

PEC das Praias: uma problemática federativa e patrimonial

14/06/2024

Embora esteja tramitando há 13 anos, a PEC nº 03/2022 (introduzida sob o nº 39/2011 na Câmara dos Deputados) começou a causar um polêmico debate na matéria nas últimas semanas, desde que foi agendada uma audiência pública na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado sobre a proposta.

Não bastasse a inerente polêmica referente à situação imobiliária de milhões de brasileiros que vivem no litoral, a celeuma ainda foi agravada por diversos eventos ocorridos na véspera da discussão na CCJ: o desastre sem precedentes causado pelas enchentes fluviais do Rio Grande do Sul [1]; um embate entre celebridades nas redes sociais sobre um empreendimento que será supostamente beneficiado por uma “privatização de praias” [2]; e, é claro, a mera identidade do relator da proposta no Senado, Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), uma figura política controversa e polarizante.

Thiago Sieiro Cunha



Como resultado, surgiram diversas narrativas, em ambos os lados da discussão, que distorcem a realidade atual dos terrenos de marinha e os possíveis efeitos da aprovação da PEC.

Coisas distintas

Primeiramente, como já amplamente repetido ao longo da discussão na CCJ [3], é importante esclarecer que não há qualquer disposição determinando a privatização de praias, já que estas, sejam marítimas ou fluviais, não se confundem com as terras de marinha, pois se tratam de coisas distintas, embora as duas sejam bens da União e uma área possa ser categorizada como sendo as duas coisas ao mesmo tempo.

As praias, diferentemente das áreas de marinha, dotam de uma proteção ambiental restritiva específica, pela qual a edificação em suas porções e a restrição ao seu acesso pela coletividade são estritamente proibidos, conforme o artigo 10, §1º da Lei nº 7.661/1988 [4], que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Por outro lado, como pertinentemente pontuado na audiência pública, o que o texto de fato permite e até mesmo demanda, é a aquisição, por particulares, de terrenos de marinha situados no que foi denominado de “faixa de segurança”.

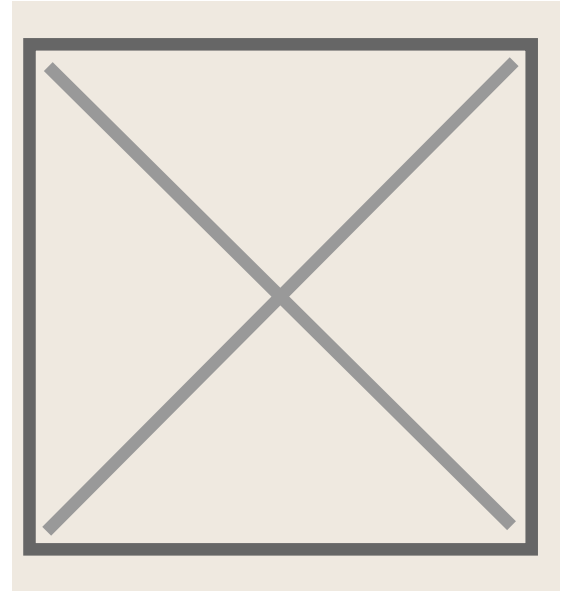
A faixa de segurança é outro conceito patrimonial presente no Direito Administrativo Costeiro, introduzido no artigo 49, §3º Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) [5] e

definido pelo artigo 1º, §3º da Lei nº 13.240/2015 [6] como um espaço de 30 metros traçados a partir dos limites continentais da praia, não sendo possível, pela legislação atual, a alienação por particulares ou transferência de gestão de terras de marinha situadas nessa área. Ou seja, tal como as praias, a faixa não se confunde com os terrenos de marinha, embora possa contê-los.

Ocorre que a função da faixa de segurança ainda não é muito clara, já que ela não foi regulamentada além de seu conceito e extensão, de modo que a sua utilidade ambiental e administrativa tem sido debatida pela produção acadêmica sobre o assunto [7].

Gerenciamento da costa

Uma possível utilidade para ela, comentada na audiência pública, é que ela seja uma zona onde seja facilitada a remoção de ocupantes particulares pela União no futuro, diante do aumento do nível do mar causado pelo aquecimento global, evitando-se eventuais desastres com dano humano, patrimonial e econômico no futuro.



Contudo, por mais que se trate de uma estratégia prudente e condizente com o princípio da prevenção do direito ambiental, já que é pautado em uma certeza científica, tal apontamento não corresponde com a realidade atual da gestão da faixa de segurança e dos terrenos de marinha pela União. Afinal, a desocupação do litoral, embora seja praticada por outros países do mundo, não é, até o momento, uma política de estado ou governo do Brasil em seu gerenciamento costeiro.

Fonte de renda e de problemas

Ademais, apesar de já existirem precedentes do Superior Tribunal de Justiça [8] e leis [9] que determinam que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) faça a fiscalização e gestão ambiental em terras de marinha, verifica-se que isso não se encontra operacionalizado na prática. O órgão, com os seus recursos escassos, se limita a realizar uma demarcação incerta e precária e a cobrar os valores devidos pelo usufruto enfiteutico (taxa de ocupação, laudêmio e foro).

Essa realidade, porém, não é culpa da SPU, já que nem ela ou os terrenos de marinha foram concebidos como parte de uma gestão socioambiental complexa. De fato, a origem dos terrenos de marinha é meramente política e econômica, ligada ao ímpeto da coroa portuguesa de manter o controle do litoral para obter parte dos lucros da exploração das marinhas de sal e da pesca, em sua colônia, por particulares [10] .

Desde o Aviso de 18 de novembro de 1818 [11], no qual os terrenos de marinha foram instituídos na sua forma moderna, eles têm sido mantidos, meramente, pela sua capacidade lucrativa para a administração pública.

Todavia, além de uma fonte de renda para a União, esses bens públicos também se mostraram como uma fonte de problemas para particulares, a partir da insegurança jurídica provocada pelas dificuldades da SPU em identificar a linha da preamar média (LPM) de 1831 e demarcar as áreas, pegando muitos habitantes de zonas costeiras de maneira desprevenida quando são cobrados de maneira inesperada pela administração pública.

Proposta

A PEC 3/2022 procura consertar tanto esse problema da insegurança quanto o da gestão socioambiental. Para o primeiro caso, procurou transferir a propriedade dos terrenos de marinha para os particulares que já possuem, por ocupação regular ou aforamento, enquanto no caso do segundo problema optou por confiar a fiscalização ao município, diante de subsequente interesse local.

Ocorre que essas alterações normativas podem agravar a situação atual ao invés de resolvê-la, causando problemas muito mais evidentes e reais do que uma ocupação desenfreada da costa e a consequente degradação de ecossistemas costeiros, até porque essas circunstâncias já são realidades, em relação às quais as terras de marinha nada contribuíram para evitar ou mitigar.

Em destaque, verifica-se que o texto da PEC propõe que a aquisição das terras de marinha sejam feitas pelos foreiros e ocupantes de maneira onerosa e compulsória. Ora, se o principal problema dos terrenos de marinha para os particulares que neles vivem é o pagamento de valores elevados à União, como a emenda pode propor que um pagamento ainda mais elevado seja feito? Afinal, essa remição compulsória implica na compra da parte da União pelos foreiros, a partir do pagamento de até 17% do valor do terreno [12], e pelos ocupantes, que poderão pagar até 100% desse montante!

O resultado dessa verdadeira imposição sem precedentes aos particulares é claro: um êxodo de uma porção substancial da população litorânea para o interior, juntamente com uma perda de ativos socioeconômicos de importância nacional. Além disso, a tão procurada segurança jurídica seria completamente perdida por essa população, com a onerosa cobrança pela União culminando em um cenário de litigância patrimonial ainda pior do que o atual.

Descentralização prematura

Já em relação à descentralização de fiscalização e gestão costeira, a PEC acaba abrindo margem para o agravamento de um conflito federativo já existente no manejo dessas áreas, a partir do momento em que não estabelece mecanismos robustos de transição para o repasse de uma atribuição administrativa da União para os estados e municípios.

Como pontuado por defensores da PEC na audiência pública, é verdade que a fiscalização ambiental nos terrenos de marinha e a prevenção de danos às áreas de preservação permanente (APPs) nela contidas tem sido um encargo exercido pelos municípios na prática. Mesmo nas tentativas judiciais do Ministério Público Federal de responsabilizar a União por meio de ações civis públicas, a responsabilidade de tomar as medidas concretas de prevenção, fiscalização e regularização tem ficado com as municipalidades, diante das dificuldades materiais da SPU em exercer essa atribuição [13].

Porém, historicamente, a gestão das áreas contidas nos terrenos de marinha sempre foi mantida como uma atribuição do poder central, com a Zona Costeira sendo entendida no ordenamento moderno como patrimônio e responsabilidade nacional, de modo que sua administração deve ser necessariamente integrada.

Uma descentralização prematura e não planejada poderia resultar na ruptura de canais de comunicação entre os entes federativos para a fiscalização costeira, o que por si só resultaria consequências catastróficas ambientais, culminando em aumento de ocupações danosas a ecossistemas litorâneos, sobretudo em municípios nos quais não existem mecanismos robustos de fiscalização e regulação ambiental.

Neste sentido, parece preferível a manutenção do *status quo* atual a uma mudança arriscada e pouco desenvolvida, embora bem intencionada.

Conclusão

Contudo, mudanças ainda se mostram necessárias na sistemática de gestão das terras de marinha. Iniciativas como o Projeto Orla do Ministério do Meio Ambiente [14] merecem ser incentivadas e reforçadas pelo poder público. Tal projeto exemplar visa descentralizar a fiscalização da orla marítima em prol de estados e municípios, mantendo-a, todavia, sob uma sistemática central, a partir da contínua propriedade das terras de marinha pela União.

Já em relação à segurança jurídica, talvez seja interessante o desenvolvimento de um debate para a redefinição de um novo referencial demarcatório, já que a LPM de 1831 se demonstra excessivamente obsoleta e incerta, dificultando o trabalho da SPU em demarcar e gerir os terrenos de marinha [15].

Referências

[1] <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c72p96eqkvxo>

[2] <https://g1.globo.com/pop-arte/noticia/2024/05/31/entenda-treta-entre-luana-piovani-e-ney-mar-por-pec-sobre-praias.ghtml>

[3] <https://www.youtube.com/live/f0ZoBS1YiCg?feature=shared>

[4] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm

[5] <https://legis.senado.leg.br/norma/604119/publicacao/16434816>

[6] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13240.htm

[7] NUNES, André Pereira. A Secretaria do Patrimônio da União e a regulamentação da faixa de segurança na costa brasileira. 2014. Artigo e Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1953>.

[8] Vide REsp 1624173/SC e REsp REsp 1890204 SC.

[9] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm

[10] ALMEIDA, José Mauro de Lima O' de. Terrenos de marinha: por que a tentativa de extingui-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente?. Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 7, n. 7, p. 201-211. out. 2008.

[11] MARQUES, Célio. Princípios da legalidade e transparência administrativa nos processos demarcatórios de terrenos de marinha: uma contextualização histórico-social ante o atual estágio da democracia brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

[12] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm

[13] SILVEIRA, Pedro Alexandre da. A proteção ambiental como fundamento dos terrenos de marinha em ações civis públicas do litoral da grande Florianópolis. 2022. 94 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Faculdade Cesusc, Curso de Direito, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/2764/acervo/detalhe/376317>. Acesso em: 7 jun. 2024.

[14] SPU – SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO; SQA – SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL (Brasil). Projeto Orla: Fundamentos para a gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002.

[15] LIMA, Obéde Pereira de. Localização geodésica da linha da preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. 2002. Dissertação (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-jun-14/pec-das-praias-uma-problemativa-federativa-e-patrimonial/>