

A PEC 03/2022 e a construção de um loteamento balneário em Florianópolis-SC: uma discussão sobre apropriação de terrenos de marinha

Constitutional Amendment Proposal 03/2022 and the construction of a tourist complex in Florianópolis-SC: a discussion on the appropriation of coastal public domains

Kassia Rossi¹

Resumo

O objetivo do artigo é levantar problematizações a respeito da Proposta de Emenda à Constituição 03/2022 – que prevê o fim dos terrenos de marinha no Brasil – através da análise de um estudo de caso da praia da Daniela, em Florianópolis, capital ao sul do Brasil. Durante meados do século XX, a localidade passou de um ambiente rural para um loteamento balneário turístico em um curto período de tempo. Essa transformação se deu através de concessões de terras públicas em meio a uma indefinição jurídica sobre a dominialidade das terras na Daniela, envolvendo os institutos de terrenos de marinha e terras devolutas. Nos últimos anos, novas demarcações de terrenos de marinha

Abstract

This article aims to examine the implications of Constitutional Amendment Proposal 03/2022 – which calls for the elimination of sea-land limits (*terrenos de marinha*) in Brazil – by analyzing a case study of Daniela Beach, in Florianópolis, one of the state capitals in southern Brazil. During the mid-twentieth century, the locality underwent a rapid transition from a rural setting to a tourist development. This transformation occurred through land grants of public areas amid legal uncertainty concerning land ownership in Daniela, involving the legal frameworks of sea-land limits and vacant lands (*terras devolutas*). In recent years, new land surveying of sea-land limits has sparked

¹ kassiaa.rossi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2377-8750>. Data de submissão: 16 nov. 2025.

geraram disputas atuais de propriedade na cidade. O artigo conclui que, no caso da praia da Daniela, os interesses imobiliários e do setor turístico prevaleceram, na maioria das vezes, em detrimento da preservação ambiental. Além disso, o caso analisado pode servir como um alerta para os impactos ambientais, sociais e econômicos que a PEC 03/2022 representa.

Palavras-chave: terrenos de marinha; terras devolutas; direitos de propriedade; legislação; Florianópolis.

Keywords: sea-land limits; vacant lands; property rights; legislation; Florianópolis.

Introdução

Em fevereiro de 2022 foi aprovada pela Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição 03/2022, também chamada publicamente de PEC da privatização das praias e originalmente PEC 39/2011, de autoria dos então deputados federais Arnaldo Jordy (PPS/PA), José Chaves (PTB/PE) e Zoinho (PR/RJ). A proposta, atualmente em tramitação no Senado, pretende extinguir o instituto de terrenos de marinha e seus acrescidos, assim como transferir o domínio pleno de tais áreas aos estados e municípios, atuais foreiros e ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União². Em maio de 2024, a PEC levantou um debate na esfera pública, sobretudo pelos riscos ambientais, pelo favorecimento da especulação

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição 39/2011*, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 10 out. 2025.

imobiliária e pela possibilidade de privatização dos acessos às praias que sua aplicação representa.

Tendo em vista a relevância atual dessas discussões no contexto brasileiro, o presente trabalho se propõe a refletir sobre as possíveis consequências da proposta de extinção dos terrenos de marinha à luz do estudo de caso de uma praia em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina. O objeto desta pesquisa é a praia da Daniela, que está localizada a noroeste da Ilha de Santa Catarina e ficou assim conhecida apenas a partir da década de 1970, com a construção do loteamento balneário Daniela. Antes disso, a praia era chamada de Pontal da Ponta Grossa, em referência à fortaleza de São José da Ponta Grossa, construída no século XVIII no Morro do Forte, que separa as localidades da Daniela e de Jurerê – anteriormente chamada de Ponta Grossa, Caldeirão ou Praia do Forte. Em um rápido processo de urbanização, o Pontal da Ponta Grossa passou de uma região predominantemente rural para um balneário turístico em poucos anos, transformações essas ocorridas em meio a controvérsias sobre o status jurídico daquelas terras e que, até os dias de hoje, acarretam disputas na cidade.

O instituto dos terrenos de marinha é peça-chave no desenrolar dos fatos na praia da Daniela, mas, enquanto uma temática de investigação, recebe pouca atenção nas pesquisas históricas. Diante disso, a proposta do trabalho é pensar os terrenos de marinha como parte fundamental do processo de construção histórica da propriedade³ na praia da Daniela, através de uma análise que busca contribuir para os debates contemporâneos sobre os direitos de propriedade ali colocados.

Terrenos de marinha e terras devolutas: discussões jurídicas

Como ponto de partida, é necessário definir o que são terrenos de marinha e como esse instituto foi incorporado e transformado na legislação brasileira. A Constituição Federal de 1988 inclui os terrenos de marinha e seus acrescidos entre os bens da União⁴, mas é o Decreto-lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946, que os definem:

³ CONGOST, Rosa. *Tierras, Leyes, História*. Barcelona: Editorial Crítica, 2007.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. [...]

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha⁵.

No entanto, a origem do instituto de terrenos de marinha é anterior ao decreto de 1946, remetendo ao período colonial e a objetivos relacionados à segurança do território e interesses econômicos⁶. Como é possível perceber, a legislação manteve referência à linha do preamar-médio de 1831, ou seja, à média das marés altas daquele ano, e é essa indicação que levanta controvérsias na delimitação dos terrenos de marinha na atualidade. Fabrício Soares Porto argumenta que o ano de 1831 é utilizado para fornecer uma garantia jurídica; entretanto, há uma falta de dados sobre o nível do mar deste ano, além do fato de as águas do mar avançarem em direção ao continente ao longo dos anos, tomando áreas de terras de marinha⁷. Em trabalho recente, Cesar Rogério Cabral defende que a definição da linha do preamar médio de 1831 como referência legal constitui um equívoco técnico e jurídico, por se basear em um marco temporal desprovido de medições confiáveis e de critérios científicos. O autor defende que isso compromete a legitimidade das demarcações mais recentes no estado de Santa Catarina e gera insegurança fundiária, conflitos administrativos e judiciais⁸. Como será analisado a seguir, no caso da praia da Daniela em Florianópolis, não foi apenas a indefinição da linha do preamar-médio um elemento gerador de conflitos judiciais e insegurança para os atuais moradores, mas uma série de confusões jurídicas sobre o status das terras – que não dizem

⁵ BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶ NUNES, Cassandra Maroni. *A relevância socioambiental dos terrenos e acrescidos de marinha no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, 2019.

⁷ PORTO, Fabrício Soares. *Interações espaciais, padrões e variações das dominialidades das terras de marinha no litoral sul do Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022, p. 111-114.

⁸ CABRAL, Cesar Rogério. *A complexidade nas definições dos terrenos de marinha pelas abordagens: histórica, geométrica, jurídica e socioambiental: a demarcação em Santa Catarina*, 2025. Tese (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2025.

respeito apenas aos terrenos de marinha e de domínio da União e que levaram a apropriações de interesse do mercado imobiliário.

Como um bem da União, as terras de marinha não são sujeitas ao usucapião, mas podem ser utilizadas por particulares através da ocupação e do aforamento⁹. Segundo Daniel Araújo Valença, “a inscrição da ocupação é um ato administrativo precário, resolúvel e são ocupantes aqueles que não detêm título outorgado pela União, estando os mesmos obrigados a uma contraprestação anual (taxa de ocupação) pelo uso do bem público”¹⁰. Por outro lado, o aforamento “é o ato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, e, por definição legal, se dá quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública”¹¹. Isso significa, na prática, que a propriedade não é transmitida da União ao foreiro ou ocupante, mas através do pagamento das taxas de aforamento é garantido o domínio útil do terreno.

Para a compreensão do caso da Daniela não basta apenas a definição de terrenos de marinha, mas também do que são terras devolutas. A Lei de Terras de 1850 definiu como devolutas aquelas que não estão sob domínio particular ou ocupadas por posses, além de não estarem aplicadas a uso público¹². Se, por um lado, os terrenos de marinha são de domínio da União, as terras devolutas são de domínio dos estados desde a primeira Constituição republicana de 1891. Isso significa que, desde o final do século XIX, cada um dos estados brasileiros regulamentou por meio de leis específicas as terras devolutas em seus limites territoriais, embora ainda continuassem sendo adotados os princípios básicos estabelecidos pela Lei de Terras de 1850¹³.

No estado de Santa Catarina, ao longo do século XX, diferentes diretorias assumiram o serviço de terras, sempre subordinadas a uma secretaria de estado, seja ela a Secretaria dos

⁹ BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁰ VALENÇA, Daniel Araújo. *Terrenos de marinha: terras públicas com função social? Um estudo da orla marítima de Natal*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010, p. 58.

¹¹ Ibidem, p. 59.

¹² BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

¹³ SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio - Efeitos da lei de 1850*, 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008, p. 268.

Negócios da Fazenda ou a Secretaria da Fazenda, Viação, Obras Públicas e Agricultura. Esse cenário mudou em 1961, quando o governador Celso Ramos (PSD) criou o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC) e extinguiu a antiga Diretoria de Terras e Colonização (DTC) através da lei n. 2.939/61. Diferentemente das diretorias anteriores, o IRASC constituiu uma entidade autárquica, num contexto de mudanças significativas no aparelho estatal e na elaboração de planos econômicos estaduais, e seria capaz de enfrentar os problemas da redistribuição de terras com a entrega de titulações de terras em um prazo de cem dias, como era anunciado nos jornais¹⁴. Sua atuação se deu de 1962 a 1977 e, dentre os principais objetivos da autarquia, conforme sua legislação, estava a colonização de terras devolutas no estado¹⁵.

Até aqui foi possível esmiuçar as diferenças, em termos jurídicos, entre terrenos de marinha e terras devolutas. No entanto, o estudo de caso da praia da Daniela, na Ilha de Santa Catarina, passa por uma outra complicação jurídica: a discussão sobre a dominialidade das ilhas no Brasil. De volta à Constituição Federal de 1891, o mesmo artigo que determina a propriedade das terras devolutas aos estados também define que caberia à União “somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”¹⁶. Quatro décadas depois, a Constituição de 1934 manteve as disposições da legislação anterior, mas acrescentou ao domínio da União, conforme o Artigo 20, “os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro” e “as ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças”¹⁷. Essas resoluções se mantiveram na Constituição de 1937 e na de 1946. No entanto, a Constituição outorgada pela ditadura militar em 1967 adicionou entre os bens da União as *ilhas oceânicas*¹⁸. Além disso, através de uma emenda constitucional de

¹⁴ O ESTADO. Florianópolis, n. 14.524, ano XLIX, 12 set. 1962. Hemeroteca Digital Catarinense. Disponível em: <https://bit.ly/3P159I5>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁵ SANTA CATARINA. *Lei n. 2.939, de 9 de dezembro de 1961*. Cria o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC), extingue a Diretoria de Terras e Colonização e dá outras providências. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1961.

¹⁶ BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

outubro de 1969, o texto foi modificado e o *mar territorial* também foi incluído entre os bens da União¹⁹.

A inclusão das ilhas oceânicas e do mar territorial entre os bens da União originou uma discussão entre os autores que comentaram a Constituição de 1967, como mostra Ana Cláudia Allet Aguiar²⁰. A definição de ilhas oceânicas era incerta entre os comentadores – alguns adicionavam a elas as ilhas costeiras, além do argumento de que, por se encontrarem no mar territorial, as ilhas costeiras também pertenciam à União. Isso resultou em uma série de controvérsias jurídicas, como veremos.

Na década de 1970, um grupo hoteleiro carioca, com o intuito de se apropriar de uma área de dunas na Lagoa da Conceição, entrou com uma ação de usucapião. Nesse momento, a Prefeitura de Florianópolis ainda não havia realizado o tombamento das dunas – decretado patrimônio natural em maio de 1975 – e, por conta disso, a Procuradoria da Fazenda Nacional foi acionada. Em 1975, o então Procurador Lauro Linhares, tendo como base a Constituição de 1967, declarou que os imóveis na Ilha de Santa Catarina, inclusas as terras devolutas, por conta de sua condição jurídica – ilha oceânica em mar territorial – eram bens dominiais da União e, assim, não poderiam ser adquiridos dessa forma, uma vez que tais bens não são sujeitos à usucapião²¹.

A partir desse momento, a justiça federal passou a ingressar em ações de usucapião em Florianópolis, já que a justiça estadual não teria a competência de julgar casos em terras pertencentes à União. O estado de Santa Catarina não interferiu nas ações de usucapião, uma vez que teria de apresentar provas em relação às terras que alegava serem devolutas; no entanto, não dispunha dessas provas por não ter discriminado de seu patrimônio as terras devolutas das terras particulares e da União²². Assim, cerca de oitocentos processos foram paralisados e, em sua maioria, foram remetidos às varas da Seção Judiciária Federal em Santa Catarina; outros subiram

¹⁹ BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

²⁰ AGUIAR, Ana Cláudia Allet. *Natureza jurídica da Ilha de Santa Catarina*, 1993. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993, p. 57.

²¹ AGUIAR, op. cit., p. 67-68.

²² *Ibidem*, p. 69.

em grau de recurso nos tribunais superiores²³. Todavia, as concessões de terras devolutas na Ilha de Santa Catarina pelo IRASC foram mantidas durante todo o período de indefinição.

A solução do impasse jurídico só ocorreu em 01 de julho de 1985, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu em acórdão pela diferenciação entre ilhas oceânicas (mais afastadas da costa) e ilhas costeiras (as que resultam do relevo continental). Assim, capitais de estados brasileiros como Florianópolis, Vitória e São Luís foram consideradas ilhas costeiras e, portanto, de domínio dos estados e municípios²⁴. Poucos anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ilhas costeiras – além das oceânicas – voltaram a figurar entre os bens da União, com exceção das que contivessem sedes de municípios.

A discussão jurídica sobre a dominialidade de terras públicas na legislação brasileira não é o ponto de chegada desta pesquisa, mas o ponto de partida para a compreensão de um caso concreto. Rosa Congost alerta para uma tendência *estadista* de tomar as leis como equivalente da realidade ao considerar o direito de propriedade apenas como aquilo que é abrangido pelos textos legislativos. Para a autora, os direitos de propriedade são produtos das relações sociais e, como tal, devem ser observados a partir de uma pluralidade de ângulos, para além dos marcos institucionais²⁵. Diante disso, o estudo de uma praia ao sul do Brasil, que se desenrola em meio a esse contexto jurídico, nos proporciona uma ideia de como a legislação é um meio no qual os conflitos sociais são travados e onde os sujeitos históricos disputam seus sentidos²⁶.

O caso da praia da Daniela

Se hoje Florianópolis é lembrada como um destino turístico no sul do Brasil e o turismo é dado quase como uma vocação *natural*, até meados do século XX não era essa a realidade da cidade. Durante a década de 1950, a Ilha de Santa Catarina – com exceção da região central – era majoritariamente formada por localidades rurais. Como mostra o Recenseamento de 1950, dos 67.630 habitantes ilhéus, 51.317 estavam localizados no centro, a única parte da cidade em que a população urbana superava quantitativamente a população rural em 76%. Do restante dos

²³ *Ibidem*, p. 101.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ CONGOST, op. cit.

²⁶ THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

habitantes espalhados de norte a sul da ilha, 92% estavam localizados em quadros suburbanos e rurais²⁷. É importante ressaltar que esse processo histórico de urbanização do litoral em meados do século XX não se restringe à capital catarinense, mas é parte de um movimento macro que pode ser observado em diferentes localidades pelo país e até mesmo em termos globais. De toda forma, tratando do caso de Florianópolis, as transformações que ocorrem localmente são derivadas desse contexto maior.

É também nesse momento que a razão de ser de Florianópolis passou a ser questionada e debatida entre alguns setores da sociedade. Os urbanistas do primeiro Plano Diretor da cidade, datado de 1952, argumentam que a cidade não possuía uma função econômica relevante além de ser a sede administrativa da capital do estado. Do ponto de vista comercial e industrial, Florianópolis estava *atrasada* e, para a superação desse atraso, era necessária a implementação de uma grande área portuária e industrial²⁸. No entanto, havia outros projetos de futuro para a cidade, como o turismo. Na década de 1960, com a volta do Partido Social Democrático (PSD) ao poder, os discursos que antes circulavam em defesa do turismo, sobretudo na imprensa, passaram a ser incorporados pelo poder público²⁹. Os investimentos estatais no desenvolvimento viário da ilha, a partir da década de 1960, são a materialização do projeto turístico, uma vez que a execução de grandes obras exigiu modificações na legislação vigente, como é o caso do Plano Diretor de 1952³⁰. Além disso, convergem com a mentalidade desenvolvimentista dos Planos de Metas do Governo (Plameg I e II), primeiras tentativas de planejamento global das ações do governo do estado com o intuito de atingir o desenvolvimento social e econômico em Santa Catarina³¹. É perceptível, assim, que não existe uma vocação turística *natural* da ilha, mas a

²⁷ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *VI Recenseamento Geral do Brasil (1950)*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1955.

²⁸ PAIVA, Edvaldo Pereira; RIBEIRO, Demétrio; GRAEFF, Edgar. *Florianópolis: Plano Diretor*. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952.

²⁹ LOHN, Reinaldo Lindolfo. *Pontes para o futuro: relações de poder e cultura urbana Florianópolis, 1950 a 1970*, 2002. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

³⁰ SUGAI, Maria Inês. *Intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: a via de contorno norte-ilha*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1994.

³¹ MICHELS, Ido Luiz. *Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956, aos precatórios, 1997*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2. ed., 2001; GOULARTI FILHO, Alcides. *Formação econômica de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 3 ed. rev., 2016.

construção dessa afirmação inserida em um processo histórico e político que configurou a cidade como tal³².

A praia da Daniela não escapou desse contexto. A península situada ao norte da Ilha de Santa Catarina, no distrito de Canasvieiras, foi, até a década de 1970, chamada de Pontal da Ponta Grossa. O distrito de Canasvieiras – que abrange também as praias de Canasvieiras e Jurerê – recebeu os primeiros balneários turísticos da ilha, fruto dos projetos de desenvolvimento econômico das décadas de 1950 e 1960. No entanto, enquanto esses projetos eram elaborados, na metade do século XX, o distrito de Canasvieiras, assim como a maior parte da ilha, não era urbanizado. Na década de 1940, não apenas 75% da população do distrito estava localizada em ambientes rurais – de um total de 1.662 habitantes³³ –, como também a profissão mais declarada pelos moradores entre 1895 e 1942 era a de lavrador³⁴. Mara Lago Analisa que, enquanto a lavoura constituía o trabalho principal, a pesca era um trabalho acessório. Além de ser relevante na dieta camponesa, o produto da pesca era mais facilmente comercializável, o que permitia a obtenção do dinheiro necessário para a compra de outros itens. A partir das décadas de 1930 e 1940, a pesca passa a ser o trabalho principal e a autora analisa isso através da articulação entre trabalho e identificação: os entrevistados se auto identificam como pescadores e isso se relaciona ao fato de ser a atividade econômica mais importante exercida por eles³⁵.

Além disso, até meados do século XX o distrito contava com campos de uso comum de grandes extensões. Essas áreas, localizadas entre a praia e as encostas, eram utilizadas como local de pastagem para o gado, agricultura, coleta de frutos e plantas medicinais, abastecimento de madeira, lenha, fonte d'água etc. Isso não somente no distrito de Canasvieiras – o uso comum de terras ocorreu por toda a Ilha de Santa Catarina, desde pelo menos o século XVIII até a metade do século XX, como mostra a documentação consultada por Nazareno Campos³⁶.

³² LOHN, op. cit., p. 18.

³³ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Recenseamento Geral do Brasil (1º de Setembro de 1940)*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952.

³⁴ BITENCOURT, Suzana. *Castelos de areia: o turismo de litoral em Florianópolis (1930-1980)*, 2005. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005, p. 39.

³⁵ LAGO, Mara Coelho de Souza. *Memória de uma comunidade que se transforma: de localidade agrícola-pesqueira a balneário*. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1983.

³⁶ CAMPOS, Nazareno José de. *Terras comunais e pequena produção açoriana na ilha de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

Durante o século XX, a legislação estadual deixou de diferenciar as terras de uso comum da categoria de devolutas ou de outras formas públicas. Com isso, na constante ilegalidade das concessões no período republicano, muitas terras de uso comum foram concedidas como devolutas³⁷. No entanto, é válido ressaltar que o costume do uso comum das terras em Canasvieiras, passado através das gerações, proporcionava à comunidade o senso de que a terra utilizada lhes pertencia não como uma propriedade privada, mas como “um direito de usufruto que o tempo e a tradição lhes proporcionaram, constantemente resistindo quando se sentem ameaçadas”³⁸.

De todo o distrito de Canasvieiras, o Pontal da Ponta Grossa era a região mais remota e de difícil acesso. Até a década de 1970 não havia estradas que ligassem a península a outras regiões da ilha. Do centro da cidade, o único acesso se dava por vias marítimas. No entanto, é na década de 1920 que começam as primeiras concessões de terras no Pontal. Como já mencionado, grandes extensões do distrito de Canasvieiras como um todo eram campos de uso comum. Entre 1923 e 1927, o estado de Santa Catarina concedeu três títulos de terras devolutas que juntos somavam 629 hectares ao proprietário e industrial, Antonio Amaro da Costa, respectivamente nas localidades do Pontal da Ponta Grossa, no morro da Ponta Grossa e no campo da Ponta Grossa. O objetivo de Antonio Amaro da Costa era estabelecer a indústria da pecuária, sobretudo gado leiteiro e, segundo ele, não havia lavoura no terreno, apenas engenhos antigos em ruínas e “alguns intrusos” que viviam da pequena pesca³⁹. Seu Criso e Deca Bastião, dois pescadores que utilizavam o campo da Ponta Grossa, relatam que não ocorreram atritos entre Antonio Amaro e os moradores da região, já que ele não negou que o povo continuasse a utilizar o campo. Segundo eles, o costume do uso comum pouco se alterou e, também por conta disso, o campo passou a ser chamado de Campo do Antonio Amaro⁴⁰.

Após a morte de Antonio Amaro da Costa, na década de 1940, o advogado da viúva, Oswaldo Bulcão Viana – que mais tarde seria deputado estadual pela União Democrática Nacional (UDN) – acabou se apoderando de toda a área e intimidando violentamente os

³⁷ *Ibidem*, p. 163.

³⁸ CAMPOS, Nazareno José de. Usos e formas de apropriação da terra na Ilha de Santa Catarina. *Geosul*, Florianópolis, v.17, n. 34, p. 113-135, jul./dez. 2002, p. 129.

³⁹ COSTA, Antonio Amaro. *Processo de concessão de terra. Diretoria de Terras, Colonização e Agricultura*, reg. 320.336, gav. 619, livro 780, fls. 266, 07 mar. 1924. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1924 [Documento não publicado].

⁴⁰ CAMPOS, 1989, p. 181-182.

moradores que utilizavam o campo. Isso aconteceu no mesmo período em que as concessões a Antonio Amaro da Costa passaram a ser revistas pelo Estado, conforme uma legislação federal de 1939 que proibia concessões de terra acima de 500 hectares⁴¹. O consultor jurídico elencou uma série de problemas nas concessões de Amaro, dentre eles a não consideração do direito ao uso comum dos campos, previstos em legislação, e emitiu seu parecer de que fosse declarada a nulidade das concessões. No entanto, o então governador Aderbal Ramos da Silva decidiu pelo arquivamento do caso em maio de 1948⁴². Três anos depois, Oswaldo Bulcão Viana vendeu o Campo de Amaro ao engenheiro gaúcho, Anito Zeno Petry que, juntamente com o advogado Julio Teixeira e Aderbal Ramos da Silva, governador de Santa Catarina entre os anos de 1947 e 1951, integravam em sociedade a imobiliária Jurerê.

A imobiliária Jurerê foi a responsável pelo loteamento Praia do Forte, descrito pelos jornais como uma moderna cidade-balneária e que, aos poucos, ia sendo chamada de praia de Jurerê. A imobiliária não utilizou os 629 hectares concedidos a Antonio Amaro da Costa para o empreendimento e, em 1978, chegou a vender o restante das terras a outro grupo imobiliário, a Habitasul. Enquanto os projetos de empreendimentos dos loteamentos balneários nas praias da Ponta Grossa (Jurerê) e Canasvieiras foram se desenrolando desde a década de 1950, o Pontal da Ponta Grossa – que mais tarde viria a ser Daniela – parecia estar esquecido até os anos 1960.

Em 1962 entra em cena um novo grupo: a Sociedade 19 de Março. Conforme seu estatuto, a sociedade foi fundada em 1959 com o objetivo de fomentar o “turismo, diversões de um modo geral, caça e pesca amadora” e era formada por militares, servidores públicos e comerciantes⁴³. No ano de 1962, a Sociedade 19 de Março conseguiu, através de requisição à Delegacia do Patrimônio da União, um certificado de ocupação de terreno de marinha no Pontal da Ponta Grossa, medindo 797,50 metros de frente e sem localizações precisas⁴⁴. Em 1968, a mesma sociedade requereu ao órgão responsável pelas terras devolutas do estado, o Instituto de

⁴¹ BRASIL. *Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939*. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/dele1202.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

⁴² COSTA, op. cit.

⁴³ SOCIEDADE 19 de Março. *Processo de concessão de terra*. Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina, reg. 44.380, gav. 1.984, livro 847, fls. 133, 23 jan. 1968. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1968. [Documento não publicado], s.p..

⁴⁴ BRASIL. *Processo 10983.008596/8512*. Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina, 1985 [Documento não publicado].

Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC), 64 hectares na mesma localidade⁴⁵. No ano seguinte, Olívio Marcus Eger, comerciante e associado, iniciou as negociações com João Prudêncio de Amorim para a instalação de um loteamento nas terras do Pontal.

Enquanto isso acontecia, um outro grupo de amigos construiu uma casa de madeira e um abrigo para suas embarcações nas terras do Pontal, que utilizavam para pescarias de fins de semana. O grupo recebeu ameaças de Olívio e de João Prudêncio para que a casa fosse retirada e, tempos depois, Olívio contratou alguns trabalhadores para que procedessem com o desmatamento e limpeza do terreno, ficando um deles, Manoel Lentz, e sua família instalados em um engenho a cerca de oitocentos metros da casa construída. Em dezembro de 1969, João Prudêncio de Amorim e Manoel, este último coagido por Olívio, atearam fogo na casa de madeira. Manoel recebeu uma recompensa e, dias depois, Olívio transferiu seu engenho para o local mais distante do Pontal, a fim de afastar suspeitas⁴⁶.

Em agosto de 1970, a Sociedade 19 de Março vendeu o terreno de 64 hectares adquirido através do IRASC para a imobiliária Lunar, cujo proprietário era João Prudêncio de Amorim. No entanto, a imobiliária passou a reivindicar que as terras de marinha ocupadas pela Sociedade e registradas na Delegacia do Patrimônio da União também deveriam ser transferidas, o que a Sociedade negava. No entendimento da imobiliária, o terreno de marinha estaria localizado a oeste da concessão do IRASC. Em dezembro do mesmo ano, a imobiliária Jurerê ajuizou uma ação reivindicatória contra a imobiliária Lunar, alegando ser proprietária das terras em questão. Ao longo do processo, a Jurerê apresentou como comprovação a cadeia sucessória desde a concessão a Antonio Amaro da Costa, passando por Oswaldo Bulcão Vianna e, enfim, pela imobiliária. Enfim, as imobiliárias chegaram a um acordo, no qual a Lunar deveria pagar 184.000 cruzeiros à Jurerê pelos poucos mais de 30 hectares de que esta era proprietária⁴⁷.

Resolvido o entrave com a imobiliária vizinha, a Lunar submeteu à Prefeitura Municipal de Florianópolis em 1971 o projeto Loteamento Balneário Daniela. Este foi inicialmente indeferido, por apresentar irregularidades, tendo sua aprovação apenas em março de 1972. Tais irregularidades no loteamento tiveram continuidade nos anos seguintes, já que a procuradoria do município fez um relatório sobre a situação em 1976. Nele consta que os serviços de distribuição

⁴⁵ SOCIEDADE 19 de Março, op. cit.

⁴⁶ BRASIL, 1985.

⁴⁷ BRASIL, 1985.

de água, arruamento, pavimentação, rede de energia, rede de esgoto pluvial e arborização – compromisso que a imobiliária Lunar assumiu caso o projeto fosse aprovado – não haviam sido implementados ou estavam em fases iniciais. O relatório ainda apontava que grande parte da área loteada, originalmente constituída de mangue, não teve tratamento adequado – drenagem e aterro. Em outubro de 1977, o procurador-geral menciona novamente a situação ilegal na qual se encontrava o loteamento – tanto no aspecto civil quanto no plano urbanístico – e que a execução dos serviços por parte da imobiliária estavam sendo exigida judicialmente pela Municipalidade⁴⁸.

Enquanto a execução do projeto de loteamento no Pontal se dava de maneira irregular, a questão sobre o terreno de marinha – teoricamente a oeste das terras tituladas pelo IRASC – continuava sem solução: a imobiliária Lunar reivindicava como sua e a Sociedade 19 de Março negava. Até a década de 1980, o certificado de ocupação foi transferido de uma pessoa para outra, até chegar a um novo projeto de construção de hotel de lazer na área que tinha limites imprecisos. Dada tamanha indefinição, em meados da década de 1980, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) realizaram estudos e levantamentos topográficos da Daniela. Como já era esperado, o laudo concluiu que havia uma série de sobreposições: o terreno de marinha, objeto de disputa, se sobrepunha em partes à concessão do IRASC de 1968 que, por sua vez, se sobrepunha à concessão de 1924. Além disso, também concluíram que o loteamento Daniela ocupava 13 hectares a mais do que as terras que eram de fato propriedade da imobiliária Lunar⁴⁹.

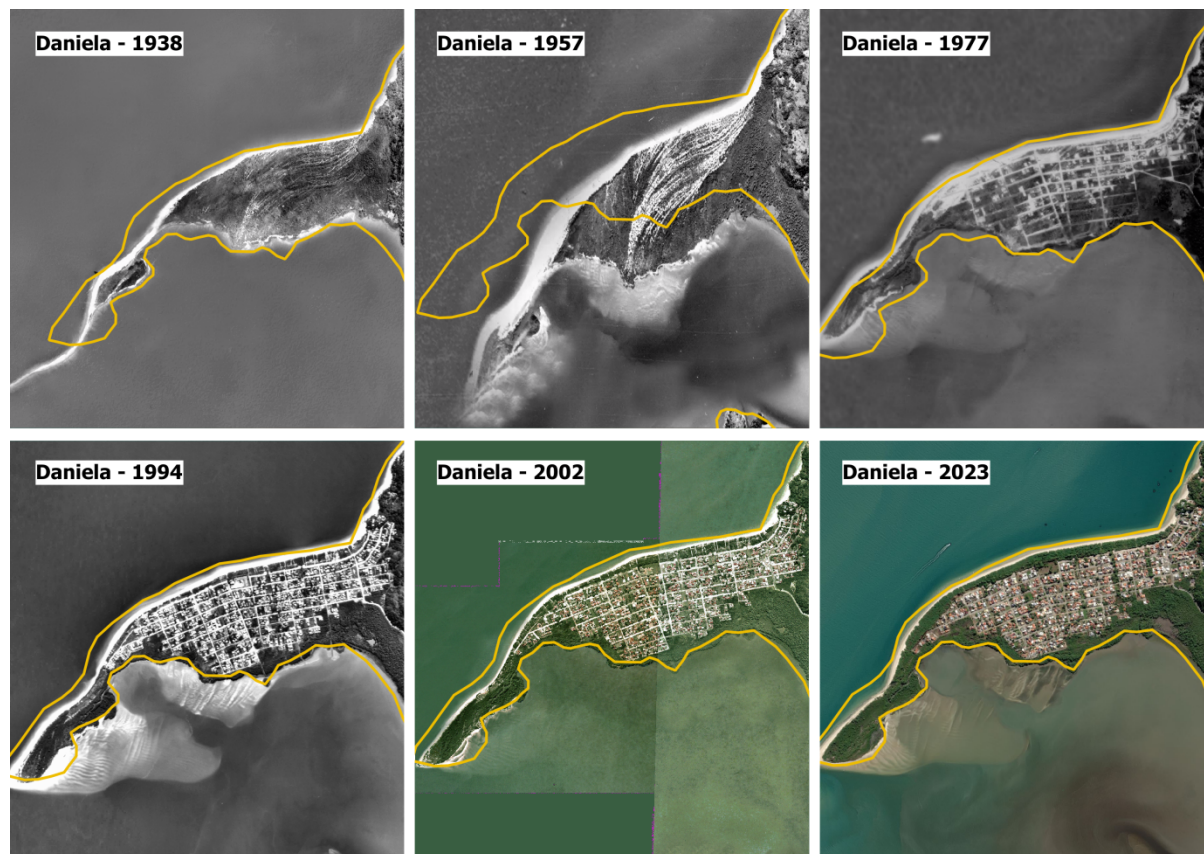
O laudo igualmente concluiu que a área de marinha disputada constituía um “acrescido de marinha de sedimentação recente”, que não estava e nem poderia estar contido na matrícula registrada de 1962, pois simplesmente ainda não estava totalmente conectado à península⁵⁰. Na Figura 1 é possível observar a formação da área do pontal da Daniela, como o formato atual foi se desenhando a partir da década de 1960. Isso significa que as áreas consideradas terrenos de marinha pela Delegacia do Patrimônio da União e, por consequência, de domínio da União, eram as mesmas tratadas como terras devolutas pelo IRASC, de domínio do estado de Santa Catarina.

⁴⁸ FLORIANÓPOLIS. *Projeto de loteamento n. 19.609 – Daniela*. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis. 1972. [Documento não publicado].

⁴⁹ BRASIL, 1985.

⁵⁰ *Ibidem*.

Figura 1 - Daniela ao longo das décadas.



Fonte: Elaborado pela autoria com ortofotos de 1938, 1957, 1977, 1994 e 2002 (Diretoria de Gestão Territorial – PMF) e Bing Virtual Earth.

Em vista disso, compreendemos empiricamente que não apenas o controle e distinção das terras do estado e da União eram deficitários ou inexistentes, como também a diferenciação de quais eram públicas e privadas era insuficiente, já que a repartição responsável pelas terras devolutas de Santa Catarina vendeu a mesma porção numa diferença de quarenta e quatro anos, motivo de litígio entre a imobiliária Jurerê e Lunar na década de 1970⁵¹. Na Figura 2 é possível observar essa sobreposição, assim como o fato de o loteamento balneário extrapolar os limites das concessões feitas pelo Estado, utilizando-se de uma área maior que a titulada.

⁵¹ ROSSI, Kassia. *Canasvieiras entre o rural e o urbano: processos de concessão de terra, urbanização e turismo (1900-1980)*. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

Figura 2 - Sobreposições de titulações na Daniela.



Fonte: Elaborado pela autoria com dados da Secretaria do Patrimônio da União e do Arquivo Público do Estado de Santa Catarina. Mapa base: ortofoto de 1977 1:35000 (Diretoria de Gestão Territorial – PMF).

A SPU e a FATMA também indicaram que a área do Pontal apresentava 70% de mangue em estado natural, o que configurava área de preservação permanente conforme legislações ambientais federais e estaduais. Diante disso, em março de 1985, a Câmara Municipal promulgou a Lei nº 2204/B/85, que classificava a ponta compreendida entre o final do Loteamento Balneário Daniela e o mar como Área de Preservação de uso Limitado (APL) e, posteriormente, como Área de Preservação Permanente (APP). No mesmo ano, o registro de ocupação de terreno de marinha expedido em nome da Sociedade 19 de Março, em 1962, foi declarado nulo⁵².

Diante do exposto, percebemos que a área a extremo oeste da Daniela foi compreendida sem questionamentos, desde a década de 1980, como terreno de marinha e, portanto, de

⁵² BRASIL, 1985.

jurisdição da União. No entanto, importa lembrar que os 797,50 metros de terreno de marinha medidos em 1962 correspondiam às áreas concedidas como devolutas pelo Estado e que, posteriormente, vieram a se tornar o loteamento balneário Daniela. Nos resta a pergunta: a área, antes de se tornar um balneário, constituía terra devoluta ou terreno de marinha? Essa questão nunca foi oficialmente respondida e gera, dentre as consequências, as atuais disputas de propriedade.

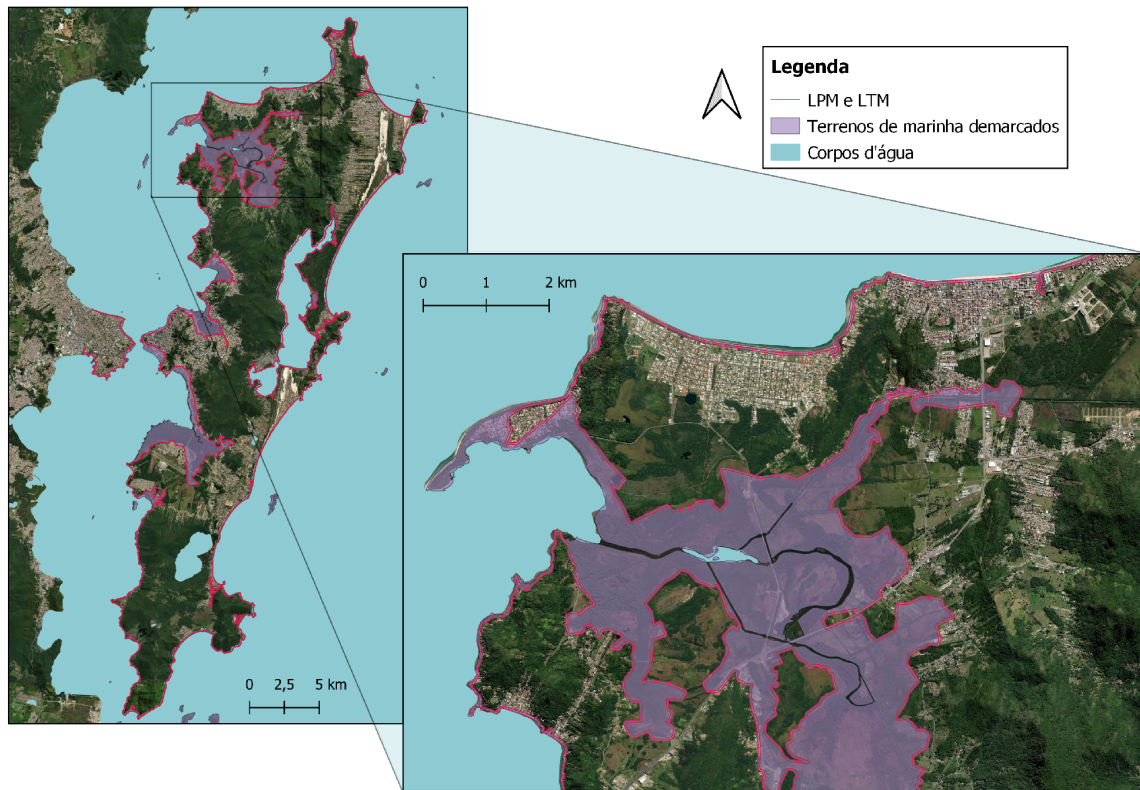
Novas demarcações e o debate sobre a extinção dos terrenos de marinha

Quando a antiga Delegacia do Patrimônio da União – atual Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – emitiu o certificado de ocupação dos terrenos de marinha no distrito de Canasvieiras, não havia nenhuma medição homologada – ou seja, oficializada – de terrenos de marinha na Ilha de Santa Catarina. Isso foi um dos motivos da imprecisão da localização no certificado de ocupação, que indicou apenas uma metragem de frente do terreno. No geral, a documentação de processos de concessão de terras devolutas do estado, desde a década de 1920, menciona confrontações de glebas com terras de marinha – em casos nos quais as requisições de terras são próximas das praias –, indicando que o estatuto de terrenos de marinha não era ignorado, mesmo sem suas demarcações oficiais.

Até hoje, o único trecho com demarcação homologada na Ilha de Santa Catarina está localizado entre os bairros Agrônômica e Saco dos Limões, região central do município, e foi oficializado em 1979. Em 2005, a SPU iniciou os estudos para as novas demarcações na Ilha de Santa Catarina, o que levantou uma série de debates públicos nos últimos anos. Na nova demarcação, cerca de 37 mil imóveis foram classificados como terrenos de marinha, o que inclui uma área significativa da Daniela (como pode ser observado na Figura 3). Além de gerar instabilidade jurídica na propriedade dos terrenos, os critérios adotados para as demarcações têm sido objeto de contestação por parte de moradores e também pelo poder público municipal. Essa contestação levou à abertura de um inquérito civil no Ministério Público Federal que questiona a

metodologia utilizada pelos técnicos⁵³, além da realização de novos estudos, encomendados por moradores da Daniela, para confrontar os dados da SPU⁵⁴.

Figura 3 - Terrenos de marinha demarcados na Ilha de Santa Catarina-SC.



Fonte: Elaborado pela autoria com dados da Prefeitura Municipal de Florianópolis (Geoportal) e da Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina. Mapa base: Bing Virtual Earth.

Cabral e Oliveira afirmam que os métodos adotados pela SPU se afastam dos critérios legais de determinação da linha do preamar-médio de 1831. Em suas palavras,

⁵³ BISPO, Fábio. Moradores de imóveis em áreas de marinha começam a ser notificados a partir de janeiro. *ND+*, Florianópolis, 03 dez. 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/spu-vai-notificar-moradores-de-florianopolis-em-areas-de-marinha-em-2019/>. Acesso em: 10 out. 2010.

⁵⁴ ESTUDO comprova equívocos da Secretaria do Patrimônio da União no processo de nova demarcação dos terrenos de marinha em Florianópolis. *FloripAmanhã*, Florianópolis, 31 mar. 2016. Disponível em: <https://floripamanha.org/2016/03/estudo-comprova-equivocos-da-secretaria-do-patrimonio-da-uniao-no-processo-de-nova-demarcacao-dos-terrenos-de-marinha-em-florianopolis/>. Acesso em: 10 out. 2025.

o estudo demonstrou que, em diversas ocasiões, a SPU substituiu a exigência legal por metodologias indiretas, baseadas na média das máximas preamares mensais de períodos recentes, com acréscimos arbitrários relacionados à dinâmica das ondas e à topografia local. Esses critérios, além de não encontrarem respaldo na legislação vigente, carecem de fundamentação científica robusta e não garantem a equivalência histórica exigida para a retroprojeção da linha de maré de 1831. O uso de tais parâmetros resulta em cotas elevadas e artificialmente ampliadas da faixa de domínio da União, configurando um viés arrecadatário que compromete a função social da propriedade e os direitos dos ocupantes legítimos⁵⁵.

Por outro lado, a SPU alega que o registro mais antigo é de 1938, resultado de um levantamento aerofotográfico da ilha. Conforme Carlos José Bauer – à época da entrevista, superintendente do Patrimônio da União em Santa Catarina –, “a lei estabelece que para demarcar os terrenos de marinha é necessário medir a partir do preamar de 1831 ou registro mais antigo. Portanto, nós tomamos como base esses registros”⁵⁶. Não está em nossa competência uma contribuição sobre a discussão da metodologia empregada para a demarcação, mas a observação dos impactos recentes que o tema levanta na cidade, diante da instabilidade jurídica dos terrenos demarcados, e também a nível nacional. Notamos que não se trata apenas de uma discussão metodológica, mas, sobretudo, política.

No âmbito nacional, durante o período de 2003 a 2015, Nunes observa a construção de uma política de gestão patrimonial da União cujo objetivo era o de cumprir a função socioambiental das terras públicas. Essa política culminou no Plano Nacional de Caracterização (PNC), de 2014, que tinha como objetivo demarcar a linha do preamar-médio em todos os estados litorâneos do Brasil até 2025. No entanto, desde pelo menos a década de 1990, há propostas de extinção dos terrenos de marinha e/ou da dominialidade da União sobre estes no Congresso Nacional, como mostra a autora⁵⁷. Em 2011, foi submetida a Proposta de Emenda à Constituição – aprovada na Câmara em 2022 – que previa a extinção do instituto de terreno de marinha e seus acréscimos. Os autores do projeto argumentaram que a justificativa de defesa da costa brasileira para criação do instituto de terreno de marinha não encontrava mais respaldo na realidade brasileira. Além disso, os autores argumentam que a cobrança do foro e a taxa de

⁵⁵ CABRAL, Cesar Rogério; OLIVEIRA, Francisco Henrique de. A demarcação de terrenos de marinha em Florianópolis. *Revista Foco*, v. 18, n. 8, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/9380>. Acesso em: 10 out. 2025, p. 23.

⁵⁶ BISPO, 2018, s.p.

⁵⁷ NUNES, op. cit., p. 161.

ocupação – além do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) – causavam uma série de prejuízos aos cidadãos⁵⁸.

A extinção dos terrenos de marinha é ativamente defendida por políticos catarinenses, como o atual senador Esperidião Amin, que comandou a comissão especial de aprovação do texto-base da PEC e, à época da declaração, era deputado federal pelo PP-SC:

eu creio que nós estamos às vésperas de uma solução que representaria para os cidadãos brasileiros três ganhos. Primeiro: o fim de um anacronismo. O instituto do terreno de marinha não existe em nenhum outro país do mundo. Segundo: os ocupantes, os foreiros, passariam a ser proprietários legítimos daquilo que tenham ocupado ao longo dos anos e pagam aluguel, a título de foro e taxa de ocupação. E, finalmente, com isso nós faríamos cessar esse verdadeiro pesadelo que são as novas demarcações. Demarcações arbitrárias que afligem as populações, tanto ao longo dos rios quanto perto do mar, e que são um temor constante, tanto pela demarcação quanto pela elevação de tributos, cobrando taxa de ocupação além do IPTU devido. Estamos no aguardo de uma definição do governo federal⁵⁹.

Além do político catarinense, a proposta é defendida pelo senador Flávio Bolsonaro (PL-RJ), relator da proposta, que advoga pela possibilidade de aumento da arrecadação de impostos para a União e destinação da arrecadação para um fundo de preservação das praias do Brasil⁶⁰. Entretanto, uma reportagem da Revista Piauí, de agosto de 2024, revelou que a proposta beneficia a instalação de um condomínio de luxo investigado por infrações ambientais do empreiteiro Renato de Araújo Correa, candidato à Prefeitura de Angra dos Reis (RJ) pelo PL em 2024 e amigo da família Bolsonaro, cujas relações próximas e de influência com o senador para intimidar órgãos de fiscalização ambiental foram apontadas em denúncia feita ao Ministério Público do Rio de Janeiro em 2022⁶¹. Além disso, é válido lembrar que a discussão sobre a PEC se tornou o centro de um debate público em maio de 2024 após o jogador de futebol Neymar

⁵⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022.

⁵⁹ DELMONTE, Ana. Esperidião Amin (PP-SC) - extinção do instituto dos terrenos de marinha nas áreas urbanas. *Câmara dos Deputados - Rádio Câmara*, Brasília, 14 ago. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/520377-esperidiao-amin-pp-sc-extincao-do-instituto-dos-terrenos-de-marinha-nas-areas-urbanas/>. Acesso em: 10 out. 2025, s.p.

⁶⁰ CARLUCCI, Manoela. PEC das Praias: os argumentos favoráveis e contrários ao projeto, *CNN Brasil*, 03 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pec-das-praias-os-argumentos-favoraveis-e-contrarios-ao-projeto/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶¹ GUIMARÃES, Arthur. PEC das praias, relatada por Flávio Bolsonaro, beneficia amigo de... Flávio Bolsonaro, *Revista Piauí*, ago. 2024. Disponível em: <https://piaui.uol.com.br/web/pec-praias-flavio-bolsonaro-amigo-angra-dos-reis/>. Acesso em: 10 out. 2025.

Júnior anunciar uma parceria com a empreiteira pernambucana Due Incorporadora para a construção de condomínios de alto padrão à beira-mar entre o litoral de Pernambuco e Alagoas, num trecho de mais de 100 km. O empreendimento é um dos citados nas críticas de ambientalistas contra a PEC 03/2022⁶².

De um lado, os defensores da proposta de extinção dos terrenos de marinha levantam os argumentos dos procedimentos de demarcação, o aumento do pagamento de taxas para foreiros e ocupantes e a inadequação dos objetivos que criaram o instituto à realidade atual. Em contraposição, os críticos à proposta de extinção do estatuto de terreno de marinha alertam para os riscos ambientais, como possível extinção de restingas, manguezais e falésias, estratégicos para o enfrentamento das mudanças climáticas, mencionado em texto da Frente Parlamentar Ambientalista⁶³. O pesquisador da Universidade Federal Fluminense (UFF), apoiado pelo Instituto Serrapilheira, Keltony Aquino, acrescenta a possibilidade de a PEC dificultar o acesso à fiscalização de infrações ambientais em áreas costeiras⁶⁴, além do impacto na vida de comunidades ribeirinhas, como apontado pela coordenadora do GT de Meio Ambiente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Luciana Barbosa⁶⁵, e pela porta-voz do Greenpeace Brasil, Gabriela Nepomuceno⁶⁶. Ademais, a proposta pode dificultar o acesso da população às praias, uma vez que a PEC favorece a especulação imobiliária e pode intensificar a construção de imóveis nas margens de praias e rios, áreas já visadas pela construção civil e pelo

⁶² POR QUE EMPREENDIMENTO de Neymar entrou na discussão sobre PEC da privatização de praias. *Carta Capital*, 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/por-que-empreendimento-de-neymar-entrou-na-discussao-sobre-pec-da-privatizacao-de-praias/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶³ BBC News Brasil. 'PEC das praias' volta a caminhar no Congresso: os argumentos favoráveis e contrários ao projeto, *BBC News Brasil*, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czr3g17rl6o>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶⁴ LUCENA, André. Os riscos ambientais da 'PEC das Praias', segundo especialista. *Carta Capital*, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/os-riscos-ambientais-da-pec-das-praias-segundo-especialista/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶⁵ BISPO, Fábio. PEC dos terrenos de marinha coloca Amazônia na mira da especulação imobiliária. *InfoAmazonia*, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2022/03/11/pec-dos-terrenos-de-marinha-coloca-amazonia-na-mira-da-especulacao-imobiliaria/>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶⁶ BRASIL DE FATO. PEC das Praias pode impactar subsistência de ribeirinhos e afetar ecossistemas, *Brasil de Fato*, 04 jun. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/04/pec-das-praias-pode-impactar-subsistencia-de-ribeirinhos-e-afetar-ecossistemas/>. Acesso em: 10 out. 2025.

turismo, conforme posicionamento do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos⁶⁷.

Nesse sentido, pontua-se que a possível extinção dos terrenos de marinha acelera um processo já em curso de degradação ambiental como consequência da urbanização e ocupação indevida de áreas de proteção ambiental. Como já mencionado, a localidade do Pontal apresentava 70% de mangue em estado natural e, segundo o relatório do Centro de Estudos Cultura e Cidadania (CECA), de 1996, o manguezal do Ratoões (que compreende a região estudada), além de ser muito afetado pelo desmatamento como outros manguezais no município, foi o mais atingido por obras de drenagem e aterros clandestinos no Pontal da Daniela⁶⁸. Em consonância, uma pesquisa de sensoriamento remoto mais recente, de 2023, revelou que os manguezais dos estados banhados pelo mar das regiões Sul e Sudeste do país – com exceção do Rio de Janeiro – perderam 34 km² de sua extensão entre 2008 e 2016, o equivalente a 4,1% de redução. Dos estados analisados, Santa Catarina apresenta a segunda maior taxa de redução de mangues (em torno de 13%), ficando atrás apenas do Espírito Santo, com 20%. Em comparação com outras regiões, o Sul e o Sudeste foram os mais afetados, uma vez que o Nordeste registrou estabilidade nas áreas cobertas pelo bioma no mesmo período, enquanto no Norte houve um aumento de cerca de 10%. Segundo os autores, os principais fatores que impulsionaram as mudanças nos manguezais na área de estudo estão relacionados às atividades portuárias, à urbanização e às mudanças climáticas⁶⁹.

Considerações finais

O debate a nível nacional sobre a extinção dos terrenos de marinha encontra ecos nas manifestações contrárias à homologação das demarcações mais recentes em Florianópolis. Como observamos no caso da Daniela, as concessões de terras públicas desempenharam papel

⁶⁷ MINISTÉRIO DA GESTÃO. Governo Federal reforça posição contrária à PEC de privatização de praias. *Agência Gov*, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202406/entenda-por-que-os-terrenos-de-marinha-sao-importantes-para-o-povo-brasileiro-1>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁶⁸ CECA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. *Uma cidade numa ilha*: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 1996, p. 81-82.

⁶⁹ LOPES, João Paulo N. *et al.* Mangrove changes over the past decade in South and Southeast Brazil using spaceborne optical and SAR imagery. *GEOSCIENCES*, Anais da Academia Brasileira de Ciências, 95 (suppl 2), 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0001-3765202320201533>.

embrionário nas transformações ocorridas na localidade durante a segunda metade do século XX, que tornaram a península um balneário turístico. Essas concessões se deram em meio a uma indefinição jurídica quanto à dominialidade das terras, em que os limites entre terrenos da União, do estado de Santa Catarina e terrenos privados não estavam totalmente definidos. Também se deram em meio à formação física do território da Daniela, que só teve a ligação completa do pontal à península nos últimos cinquenta anos.

Argumentamos que os atuais conflitos em torno das demarcações da SPU, focalizados na problemática da metodologia empregada pela secretaria para delimitar a linha do preamar-médio de 1831, são mais do que uma mera questão metodológica. As disputas na cidade sobre a dominialidade e a propriedade das terras devem levar em consideração sua ocupação histórica e os conflitos de propriedade que se desenrolaram ao longo de um século inteiro. Notamos, no estudo de caso da Daniela, que os interesses imobiliários e do setor turístico prevaleceram na maioria das vezes. Nesse cenário, questões ambientais relativas ao ecossistema costeiro e à vegetação de mangue não foram prioridade para a Municipalidade ao aprovar um projeto de loteamento com inúmeras ilegalidades. Como vimos, embora o pontal da Daniela tenha sido assegurado como área de preservação ambiental na década de 1980, em decorrência dos laudos da SPU e FATMA, já havia projetos para que ali fosse construído um hotel de lazer. O caso da Daniela pode servir como um alerta para as discussões sobre a PEC 03/2022 e a extinção do instituto dos terrenos de marinha. O projeto, como está colocado, não oferece nenhuma garantia de que a transmissão da propriedade aos atuais foreiros e ocupantes, assim como aos estados e municípios, priorizará a preservação ambiental costeira em detrimento dos interesses do mercado imobiliário.

Referências bibliográficas

Fontes

BBC News Brasil. 'PEC das praias' volta a caminhar no Congresso: os argumentos favoráveis e contrários ao projeto, *BBC News Brasil*, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czr3gj17rl6o>. Acesso em: 10 out. 2025.

BISPO, Fábio. Moradores de imóveis em áreas de marinha começam a ser notificados a partir de janeiro. *ND+*, Florianópolis, 03 dez. 2018. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/spu-vai-notificar-moradores-de-florianopolis-em-areas-de-marinha-em-2019/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BISPO, Fábio. PEC dos terrenos de marinha coloca Amazônia na mira da especulação imobiliária. *InfoAmazonia*, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2022/03/11/pec-dos-terrenos-de-marinha-coloca-amazonia-na-mira-da-especulacao-imobiliaria/>.

Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL DE FATO. PEC das Praias pode impactar subsistência de ribeirinhos e afetar ecossistemas, *Brasil de Fato*, 04 jun. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/04/pec-das-praias-pode-impactar-subsistencia-de-ribeirinhos-e-afetar-ecossistemas/>.

Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939*. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1202.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Decreto-lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. *Processo 10983.008596/8512*. Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina, 1985 [Documento não publicado].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição 39/2011*, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 10 out. 2025.

CARLUCCI, Manoela. PEC das Praias: os argumentos favoráveis e contrários ao projeto, *CNN Brasil*, 03 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pec-das-praias-os-argumentos-favoraveis-e-contrarios-ao-projeto/>. Acesso em: 10 out. 2025.

CECA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. *Uma cidade numa ilha*: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 1996.

COSTA, Antonio Amaro. *Processo de concessão de terra*. Diretoria de Terras, Colonização e Agricultura, reg. 320.336, gav. 619, livro 780, fls. 266, 07 mar. 1924. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1924 [Documento não publicado].

DELMONTE, Ana. Esperidião Amin (PP-SC) - extinção do instituto dos terrenos de marinha nas áreas urbanas. *Câmara dos Deputados - Rádio Câmara*, Brasília, 14 ago. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/520377-esperidiao-amin-pp-sc-extincao-do-instituto-dos-terrenos-de-marinha-nas-areas-urbanas/>. Acesso em: 10 out. 2025.

ESTUDO comprova equívocos da Secretaria do Patrimônio da União no processo de nova demarcação dos terrenos de marinha em Florianópolis. *FloripaAmanhã*, Florianópolis, 31 mar. 2016. Disponível em:

<https://floripamanha.org/2016/03/estudo-comprova-equivocos-da-secretaria-do-patrimonio-da-uniao-no-processo-de-nova-demarcacao-dos-terrenos-de-marinha-em-florianopolis/>. Acesso em: 10 out. 2025.

FLORIANÓPOLIS. *Projeto de loteamento n. 19.609 – Daniela*. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis. 1972. [Documento não publicado].

GUIMARÃES, Arthur. PEC das praias, relatada por Flávio Bolsonaro, beneficia amigo de... Flávio Bolsonaro, *Revista Piauí*, ago. 2024. Disponível em: <https://piaui.uol.com.br/web/pec-praias-flavio-bolsonaro-amigo-angra-dos-reis/>. Acesso em: 10 out. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Recenseamento Geral do Brasil* (1º de Setembro de 1940). Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *VI Recenseamento Geral do Brasil* (1950). Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1955.

LUCENA, André. Os riscos ambientais da ‘PEC das Praias’, segundo especialista. *Carta Capital*, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/os-riscos-ambientais-da-pec-das-praias-segundo-especialista/>. Acesso em: 10 out. 2025.

MINISTÉRIO DA GESTÃO. Governo Federal reforça posição contrária à PEC de privatização de praias. *Agência Gov*, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202406/entenda-por-que-os-terrenos-de-marinha-sao-importantes-para-o-povo-brasileiro-1>. Acesso em: 10 out. 2025.

O ESTADO. Florianópolis, n. 14.524, ano XLIX, 12 set. 1962. Hemeroteca Digital Catarinense. Disponível em: <https://bit.ly/3P159I5>. Acesso em: 10 out. 2025.

PAIVA, Edvaldo Pereira; RIBEIRO, Demétrio; GRAEFF, Edgar. *Florianópolis*: Plano Diretor. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952.

POR QUE EMPREENDIMENTO de Neymar entrou na discussão sobre PEC da privatização de praias, *Carta Capital*, 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/por-que-empreendimento-de-neymar-entrou-na-discussao-sobre-pec-da-privatizacao-de-praias/>. Acesso em: 10 out. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei n. 2.939, de 9 de dezembro de 1961*. Cria o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC), extingue a Diretoria de Terras e Colonização e dá outras providências. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1961.

SOCIEDADE 19 de Março. *Processo de concessão de terra*. Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina, reg. 44.380, gav. 1.984, livro 847, fls. 133, 23 jan. 1968. Arquivo Público do Estado de Santa Catarina, 1968. [Documento não publicado].

Bibliografia

AGUIAR, Ana Cláudia Allet. *Natureza jurídica da Ilha de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

BITENCOURT, Suzana. *Castelos de areia: o turismo de litoral em Florianópolis (1930-1980)*. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

CABRAL, Cesar Rogério. *A complexidade nas definições dos terrenos de marinha pelas abordagens: histórica, geométrica, jurídica e socioambiental: a demarcação em Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2025.

CABRAL, Cesar Rogério; OLIVEIRA, Francisco Henrique de. A demarcação de terrenos de marinha em Florianópolis. *Revista Foco*, v. 18, n. 8, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/9380>. Acesso em: 10 out. 2025.

CAMPOS, Nazareno José de. *Terras comunais e pequena produção açoriana na ilha de Santa Catarina*, 1989. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

CAMPOS, Nazareno José de. Usos e formas de apropriação da terra na Ilha de Santa Catarina. *Geosul*, Florianópolis, v.17, n. 34, p. 113-135, jul./dez. 2002.

CONGOST, Rosa. *Tierras, Leyes, História*. Barcelona: Editorial Crítica, 2007.

GOULARTI FILHO, Alcides. *Formação econômica de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 3 ed. rev., 2016.

LAGO, Mara Coelho de Souza. *Memória de uma comunidade que se transforma: de localidade agrícola-pesqueira a balneário*. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1983.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. *Pontes para o futuro: relações de poder e cultura urbana; Florianópolis, 1950 a 1970*. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

LOPES, João Paulo N. *et al.* Mangrove changes over the past decade in South and Southeast Brazil using spaceborne optical and SAR imagery. *GEOSCIENCES*, Anais da Academia Brasileira de Ciências, 95 (suppl 2), 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0001-3765202320201533>.

MICHELS, Ido Luiz. *Crítica ao modelo catarinense de desenvolvimento: do planejamento econômico, 1956, aos precatórios, 1997*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2. ed., 2001.

NUNES, Cassandra Maroni. *A relevância socioambiental dos terrenos e acrescidos de marinha no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, 2019.

PORTO, Fabrício Soares. *Interações espaciais, padrões e variações das dominialidades das terras de marinha no litoral sul do Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

ROSSI, Kassia. *Canasvieiras entre o rural e o urbano: processos de concessão de terra, urbanização e turismo (1900-1980)*. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio - Efeitos da lei de 1850*, 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SUGAI, Maria Inês. *Intervenções viárias e as transformações do espaço urbano: a via de contorno norte-ilha*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1994.

THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores: a origem da lei negra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

VALENÇA, Daniel Araújo. *Terrenos de marinha: terras públicas com função social? Um estudo da orla marítima de Natal*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

Submetido em: 16/11/2025