



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

NOTA TÉCNICA 02/2026 - 4ªCCR

Metodologia de demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831 (Instrução Normativa SPU nº 28/2022) e definição dos terrenos de marinha. Supressão da dinâmica das ondas e redução da cota no litoral do Ceará. Controvérsia de alcance nacional. Adequação da via consensual perante a SECEX/CONSENSO do TCU.

Objeto: metodologia de demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831 (Instrução Normativa SPU nº 28/2022).

1. Introdução

Por meio da presente Nota Técnica, o Ministério Público Federal, por sua 4ª CCR/MPF, apresenta considerações que visam subsidiar eventual solicitação do Procurador-Geral da República de instauração de procedimento de solução consensual perante a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do Tribunal de Contas da União, na forma da Instrução Normativa TCU nº 91/2022.

No presente caso, o 6º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Ceará e a Secretaria do Patrimônio da União divergem quanto à metodologia de demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831, parâmetro de que depende a definição dos terrenos de marinha, na forma do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946.

2. Da controvérsia

Com base na Instrução Normativa SPU nº 28/2022, que revogou a Orientação Normativa GEADE nº 002/2001, a Secretaria do Patrimônio da União alterou, no litoral do Ceará, a cota de referência de 3,0 m para 2,0 m, e passou a calcular a linha exclusivamente a partir de dados astronômicos obtidos de tábuas de maré, suprimindo a parcela correspondente à dinâmica das ondas que integrava o método anterior.

Diferentemente da linha de baixa-mar, de uso náutico e geopolítico, a Linha do Preamar Médio de 1831 tem finalidade patrimonial, de modo que a adoção de critério mais próximo da baixa-mar tende a reduzir a faixa identificada como terreno de marinha.

Expedida a Recomendação nº 127/2025 pelo 6º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Ceará, a União, por meio da Nota Técnica SEI nº 49653/2025-MGI, deixou de acatá-la, por entender incorrentes os prejuízos apontados. A Secretaria do Patrimônio da União sustenta, ainda, a impossibilidade de suspender os trabalhos de demarcação neste momento, ao fundamento de que o Acórdão nº 1286/2021-Plenário do Tribunal de Contas da União determina o prosseguimento das ações de demarcação, segundo cronograma e metas do Plano Nacional de Caracterização.

3. Da apreciação técnica do setor pericial

Os Laudos Técnicos nº 776/2025 e nº 1269/2025, do Centro Nacional de Perícia reconhecem que a opção da Secretaria do Patrimônio da União pode ser legítima no plano administrativo. A ressalva é de ordem técnica: a exclusão dos efeitos das ondas decorre de seleção metodológica e não de demonstração de que o resultado melhor corresponda ao alcance efetivo das preamares.

Para a perícia, a adoção exclusiva do fator astronômico é *"uma questão de método, não uma questão de verdade"*, e *"amplia a natureza fictícia da LPM de 1831"*, além de *"fragilizar a correspondência do limite demarcado com os efeitos reais da zona entremarés"*. Registre-se que a própria Instrução Normativa SPU nº 28/2022, no art. 55, §4º, admite a dinâmica da linha de costa como elemento de apoio à demarcação, o que, para a perícia, deve abranger os efeitos da

ação das ondas.

Quanto à resposta da União, veiculada na Nota Técnica SEI nº 49653/2025-MGI, a perícia consigna que ela não enfrenta o núcleo técnico da Recomendação nº 127/2025, limitando-se a sustentar a conformidade da nova metodologia com a referida Instrução Normativa.

Daí a conclusão pericial de que essa interpretação, embora formalmente compatível com a norma, restringe a função da linha de costa, de modo que a própria Instrução Normativa SPU nº 28/2022 se mostraria insuficiente para realizar a finalidade do Decreto-Lei nº 9.760/1946, com a sugestão de aprimoramento normativo.

4. Dos reflexos e do alcance nacional

Da alteração decorrem reflexos que a perícia qualifica como potenciais: no plano patrimonial, a redução da faixa identificada como terreno de marinha e a correspondente redução potencial da área de domínio da União; no plano jurídico, a insegurança quanto aos limites dos bens públicos; e, no plano ambiental, o possível estímulo à ocupação de áreas vulneráveis a processos de erosão e ao avanço do nível do mar. Por se tratar de critério de aplicação geral, a metodologia alcança toda a zona costeira brasileira, o que confere à controvérsia dimensão nacional.

5. Da adequação da via consensual e do cabimento

A submissão à SECEX/CONSENSO do próprio Tribunal de Contas da União mostra-se, ademais, o caminho adequado precisamente porque a Secretaria do Patrimônio da União funda a continuidade das demarcações em determinação daquela Corte, veiculada no Acórdão nº 1286/2021-Plenário. Cabe, assim, ao Tribunal que fixou as metas de conclusão compatibilizá-las com a adequação técnica do critério de demarcação, de modo que o cumprimento do cronograma não se sobreponha à correção da linha demarcada.

Quanto ao cabimento, o art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 atribui a formulação da solicitação às autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, entre as quais figura o Procurador-Geral da República.

Os elementos de instrução do art. 3º, incisos I a III, encontram-se presentes, a saber, o objeto e a relevância da controvérsia, os pareceres técnicos dos Laudos nº 776/2025 e nº 1269/2025 e o parecer jurídico veiculado nesta Nota, e os órgãos envolvidos, em especial a Secretaria do Patrimônio da União e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

6. Conclusão

Com tais considerações, e com a finalidade de subsidiar a atuação do Procurador-Geral da República, propõe-se o encaminhamento da presente Nota Técnica como elemento de fundamentação da solicitação de instauração de procedimento de solução consensual perante a SECEX/CONSENSO do Tribunal de Contas da União, a fim de que a controvérsia técnica sobre a metodologia de demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831 seja examinada pela via consensual, na linha do deliberado no Despacho nº 1178/2026.

É a Nota.