IN SPU 28/2022, pois são córregos que saem de propriedades privadas e terminam seu curso em outra fazenda a jusante.

É preciso que haja uma metodologia que sirva a uma análise mais criteriosa, visando a classificação de navegabilidade desses córregos por meio de parâmetros físicos. Da forma como está previsto na legislação infralegal (IN SPU 28/2022) e sem uma metodologia padronizada a nível nacional, podemos supor que não há segurança jurídica ao declarar a navegabilidade desses cursos d'águas.

Quando tratamos dos terrenos marginais localizados na zona rural dos municípios, podemos considerar esse um processo demarcatório mais simplificado de definição da posição da LMEO de 1867, por vezes um ato administrativo puramente declaratório da posição do domínio da União, tendo em vista que o proprietário do imóvel lindeiro ao terreno marginal tem ciência do domínio público sobre a faixa de 15,00 m.

Em certa medida, o proprietário desses imóveis rurais detém a obrigação legal de proteger faixa marginal da APP superior aos 15,00 metros de terreno marginal de domínio da União, considerando a largura do curso d'água. Entretanto, quando estamos tratando das zonas urbanas, com casas e lotes residenciais que margeiam

os rios/cursos d'águas federais ou correntes navegáveis em zona de fronteira, o processo de determinação da LMEO pode incluir na faixa todo os lotes urbanos que constituem matrículas efetivadas e cuja propriedade se supõe ser de domínio do particular há anos.

Em âmbito administrativo da SPU, a determinação da posição da LMEO de 1867 é instruída por meio de processo administrativo eletrônico, o qual contará com: edital de abertura; portaria da Comissão de demarcação; edital de convite para audiência pública de demarcação das áreas da União; ofícios de notificação aos órgãos e instituições locais interessados, quando houver; apresentação realizada na audiência pública; atas, registros fotográficos e lista de presença das audiências; relatórios fotográficos das vistorias de campo; relatório conclusivo de determinação do posicionamento da LMEO; e arquivos vetoriais georreferenciados, em formato *shapefile*, nos moldes das especificações determinados pela SPU à época do fato.

O relatório conclusivo da determinação do posicionamento da LMEO de 1867 é o documento principal do processo administrativo, e deverá conter a fundamentação legal, contextualização geoambiental, plantas e documentos históricos, os dados hidrológicos e climáticos consultados, a sistematização e análise dos insumos recebidos na audiência pública, relação das cartas topográficas e geoinformações institucionais utilizadas, relação dos pontos de controle de campo consultados, mapas com a representação cartográfica das áreas demarcadas e quadro de áreas e perímetros das áreas demarcadas, além da bibliografia consultada.

A imagem de satélite utilizada deverá ser em formato de arquivo digital extensão ortofotografia, que se trata de imagem georreferenciada e sem distorções. Com tal imagem, as linhas demarcadas guardam fidelidade com o seu traçado *in loco*. Após as conclusões do processo demarcatório e relatório conclusivo, a unidade regional da SPU determinará a posição da Linha Demarcatória da LMEO por meio de documento administrativo próprio.

A indicação da posição da LMEO não encerra o processo administrativo. A próxima fase após a demarcação da linha é a notificação pessoal dos alcançados pelo traçado da linha demarcada, por meio de notificação enviada com Aviso de Recebimento. Além dos interessados que a SPU tem ciência, pode-se utilizar como meio para encontrar os responsáveis, o banco de dados de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano -IPTU e os sistemas de dados do governo, no que couber

e estiver de acordo com a legislação de proteção de dados. A Administração poderá se utilizar da notificação por edital, caso não logre sucesso nos demais meios de intimação definidos na legislação.

Notificado o interessado, poderá este oferecer quaisquer impugnações, no prazo de 60 dias, contados a partir da ciência da notificação. Aceita a impugnação, a SPU promoverá a correção da linha do traçado e revisará o ato administrativo que define o trecho, com fundamentação das justificativas e insumos apresentados. Indeferida a impugnação, o ato administrativo e o traçado da linha demarcatória serão mantidos.

## **5. Considerações Finais**

Primeiramente, devemos destacar os terrenos marginais localizados em rios/correntes d'água cujo domínio é da União, conforme aduz a Constituição Federal de 1988, pois a propriedade do terreno marginal é condição posta no texto do inciso III do art. 20, não cabendo questionamento sobre o ato administrativo declaratório.

Porém, quando tratamos do terreno marginal das correntes navegáveis localizado em faixa de fronteira, a definição desse domínio é dependente de certas considerações e requer um cuidado maior em sua definição. Administrativamente, primeiro a SPU deve declarar a navegabilidade do curso d'água; após, se procederá todos os atos administrativos que culminarão no traçado da LMEO de 1867 e a consequente caracterização do domínio do terreno marginal.

Após análise dos textos legais e da origem do domínio público dos terrenos marginais das correntes navegáveis, passando pelo histórico legislativo que determinou a proteção da faixa marginal dos rios e cursos d'águas, percebemos a quase inexistência de dispositivo legal que defina e conceitue a navegabilidade, de forma a trazer segurança jurídica ao processo de demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias de 1867 de cursos d'águas localizados em faixa de fronteira, em cursos d'água que não sejam federais, conforme determina o Decreto-Lei 9760/1946.

A única legislação existente versa sobre a tributação das empresas de energia elétrica e traz, em um artigo, a classificação de navegabilidade, qual seja o art. 6º do Decreto-Lei 2.281/1940, fixando o rio muito cheio e embarcação de qualquer natureza,

inclusive jangada, todavia, todo o histórico de navegação existente se refere a embarcações à vapor.

Assim, esse instrumento legal reflete outra época, não levando em consideração o tempo atual, e não contribui para a identificação de correntes d'água que não estão no Sistema de Navegação Pluvial brasileiro.

Na Europa e na China verificamos a utilização de medidas físicas e definição dos tipos de embarcações que devem navegar para se considerar um rio navegável, o que poderia ser adotado no Brasil para fins de garantir maior segurança ao trabalho a ser desenvolvido pela SPU.

Superados os desafios para se identificar uma corrente d'água como navegável, o próximo passo é a demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias de 1867 – LMOE, que também apresenta dificuldades que se devem a lentidão ou quase inexistência de processo demarcatório, conforme auditoria do TCU que culminou no Acórdão 726/2013 - Plenário.

Nesse período, eventuais benfeitorias foram erguidas e matrículas abertas em registros de imóveis, que podem se sobrepor ao terreno marginal da União e que, portanto, podem deixar de existir, em razão da jurisprudência consolidada sobre o tema.

No geral, em espaços urbanos, o processo de demarcatório da LMOE de 1867 envolve mais variáveis que podem gerar questionamentos, inclusive judiciais. Todavia, na faixa de fronteira e considerando especialmente os imóveis rurais, é desarrazoado promover a demarcação indiscriminada sem considerar a quase inexistência de dados sobre certos cursos d'águas, bem como a dificuldade de estabelecer o marco inicial para os 15 metros.

O presente artigo visa demonstrar que há uma deficiência legislativa na definição da navegabilidade, pois todo o arcabouço legal que trata de terrenos marginais indica como condição a navegabilidade para existência de domínio da União e sem um marco legal de navegabilidade, não há segurança jurídica no ato administrativo a cargo da SPU, o que compromete a demarcação da LMOE e por consequência dos terrenos marginais.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Luís Antônio Coimbra. Aspectos técnicos e legais que fundamenta o estabelecimento das áreas de preservação permanente (APP). In: **RI UFLA., 2008.** Disponível em: < [http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/4269/1/TESE\\_Aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20legais%20que%20fundamentam%20o%20estabelecimento%20das%20%C3%A1reas%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20permanente%20%28APP%29.pdf](http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/4269/1/TESE_Aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20legais%20que%20fundamentam%20o%20estabelecimento%20das%20%C3%A1reas%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20permanente%20%28APP%29.pdf) > Acesso em: 23 de maio de 2023

BRASIL. **Acórdão TCU 726/2013 – Plenário.** Monitoramento do Plano de Caracterização do Patrimônio da União. Brasília – DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A16023355901607E6E227E0A07>. Acesso em: 30 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei n.601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília- DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 18 de setembro de 2023

BRASIL. **Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867.** Fixa despesa e orça a receita geral do Império para os exercícios de 1867 – 68 e 1868-69, e dá outras providencias. Brasília-DF. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 18 de setembro de 2023

BRASIL. **Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868.** Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos acrescidos naturais ou artificialmente. Brasília-DF. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01 de setembro de 2023

BRASIL. **Lei nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918.** Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o Exercício de 1919. Brasília-DF. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 de setembro de 2023

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de fevereiro de 1934.** Decreta o Código de Águas. Brasília-DF. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 18 de setembro de 2023

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o Código Florestal. Rio de Janeiro – DF. Disponível em: Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: Acesso em: 10 de abril de 2023

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 18 de junho de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.281, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre a tributação das empresas de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília – DF. Disponível em: Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: Acesso em: 17 de abril de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº 28, de 26 de abril de 2022.** Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição

Federal de 1988. Brasília – DF. 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: 20 de agosto de 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1 recurso online. ISBN 9786559646784.

DOURADO, Bruna. Os primórdios da navegação a vapor no Brasil: cabotagem e privilégios. In: **XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/38%20Os%20prim%C3%B3rdios%20da%20navega%C3%A7%C3%A3o%20a%20vapor%20no%20Brasil%20cabotagem%20e%20privil%C3%A9gios.pdf>. Acesso em: 01/10/2023

**LIMA, J. P. S. ; RORIZ JUNIOR, M. .** SISTEMAS PARA CATEGORIZAÇÃO DE HIDROVIAS: FRONTEIRA METODOLÓGICA E DIRECIONAMENTOS FUTUROS. In: 32º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2018, Gramado. Anais do 32º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes - 2018. Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2018. p. 200-211

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2019. 1179 p. ISBN 9788539204335.

MELLO, O. A. B. de. Do domínio público sobre os terrenos reservados. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 17–42, 1945. DOI: 10.12660/rda.v2.1945.8115. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8115>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. O domínio público dos terrenos fluviais na Constituição Federal de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**, Setembro de 2000. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/620/r147-18.PDF?sequence=10&isAllowed=y>> Acesso em: 18 de julho de 2023

UNECE (1996). **The European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance. Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa. ECE/TRANS/120.Rev.4**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/065/25/PDF/G1906525.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.