



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

NOTA TÉCNICA 6/2024 - 4ª CCR

Nota sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 3, de 2022), que “Revoga o inciso VII do *caput* do artigo 20 da Constituição Federal e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências”.

1. Introdução

A 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), do Ministério Público Federal, se manifesta, pela presente Nota Técnica, sobre a PEC n.º 3/2022, que prevê a extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos do rol dos bens públicos pertencentes à União (revoga o art. 20, inciso VII) e dispõe sobre a propriedade desses imóveis, e, ainda, a extinção do fundamento constitucional da faixa de segurança ao longo da costa brasileira (revoga o art. 49, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

O 2º Relatório proferido pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ (43743510) de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ), data de 17 de julho de 2024, e propõe emendas à redação final da proposta na Câmara dos Deputados, especificamente, ao texto do inciso I do art. 1º, bem como aos seus §§ 1º, 3º, 4º e 5º, além do art. 3º, *caput*, e seu § 2º. Estas alterações, com modificação do texto ou inclusão de novos parágrafos (inciso I do art. 1º, bem como aos seus §§ 1º, 3º, 4º e 5º, além do art. 3º, *caput*, e seu § 2º), tentam responder a alguns dos principais problemas

surgidos no debate da PEC 03/2022, entretanto a inserção da alteração no conceito de praia, definido pela Lei 7.661/88, agrava a proposta consideravelmente, ao invés de atender aos questionamentos apontados.

Abaixo, o texto da última versão da PEC 03/2022(34068323) com as alterações do Relatório CCJ 2 (43743510):

"Altera a Constituição Federal para dispor sobre os terrenos de marinha.

Art. 1º As áreas definidas como terrenos de marinha e seus acrescidos passam a ter sua propriedade assim estabelecida:

I- continuam sob o domínio da União as áreas afetadas ao serviço público federal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços públicos e a unidades ambientais federais, e as áreas não ocupadas;

II – passam ao domínio pleno dos respectivos Estados e Municípios as áreas afetadas ao serviço público estadual e municipal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos;

III – passam ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação desta Emenda Constitucional;

IV – passam ao domínio dos ocupantes não inscritos, desde que a ocupação tenha ocorrido pelo menos 5 (cinco) anos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional e seja formalmente comprovada a boa-fé;

V – passam aos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

§ 1º As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sendo, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica, não sendo permitida qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso da população às praias, nos termos do plano diretor dos respectivos municípios.

§ 2º A transferência das áreas de que trata este artigo será realizada de forma:

I – gratuita, no caso das áreas ocupadas por habitação de interesse social e das áreas de que trata o inciso II do *caput* deste artigo;

II – onerosa, nos demais casos, conforme procedimento adotado pela União nos

termos do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 3º Quando se tratar de áreas ocupadas por habitação de interesse social, caberá à União Federal mapear as respectivas áreas e identificar os foreiros e os ocupantes para a realização da transferência gratuita em prazo não superior a 05 (cinco) anos.

§ 4º Nas hipóteses em que a transferência se procede de forma onerosa, incumbe ao interessado formalizar, mediante requerimento escrito, sua intenção junto à Administração Pública.

§ 5º As áreas de que tratam os incisos III e IV do *caput* deste artigo permanecerão sob o domínio da União, desde que, facultada a hipótese de transferência, o interessado opte por não adquirir o título de propriedade.

§ 6º As áreas não ocupadas de que trata o inciso I do *caput* deste artigo requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano serão transferidas ao Município, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal e as demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Art. 2º Fica vedada a cobrança de foro e de taxa de ocupação das áreas de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, bem como de laudêmio sobre as transferências de domínio, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º A União adotará as providências necessárias para que, **no prazo de até 5 (cinco) anos**, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional.

§ 1º Nas transferências de que trata o inciso III do *caput* do art. 1º desta Emenda Constitucional, serão deduzidos os valores pagos a título de foros ou de taxas de ocupação nos últimos 5 (cinco) anos, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

§ 2º As receitas oriundas das transferências onerosas serão destinadas a fundo nacional para investimentos em serviços de distribuição de água potável e saneamento básico nas regiões de praias, marítimas ou fluviais no território nacional.

Art. 4º Ficam revogados o inciso VII do *caput* do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

1.1 Terrenos de Marinha e seus acrescidos

O inciso VII do art. 20 da Constituição Federal define:

Art. 20. São bens da União: ...

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos

Os terrenos de marinha são faixas de terra contadas a partir da linha da média das marés altas do ano de 1831. A identificação dessa linha segue procedimento técnico e administrativo estabelecido no **Decreto-Lei n.º 9.760/1946**. Identificada a linha, são contados 33 metros na direção do continente. Essa faixa de terra é o que se conceitua como terreno de marinha. Também são terrenos de marinha as margens de rios e lagos federais até o limite da influência das marés. Entre os terrenos de marinha e a faixa de praia podem existir porções de terra que anteriormente eram cobertas pelo mar (espelhos d'água) ou eram mangues, praias ou canais marítimos, aterrados após 1831. Essas áreas são conceituadas como **acrescidos de marinha**.

Os terrenos de marinha têm sua origem nos tempos do Brasil Colônia e, a sua importância sempre esteve ligada ao controle e domínio estratégico do território. Inicialmente o controle desses terrenos de marinha e acrescidos de marinha representava proteção contra invasões estrangeiras, com o tempo esses imóveis passaram a ser compreendidos por seu potencial estratégico ambiental, econômico e social.

Essas áreas pertencem hoje à União, mas grande parte delas é ocupada por particulares que pagam pela sua utilização.

A Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015, trata de condições especiais para a alienação (e remição dos aforamentos) de imóveis da União localizados em terrenos de marinha, fora da faixa de segurança (art. 49, § 3º, do ADCT).

1.2 Faixa de segurança

O § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias cita que:

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

(...). § 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

A Lei 13.240, de 2015, regulamentou no § 3º do seu Art. 1º:

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se faixa de segurança a extensão de trinta metros a partir do final da praia, nos termos do § 3º do art. 10 da Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988.

A aquisição por terceiros do domínio em terrenos de marinha, **fora da faixa de segurança**, é autorizada pela legislação patrimonial. Os imóveis sob regime de foro e ocupação podem ter a propriedade transferida a particulares, seja por doação, venda ou remição de foro (compra dos 17% correspondentes ao domínio direto do imóvel pertencente à União, no caso dos contratos de aforamento). E a Lei 13.240/2015 prevê o instrumento de Proposta de Manifestação de Interesse, pelo qual o ocupante pode manifestar o seu interesse na compra do imóvel, dispensado processo licitatório. Entretanto, na faixa de segurança o particular não poderia realizar a remição do foro, pois o domínio pleno nunca lhe pode ser facultado. A PEC 03/2022 abre mão dessa faixa de segurança, cuja utilidade é possibilitar o adequado tratamento a questões de defesa civil, políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e segurança pública.

2. Análise da Proposta de Emenda à Constituição n.º 3, de 2022

2. 1 Proteção ao meio ambiente e implementação da legislação ambiental

A Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, como integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente PNMA, e operacionalizado pelo Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro - GERCO, cujo objetivo é planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, para garantir a utilização sustentável, por meio de medidas de controle, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros.

Recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), o gerenciamento costeiro, a proteção ambiental das praias e seu regime jurídico, ganhou patamar constitucional.

O art. 225 da CF/88 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Além do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei 7.661/88, a regulamentação pelo Decreto 5.300, de 2004, prevê que município deverá elaborar e executar o Plano de Gestão Integrada - PGI de modo participativo com o Poder Público Federal e Estadual e sociedade civil organizada (CAU, CREA, OAB, associações comerciais, CNC, colônias de pesca, associações de quiosques, de moradores, etc.). Os convênios ou contratos entre a SPU e os Municípios devem observar como requisito o PGI e suas diretrizes para o trecho considerado.

A Lei 13.240/2015, regula a transferência da gestão das praias aos municípios. E no seu inciso III do § 2º do art. 14 está previsto que a União pode retomar a gestão, a qualquer tempo, por razões de interesse público.

O Termo de Adesão prevê as obrigações do Município, que se não cumpridas dão ensejo a retomada da gestão. Uma das obrigações, prevista no artigo 3º do modelo de termo de adesão à gestão de praias aprovado pela Portaria SPU n.º 113, de 12 de julho de 2017, é justamente a elaboração e implementação do PGI.

Artigo 3º Das obrigações do Município

(...)

VI - instituir através de ato normativo, a ser editado no prazo de 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, o Comitê Gestor da Orla, que deve se constituir no núcleo de articulação e deliberação no processo de planejamento e de aplicação das ações de gestão da orla marítima, também previsto no Decreto n.º 5.300, de 2004;

VII – apresentar anualmente, durante os 3 (três) primeiros anos após a assinatura do Termo de Adesão, relatórios de gestão, conforme modelo e indicadores adotados pela Secretaria do Patrimônio da União;

VIII – apresentar anualmente, a partir do 4º (quarto) ano da assinatura do Termo de Adesão, relatórios de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, a ser constituído durante os 3 (três) primeiros anos, caso o Município ainda não o tenha, devidamente aprovados pelo Comitê Gestor da Orla, instruídos com um mínimo de 3 (três) Atas de Reuniões do mesmo Comitê Gestor;

O Termo de Adesão à Gestão de Praias, que prevê as obrigações do Município e da União no caso de transferência da gestão, que como dito pode ser cancelado se não cumpridas as obrigações, foi construído de forma a garantir o respeito aos princípios da informação e participação públicas, em seis audiências públicas realizadas nas sedes das procuradorias da república (Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Florianópolis e Natal), no período de 24 de junho até 23 de novembro de 2016, em que houve transmissão Pública, via TVMPF.

As audiências foram conduzidas conjuntamente pelo Ministério Público Federal, Secretaria do Patrimônio da União e Ministério do Meio Ambiente, em ação coordenada do GI-GERCO, no âmbito da construção do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, ouvindo-se todos os atores envolvidos no uso, que discutiram cada cláusula do modelo do termo de transferência. Precedida ainda de Consulta Pública por meio de internet, no período de 01 de novembro de 2016 a 06 de janeiro de 2017, com 1.242 acessos, a edição da Portaria SPU n.º 113, de 12 de julho de 2017, que aprova o termo de adesão à gestão das praias marítimas urbanas ilustra belíssimo exemplo de honra ao princípio da cooperação entre os órgãos públicos em prol do interesse público, que a PEC 03/2022 pretende destruir.

Se para os entes federativos municipais, entendeu-se, após a construção de um processo informativo, participativo e cooperativo, que o Município deveria se sujeitar à retomada da gestão pela União caso não cumprisse a legislação ambiental, não é preciso dizer que a possibilidade trazida pela PEC de transferência tanto aos demais entes federativos das áreas livres, quanto a particulares, sem nenhum controle previsto, fere todo o sistema de gerenciamento costeiro iniciado com a Lei 7.661/88, bem como não contém a razoabilidade necessária à edição de qualquer instrumento legislativo.

Na mesma linha da estratégia constitucional ambiental, a legislação patrimonial de terrenos de marinha determina que sua utilização deve se adequar aos parâmetros de proteção ambiental, possibilitando que a União retome sua titularidade plena quando o uso pretendido importar em potenciais danos ao meio ambiente, muitos deles não dimensionados adequadamente em licenciamentos realizados em Estados e Municípios, sujeitos a intensa pressão para acolher empreendimentos que promovem desenvolvimento econômico sem a necessária sustentabilidade socioambiental. É a previsão existente no art. 9º, II, da Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1988:

Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

[...]

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para **comprometer a integridade** das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, **de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais** e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (destacou-se)

Na página oficial do Governo Federal, há manifestação contrária à PEC 3, justamente pela alta relevância ambiental dos terrenos de marinha¹:

O domínio da União sobre a costa marítima é estratégico para garantir os objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. **Na faixa costeira localizam-se ecossistemas de alta relevância ambiental (áreas de manguezal, restinga, apicum, por exemplo), que são fundamentais para a prevenção de riscos e medidas de adaptação às mudanças climáticas. Além disso, há nesses locais povos e comunidades tradicionais que dependem desse ecossistema para subsistências.**

Nessas áreas, desenvolvem-se também atividades como os portos públicos e privados, usinas eólicas (geração de energia), indústrias de petróleo e gás, pesca industrial e artesanal, infraestruturas críticas e estratégicas (cabramento de internet, por exemplo), empreendimentos imobiliários e complexos turísticos. Desse modo, a gestão dos terrenos de marinha pela União é essencial para a soberania nacional, pois é o domínio do Governo Federal que garante a proteção estratégica desse conjunto de áreas que são essenciais para a defesa e para o desenvolvimento econômico no Brasil. (destacou-se)

Dessa forma, por conta da previsão acima, a existência dos terrenos de marinha e seus acréscidos constituem forma de preservação imediata dos ecossistemas naturais, pois possibilitam que a Secretaria de Patrimônio da União cancele as inscrições de ocupação que causem danos.

2.2 Acesso e uso das praias

A referida Lei do Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7.661, 16 de maio de 1988), prevê em seu artigo 10:

¹ Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/entenda-por-que-os-terrenos-de-marinha-sao-importantes-para-o-povo-brasileiro>

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no *caput* deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

É importante ressaltar que, embora o regime das praias, bens de uso comum do povo, prevaleça sobre o regime de terrenos de marinha; o cercamento dos terrenos de marinha e acrescidos contíguos às praias, que não mais estariam sob a fiscalização da União, poderia fomentar a utilização de praias de modo privativo e excludente, prejudicando além da proteção ambiental, apontada no tópico anterior, também o acesso a esses bens de uso comum pela população.

Ademais, vale destacar que o acesso ao bem público de uso comum do povo não só é caracterizado pela observação da existência de acessos, de áreas secas, úmidas com condição de passagem, ou mesmo cadeiras de praia dispersas, mas também pelo fato que esses podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de acesso especial condicionado por horários ou espaços limitados, ou consentimento individualizado por parte da Administração². Neste aspecto, há de se verificar também possíveis práticas de constrangimento e impeditivos tais quais a própria presença de estruturas que podem limitar o acesso ou trânsito de usuários, os quais se somam como impeditivos aos transeuntes e banhistas, dificultando o livre trânsito, circulação e usufruto da praia por estes, o que poderia contrariar a Lei Federal n.º 7.661/1988³.

² DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo 9.ed. São Paulo: Atlas,1998.

³ Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas

Em contrapartida, a esta observação, a PEC 03/2022 apresenta a possibilidade do domínio pleno pelo foreiro dos terrenos de marinha, o que permite o desenvolvimento de tais práticas de constrangimento, como já se vê em diversas atuações do Parquet pelo litoral brasileiro⁴.

O avanço da urbanização e a expansão das fronteiras do perímetro urbano tem o potencial de gerar modificações substanciais nos indicadores de qualidade ambiental e de saúde. A proposta não leva em conta as diversas populações que habitam as áreas costeiras, bem como seu papel na manutenção da paisagem em termos estratégicos e funcionais, e conforme o Artigo 225 da Constituição Federal. A restrição ao acesso desrespeitará o livre acesso das comunidades tradicionais ribeirinhas e caiçaras que habitam há muitos anos e compromete políticas de regularização fundiária, principalmente no interesse das populações vulneráveis.

O marco inicial da gestão dos Terrenos de Marinha no contexto institucional da SPU é o Decreto 14.595 de 1920, que institui a chamada taxa de ocupação (incidente sobre o uso dos Terrenos de Marinha), regulamentando aspectos da cobrança, arrecadação, cadastro físico imobiliário e respectivos direitos e obrigações gerais de natureza administrativa. Sendo assim, a PEC 03/2022 altera um sistema existente há mais de 100 (cem) anos, sedimentado na CF/1988 para beneficiar todas as classes sociais da população brasileira, com o intuito de criar um regime excludente e privilegiado para poucas pessoas.

O 2º Relatório da CCJ responde a essa crítica incluindo o § 1º ao art. 1º, conferindo a cada município o poder de regulamentar as condições de acesso às praias.

A PEC 03/2022, ao apresentar a solução para as críticas sobre a possibilidade de cercamento das praias, não leva em conta que a regulamentação da Lei 7661/88 deve ter caráter nacional, como está previsto no §2º de seu artigo 10, acima transcrito, e desnatura o sistema de preservação e proteção das praias, já que ao inserir ao final do texto do artigo 10 da Lei 7.661/88 a expressão **nos termos do plano diretor dos respectivos municípios**, deixa a regulamentação das hipóteses de limitação ao acesso a cargo de cada município, submetendo o direito de acesso à praia aos interesses da especulação imobiliária local, já que não estarão mais monitorados pelo TAGP -

e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

⁴ Exemplos podem ser observados em ações como: JF/PE/CBS-0800262-93.2021.4.05.8312-AORD, JF-RJ-94.00.22723-0-ACP, JF-SC-5026567-69.2017.4.04.7200.

termo de adesão à gestão de praias; ou seja, limitando o acesso.

A Lei 13.240/15 deixa clara desnecessidade da PEC para transferir aos municípios a gestão das praias, transferência que pode ser bastante conveniente diante da maior proximidade e melhor possibilidade de fiscalização do uso pelos municípios, mas desde que haja algum incentivo para que a legislação e a proteção ambiental sejam preservadas, que no caso se consubstancia na possibilidade de retomada da gestão, em que a União atua como guardião dos direitos da sociedade, das presentes e futuras gerações, respeitando o renomado artigo 225 da Constituição da República. Está clara a importância da gestão integrada da orla com a participação dos três entes da federação, e atacar este sistema acaba por atacar o próprio sistema federativo, importando em visível retrocesso. Na verdade, o que a PEC pretende é destruir o sistema de gestão integrada eleito pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, sem a garantia de participação dos povos, sem pressão, coação ou intimidação na tomada de decisão, conferindo total liberdade aos municípios e aos particulares a gerirem a costa como bem entenderem.

Conforme a Nota técnica da SPU sobre a PEC 03/2022, ao retirar a competência da União para gerir e fiscalizar os terrenos de marinha e acrescidos, a PEC 03/2022 inviabiliza os principais instrumentos que hoje garantem o acesso às praias. *É com os poderes de domínio público sobre os imóveis da orla que a União racionaliza a ocupação e o uso destas áreas, induz atividades econômicas, favorece formas de vida sustentáveis, restringe operações de risco, impõe critérios para a aquisição de domínio pleno, etc. Estes instrumentos viabilizam a gestão dos interesses e o controle positivo sobre o uso da costa, com os quais a SPU garante condições econômicas e sociais para manter o amplo acesso à praia, mais do que a mera atuação fiscalizatória, em si. II Ao tornar os imóveis da costa inteiramente privados, desconstituindo o domínio federal, restam aos poderes públicos apenas os instrumentos jurídicos de intervenção sobre a propriedade privada (desapropriação, requisição, etc.), que são juridicamente mais restritos do que os poderes e instrumentos de gestão*

2.3 Combate à erosão costeira

Estudos indicam⁵⁶⁷⁸ que esta expansão da ocupação das áreas costeiras contribui para o considerável aumento dos processos de erosão e de inundação nos terrenos da orla marítima, com consequências graves aos empreendimentos ali instalados. Além disso, apontam para o comprometimento de ecossistemas costeiros que desempenham serviços ambientais fundamentais à vida, como praias, manguezais, dunas, falésias, costões rochosos, restingas, que contribuem de uma forma econômica e eficiente para o realinhamento da linha de costa, na gestão de riscos de erosão/inundação e na proteção do litoral. Isto porque, a ocupação do ambiente praias ou das localidades situadas na delimitação dos terrenos de marinha e acrescidos, tanto desregulam as dinâmicas ambientais responsáveis pela manutenção daqueles ecossistemas quanto os suprimem na medida em que se sobrepõem com suas estruturas construtivas.

Vale pontuar que, conforme posto no *Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira*, deve haver uma **defesa intransigente da linha de costa como um compromisso nacional**, assumindo-se que há um duplo problema, em que se somam a falta de areia nas praias e o avanço do nível do mar (BRASIL, 2018, p. 17).⁹

Em consonância com a literatura técnica pertinente, os levantamentos de dados afeitos aos registros de desastres, aumento de ocupações irregulares no ambiente costeiro, danos ao patrimônio público e particular e gastos com ações emergenciais, demonstraram que as ocupações dos ambientes praias já criaram cenários irreversíveis tanto no que se refere às condições socioeconômicas de recuperação quanto as ambientais.

⁵ NORDSTROM, K.F. Recuperação de Praias e Dunas. São Paulo: Oficina de Textos, 2010. 352p.

⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Panorama de erosão costeira no Brasil. Brasília: MMA, 2018. 759p

⁷ LEAL, Karine Bastos et al. Identification of coastal natural disasters using official databases to provide support for the coastal management: the case of Santa Catarina, Brazil. *Natural Hazards*, v. 120, n. 12, p. 11465-11482, 2024.

⁸ NICOLODI, J. L.; Filho, N.E.D.; Scherer, M.; Moreira, J.; Cruz, L. F.; Leal, K. B.; Costa, J.D. A erosão Costeira no Brasil: aspectos de governança e gestão na zona costeira. In: *Libro de Resúmenes del III Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales 3º GIAL*: Mar del Plata, Argentina, 24 al 27 de abril de 2023

⁹ COMISSÃO INTERNACIONAL PARA RECURSOS DO MAR (CIRM/MARINHA DO BRASIL). Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira. Brasília: CIRM, 2018. 114p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/Final_Guia-de-Diretrizes_09112018-compressed.pdf>. Acesso em: 9 de dezembro de 2024.

Neste contexto, trabalhos recentes¹⁰ demonstram que as ocupações em praia constituem um dos principais desafios da governança costeira brasileira, pois estas atividades oneram os cofres públicos para além das capacidades de resposta dos entes da federação e já criaram uma problemática sistêmica que se perpetua ao longo do litoral dos estados costeiros. Na figura abaixo, pode-se observar um levantamento de dados desenvolvido de forma conjunta pelo MPF e pelo Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)¹¹, na qual se observa os danos oriundos da ocupação que pode ser magnificada com a PEC 03/2022.

Em resumo, o levantamento que subsidiou a figura abaixo contou com a análise de mais de 3.900 Ações Cíveis Públicas do Sistema Único do Ministério Público Federal e de um banco de dados de 20 anos de registros de desastres da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). Os resultados deste levantamento demonstraram o crescimento de registros de erosão costeira e dos valores associados aos danos materiais e de comprometimento de serviços na Zona Costeira.

Em complemento, a análise das Ações Cíveis Públicas do MPF demonstrou que boa parte dos eventos de erosão costeira que ensejaram as medidas emergenciais de maior monta originaram-se da falta de ordenamento costeiro, que permitiu a ocupação desregulada do ambiente praiar. Além disso, boa parte destas ocupações desenvolveu-se à revelia de qualquer regularização técnica ambiental e patrimonial, o que permitiu que impactos pontuais pudessem ter desdobramentos sistêmicos e abrangentes.

¹⁰ FREITAS, Larissa Plutarco. Gestão Baseada em Ecossistemas (GBE): uma perspectiva necessária para a sustentabilidade de praias frente às mudanças climáticas. COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional, v. 21, n. 3, jul./set., p. 72-84, 2024.

¹¹ NICLODI, J. L.; Filho, N.E.D.; Scherer, M.; Moreira, J.; Cruz, L. F.; Leal, K. B.; Costa, J.D. A EROSÃO COSTEIRA NO CONTEXTO DA GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS In: Gestão das zonas costeiras: a influência continental na qualidade ambiental. 1 ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2023, v.12, p. 341-358.

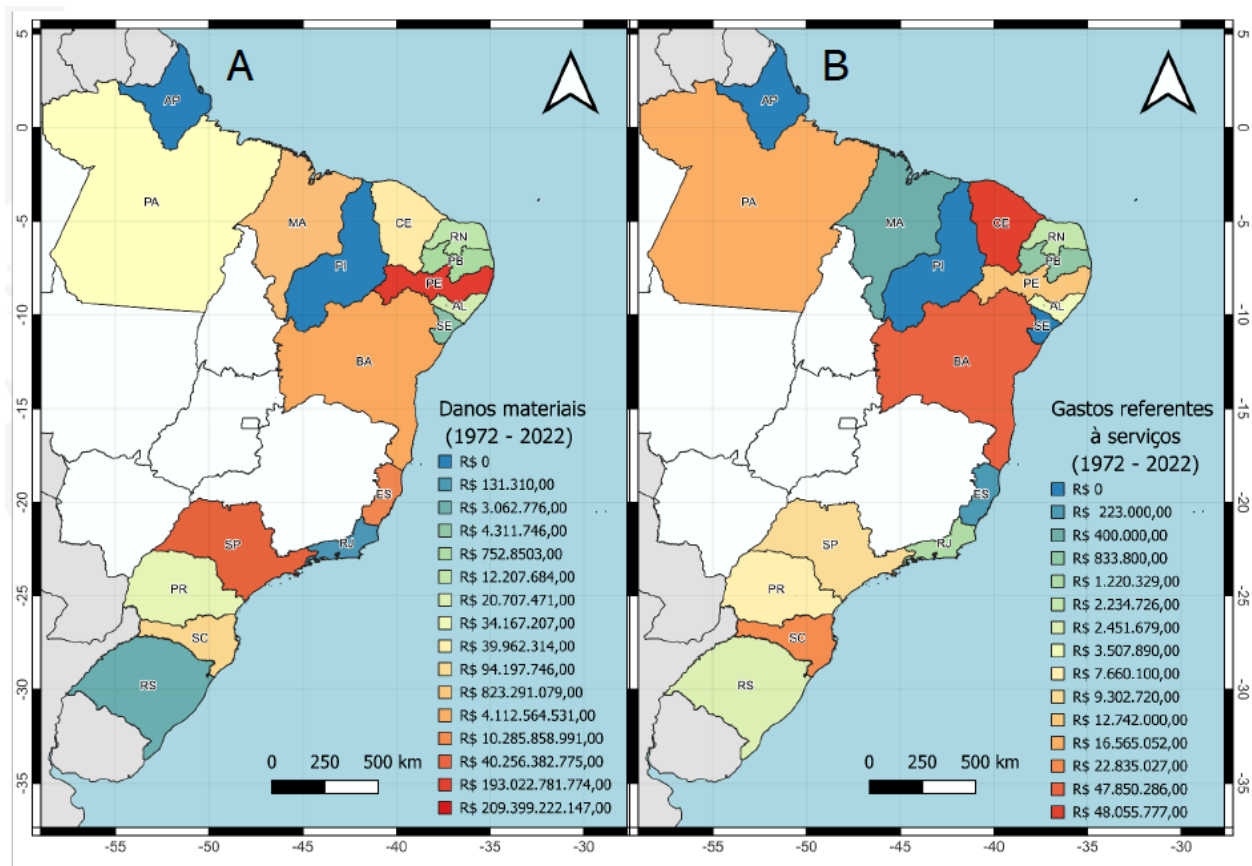


Figura 1: Valores de danos materiais às instalações particulares (A) e danos às instalações públicas (B) entre 1972 e 2022 em função de eventos de erosão costeira no Brasil.

Fonte: NICOLODI, J. L.; Filho, N.E.D.; Scherer, M.; Moreira, J.; Cruz, L. F.; Leal, K. B.; Costa, J.D. A EROSÃO COSTEIRA NO CONTEXTO DA GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS In: Gestão das zonas costeiras: a influência continental na qualidade ambiental.1 ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2023, v.12, p. 341-358.

Dessa forma, ao se confrontar o que diz a literatura técnica pertinente e os dados afeitos à gestão costeira brasileira com o conteúdo da PEC 03/2022, observa-se que o domínio pleno dos terrenos de marinha ao foreiro/particular pode potencializar também o uso desregulado dos ambientes costeiros. Se em um cenário atual em que estão vigentes normativas e estruturas técnicas voltadas para coibir a ocupação desordenada dos ambientes costeiros, estas ainda ocorrem à revelia de qualquer regularização, entende-se que com os termos propostos pela PEC 03/2022 esta governança estará ainda mais comprometida.

Sendo assim, não há outra solução do que se manter uma proteção nacional e de gerência governamental para essas áreas, que constitui justamente uma das funções dos terrenos de marinha. Já que, o litoral brasileiro possui diversos exemplos de situações críticas em que a

permissividade para ocupação de faixa de praia originou cenários erosivos de grande magnitude, que oneraram todos os entes federativos para além de sua capacidade de resposta e adaptação. Da mesma forma, esses exemplos demonstraram que o potencial comprometimento de serviços públicos, do turismo e da segurança dos moradores e usuários das praias afetadas são praticamente irreversíveis, o que demonstra que medidas de planejamento ainda podem preservar os ambientes e feições costeiras preservados do litoral brasileiro.

A fim de se compreender melhor a importância da conservação das regiões costeiras, principalmente no que se refere ao perigo da construção irregular nessas localidades, com o fito de prevenir possíveis catástrofes, é possível citar jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em acórdão assim ementado:

Consoante notícia do g1¹², em relação aos riscos da privatização das praias no que se refere ao aumento da erosão e aos seus malefícios, os riscos de erosão aumentam à medida que mais pessoas tem a propriedade beira-mar. Nesse sentido, com o aumento da erosão, ter-se-á um muro ainda maior a fim de evitar que a área da pessoa que tem a propriedade seja atingida. Com efeito, o que ocorre é que os riscos do desaparecimento das praias se torna iminente. Ademais, o projeto entra no Congresso com a alcunha dada pelos especialistas de “Pacotes de Destruição”, visto que a sua implementação acarretará a destruição paulatina do meio ambiente, no caso das praias principalmente.

Somado a isso, quando o processo de sedimentos das praias é afetado por construções em terrenos de Marinha, nem toda a areia que sai da praia acaba voltando e, por conseguinte, há um processo crônico de erosão, devido à interferência das construções nos respectivos locais praianos, do que decorre o prejuízo a essas localidades e, conseqüentemente, a todo o meio ambiente. Resulta disso que a zona costeira é estreitada, aprisionada entre o processo de elevação do nível marítimo e de ocupação que urbaniza áreas naturais, portanto impedindo que a linha de costa se mova.¹³

12

<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/06/08/praias-sob-risco-de-erosao-entenda-fatores-que-levaram-o-brasil-a-perder-15percent-da-faixa-de-areia-em-30-anos.ghtml>

¹³ <https://oeco.org.br/analises/riscos-vao-muito-alem-da-privatizacao-das-praias/>

Tabela 1. Sistematização dos bancos de dados analisados para os 17 estados costeiros do Brasil, com destaque para informações sobre Danos Materiais, Prejuízos Econômicos Referentes à Serviços e Ações Cíveis Públicas em praias.

Informações Geográficas					Dados Defesa Civil		Dados MPF
Estado	Municípios Defrontantes com o Mar	Densidade Demográfica (hab/km²)	Extensão do Litoral (km)	IBGE Estimativa 2020 (habitantes)	Danos Materiais (R\$) (1976-2022)	Prejuízos Econômicos referentes a serviços (R\$) (1976-2022)	Quantidade de Ações Cíveis Públicas em Praia (2005 - 2015)
Amapá	4	10,70	750	561.301	0	0	2
Pará	14	17,20	562	521.026	39.962.314	16.565.052	13
Piauí	4	105,12	66	201.051	0	0	2
Maranhão	33	7,30	640	2.270.740	4.112.564.531	400.000	59
Ceará	20	259,65	626,89	3.947.764	94.197.746	48.055.777	226
Rio Grande do Norte	24	231,71	417,79	1.530.800	12.207.684	2.234.726	16
Paraíba	9	473,03	138	1.061.017	7.528.503	833.800	11
Pernambuco	15	958,27	187	3.458.595	209.399.222.147	12.742.000	62
Alagoas	15	331,50	223	1.283.718	20.707.471	3.507.890	13
Sergipe	7	378,38	163	902.369	4.311.746	0	32
Bahia	30	137,16	932	4.429.628	10.285.858.991	47.850.286	114
Espírito Santo	14	176,77	410	2.115.820	40.256.382.775	223.000	41
Rio de Janeiro	25	746,11	246,22	12.038.696	131.310	1.220.329,00	242
São Paulo	16	239,70	880	1.859.787	193.022.781.774	9.302.720	61
Paraná	5	58,89	100	264.429	34.167.207	7.660.100	26
Santa Catarina	30	356,19	560	2.685.982	823.291.079	22.835.027	473
Rio Grande do Sul	16	58,51	622	935.984	3.062.776	2.451.679	121
TOTAL		4.546,19	7.523,90	40.068.707	458.116.378.054,00	175.882.386	1.514

Fonte: MPF e FURG.

2.4 Combate às mudanças climáticas

Conforme reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, os ecossistemas costeiros e marinhos atuam como um sistema de defesa natural na luta contra os efeitos das mudanças climáticas, sobretudo na mitigação dos impactos de eventos extremos. Neste sentido, além de importantes reguladores das dinâmicas e da morfologia costeira, estes ecossistemas são também a primeira barreira frente aos eventos extremos, pois se encontram na zona de convergência das hidrodinâmicas continentais com as oceânicas. Na mesma zona em também são dispostos os terrenos e acrescidos de marinha, como instituto legal de segurança ambiental e patrimonial.

Por exemplo, os manguezais e restingas são reconhecidos por sua capacidade de mitigar os danos oriundos das marés de tempestade, conhecidas ordinariamente como ressacas, pois não só atenuam os danos de uma maior hidrodinâmica no litoral, mas também retêm os sedimentos que em sua ausência seriam removidos, evitando assim a erosão costeira. Da mesma maneira, marismas e dunas evitam que boa parte dos desastres naturais hidrológicos, como inundações, se desenvolvam, por sua capacidade de facilitar a percolação da água até o lençol freático.

De forma semelhante, mas sob ótica ecossistêmica, os manguezais e apicuns armazenam até cinco vezes mais carbono por hectare do que as florestas tropicais, o que contribui diretamente para a redução dos impactos climáticos, como o aumento das temperaturas médias globais, derretimento de geleiras, elevação do nível do mar e eventos climáticos extremos.

Por isso é importante desenvolver estratégias para fortalecer ações e políticas públicas de conservação dos ecossistemas e da biodiversidade costeira e marinha, e estas áreas abrigam em seus ecossistemas áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade mapeados.

Na própria página do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos é previsto que *“O domínio da União sobre a costa marítima é estratégico para garantir os objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. Na faixa costeira localizam-se ecossistemas de alta relevância ambiental (áreas de manguezal, restinga, apicum, por exemplo), que são fundamentais para a prevenção de riscos e medidas de adaptação às mudanças climáticas.*

*Além disso, há nesses locais povos e comunidades tradicionais que dependem desse ecossistema para subsistências.”*¹⁴

Portanto, a aprovação da PEC 3/2022 não considera a emergência de eventos climáticos extremos, ao prever a extinção da faixa de segurança, no momento em que faixas *non-aedificandi* são primordiais para preservar os territórios e os modos de vida.

2.5 Proteção das áreas de preservação permanente na Zona Costeira e necessidade de recuperação ou regularização das áreas irregularmente ocupadas

As áreas contíguas às praias exercem importantes funções ecossistêmicas, sendo sua higidez imprescindível para a manutenção do equilíbrio ambiental e geomorfológico da costa. Em razão disso, dunas, restingas, manguezais e falésias são classificados como Área de Preservação Permanente, conforme art. 4º, VI, VII e VIII, da Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal) e art. 3º, VIII, IX, X e XI, da Resolução Conama n.º 303/2002 (norma cuja vigência vem sendo reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça). Essas faixas recebem uma proteção legal ainda mais forte do que a das demais APP, na medida em que não se sujeitam sequer a intervenções em hipóteses de interesse social ou baixo impacto ambiental (art. 8º, § 1º, do Código Florestal).

Desse modo, a própria existência das praias depende da conservação desses espaços, que, portanto, não podem servir, por exemplo, a projetos de urbanização, conforme prevê o § 2º do art. 1º da PEC. A transferência dessas áreas aos municípios para expansão do perímetro urbano amplia significativamente o risco de intervenções irregulares em APP e, conseqüentemente, à saúde das praias e manguezais. É passada a hora de respeitar os processos naturais da dinâmica costeira, evitando-se as intervenções antrópicas em áreas conservadas.

Da mesma forma, áreas sem construções regulares tampouco podem sofrer intervenções, não fazendo sentido transmiti-las onerosamente aos particulares. Muitas ocupações inscritas na Secretaria do Patrimônio da União se referem a terrenos sem construções, ou com construções irregulares à luz da legislação ambiental. As áreas ainda conservadas devem ser assim

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/terrenos-de-marinha>

mantidas, e as áreas degradadas devem ser recuperadas, sendo a responsabilidade civil na área ambiental de natureza objetiva, integral, solidária e *propter rem*.

Aliás, terrenos de marinha com construções ilícitas sob o ponto de vista ambiental sequer podem ser considerados como de ocupação regular, na medida em que o já citado art. 9º da Lei n.º 9.636/1998 estabelece ser “*vedada a inscrição de ocupações que (...) estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais*”.

Por outro lado, ainda que haja possibilidade de regularização fundiária, é necessário observar o marco temporal (22/12/2016) estabelecido pelo art. 9º, § 2º, da Lei n.º 13.465/2017, assim como elaborar os estudos técnicos referidos pelos arts. 64 e 65 do Código Florestal, e assim como o projeto de regularização fundiária previsto na Lei n.º 13.465/2017.

Apenas com os estudos técnicos e o respectivo projeto é possível averiguar quais áreas podem de fato permanecer ocupadas, e quais precisam ser removidas, por incompatíveis com a melhoria das condições ambientais da área e com a manutenção do equilíbrio ecológico. Portanto, a transmissão desses terrenos somente seria admissível após o devido procedimento de regularização fundiária urbana, conforme disciplina na citada norma.

2.6 Projetos *off-shore* ligados à nova matriz energética

Detentor de uma das maiores reservas do mundo para geração de energia limpa em ambiente marítimo, o Brasil encontra-se em posição privilegiada para liderar a transição energética global, especialmente no que tange ao desenvolvimento de projetos offshore de energia renovável. Esta capacidade, associada à extensa costa brasileira, representa, a um só tempo, uma oportunidade de desenvolvimento econômico sustentável e um ativo estratégico para a soberania energética nacional.

O avanço da energia eólica *offshore* no Brasil é exemplo disso, e já demonstra resultados promissores, com crescimento expressivo nos últimos anos. Este desenvolvimento reflete uma tendência global de expansão do setor. Além disso, a diversificação da matriz energética por

meio de fontes renováveis aumenta a resiliência do sistema elétrico brasileiro frente a eventos climáticos extremos, como as secas que historicamente afetam a geração hidrelétrica, garantindo maior segurança energética ao país.

Vale também mencionar que o Brasil possui acordos multilaterais internacionais para é signatário do Acordo de Paris, estabelecido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), o qual possui entre seus principais objetivos o aumento do uso de fontes limpas de energia.

A implementação bem-sucedida destes projetos, contudo, depende da garantia de acesso adequado ao território costeiro para instalação de infraestrutura de transmissão, subestações e outras estruturas de apoio essenciais às operações energéticas.

Ocorre que a PEC n.º 3/2022, ao propor a extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos do rol dos bens públicos pertencentes à União, cria um obstáculo significativo ao desenvolvimento deste setor estratégico. A transferência dessas áreas para o domínio privado pode comprometer seriamente a implantação da infraestrutura necessária aos projetos *offshore*, uma vez que toda a logística de transmissão e distribuição da energia gerada depende do acesso ao território costeiro.

Tal alteração constitucional implicaria a necessidade de processos de desapropriação para viabilizar a instalação de equipamentos essenciais como subestações, linhas de transmissão e estruturas de apoio, além de outros produtos, mercadorias e insumos. Tal cenário não apenas encareceria substancialmente os projetos, como também poderia inviabilizar empreendimentos devido à complexidade e morosidade dos processos de desapropriação, além dos custos adicionais que seriam impostos ao poder público.

Ademais, a fragmentação da propriedade da faixa costeira poderia criar entraves significativos ao planejamento integrado do setor energético, dificultando a implementação de corredores de transmissão e áreas de servidão necessárias para o escoamento da energia gerada. Esta situação poderia comprometer não apenas os projetos já em desenvolvimento, mas também desestimular futuros investimentos no setor.

2.7 Violação das seguintes Cláusulas Pétreas, artigo 60, § 4º, I e IV da Constituição da República: supressão da função integrativa da União como ente coordenador da federação e violação aos direitos e garantias individuais

2.7.1 Forma federativa de Estado: supressão da função integrativa da União como ente coordenador da federação

Conforme art. 60, § 4º, I, da CF/88 não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

O sistema federativo brasileiro estabelece autonomia política aos entes federativos, segundo um modelo cooperativo e integrado que prevê competências comuns e concorrentes, atribuindo à União a função de coordenação de ações (legislativas e administrativas) integradas, notadamente em áreas como educação e meio ambiente.

Ao desconsiderar que os terrenos de marinha tem funções diversas relacionadas a aspectos do desenvolvimento nacional, como política ambiental, atividades portuárias, expansão e proteção de infraestruturas críticas, planejamento e gerenciamento costeiro e fundiário, de preservação histórica e ambiental, prevenção de riscos e controle dos efeitos das mudanças climáticas, além da proteção das comunidades e grupos sociais vulneráveis, como tudo acima exposto; e que a União tem diversos instrumentos para fomentar a cooperação federativa a partir do domínio de suas áreas, apoiando a implementação de políticas públicas e projetos locais; e ao desconsiderar o atual sistema de gerenciamento costeiro previsto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, integrado pelos três entes da federação, com a coordenação da União, a PEC 03/2022 subverte a lógica federativa estabelecida em 1988, pois sujeita tais políticas e decisões de Estado a dinâmicas políticas locais e regionais, retirando da União a capacidade de coordenação e indução.

2.7.2 Violação aos direitos e garantias individuais

2.7.2.1 Violação aos direitos de acesso e uso das praias

Conforme art. 60, § 4º, IV, da CF/88, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: *os direitos e garantias individuais*. Ao possibilitar a restrição de acesso ao uso coletivo das praias, a PEC 3/2022 viola inevitavelmente direitos e garantias individuais de grande parte da população brasileira. Não só.

Todas as pessoas no planeta têm direito a um meio ambiente limpo e saudável. Esse é o teor da resolução n.º 76-300 da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada por sua Assembleia Geral no final de julho de 2022. Há um compromisso internacional assumido pelo Brasil. Já foi posto acima que a PEC 3/2022 fragiliza a preservação ambiental e, por conseguinte, viola direitos humanos, individuais e coletivos.

Resguardando o artigo 225 da Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu inúmeras vezes sobre a previsão constitucional do princípio de proibição de retrocesso ambiental. Vejamos:

a) declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 558/2012, convertida na Lei n. 12.678/2012, concluindo que alterações legislativas promovidas importaram em diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas (ADI n. 4.717, de minha relatoria, Plenário, DJe 15.2.2019);

b) suspendeu liminarmente a eficácia de itens da Portaria n. 43/2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, pela qual estabelecidos prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou às consequências para a saúde da população brasileira (ADPF n. 656-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 31.8.2020);

c) declarou a inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução COEMA/CE n. 2/2019, pela qual criadas hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para realização de atividades

impactantes e degradadoras do meio ambiente (ADI n. 6288, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 3.12.2020); e

d) suspendeu liminarmente os efeitos da Resolução/CONAMA n. 500/2020, pela qual revogadas as Resoluções ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2002, restaurando a vigência e eficácia dos atos normativos revogados, por considerar caracterizado aparente estado de anomia e descontrole regulatório de atividades geradoras de impacto ambiental (ADPF n. 748-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 10.12.2020).

Os precedentes acima foram registrados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 651, quando o colegiado concluiu que as mudanças promovidas por determinados decretos do presidente da República¹⁵ afrontaram o princípio da vedação do retrocesso institucional em matéria ambiental e da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais.

Podem ser apontados como fundamentos constitucionais do princípio da proibição do retrocesso “*o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA)*” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 302).

Dessa forma, o princípio de vedação ao retrocesso ambiental tem relação direta com a cláusula pétrea presente no art. 60, § 4º, IV, da CF/88. Mas não só.

¹⁵ Decreto Presidencial 10.224/2020, que alterava o conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA); Decreto 10.239/2020, que afastava a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e o Decreto 10.223/2020, que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

2.7.2.2 Violação de garantias procedimentais institucionais relacionadas à gestão das praias e terrenos de marinha pela supressão da participação dos povos e comunidades afetados nos processos de tomada de decisão

Há a necessidade de se resguardar os povos indígenas e tradicionais dos danos que serão ocasionados, caso a PEC 3/2022 seja aprovada, pois ela coloca em risco direitos de uso de recursos públicos, que hoje são protegidos pelo terreno de marinha.

O direito à consulta está previsto em tratados internacionais de direitos humanos: a Convenção n.º 169 da OIT (promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.041, de 19 de abril de 2004 e atualmente prevista no Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019), a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Recentemente o STF afirmou que *tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional*. (STF, ADPF 708, rel., min. Roberto Barroso, Plenário Virtual, 01/07/2022)

Nestes termos, como *prévio*, compreende-se o dever do Estado de consultar os povos indígenas antes de qualquer autorização, atividade administrativa e **legislativa**, que os atinja. Isto é, antes de qualquer tomada de decisão. Como livre, entende-se a garantia de participação dos povos sem pressão, coação ou intimidação no procedimento e/ou tomada de decisão. Informada, por sua vez, é a consulta de boa-fé e que dispõe sobre a natureza, envergadura, reversibilidade e alcance do projeto, a razão e o objetivo do projeto e/ou medida legislativa, a sua duração, a área atingida, a identificação preliminar dos impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais e os riscos possíveis, quem são os atingidos e os procedimentos que serão realizados durante o projeto. Por culturalmente adequada entende-se o respeito às práticas sociais, culturais e cronológicas dos povos indígenas, assim como sua estrutura organizativa e de representação (PARRÁ, 2011). Quanto ao consentimento, a Consulta Prévia tem como finalidade alcançar o consentimento ou constituir um acordo com povos indígenas e é responsabilidade do Estado construir medidas para que se

estabeleça um diálogo intercultural reconhecendo as especificidades de cada povo (FAJARDO, 2009).¹⁶

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) manifestou-se sobre a consulta prévia em quatro casos, estabelecendo parâmetros importantes de direitos humanos para sua aplicação, os quais os países devem, necessariamente, observar: Comunidade Saramaka vs. Suriname (2007), Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), Comunidade Garífuna de Ponta Pedra e seus membros vs. Honduras (2015) e Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (2015).

Os tribunais brasileiros também têm se manifestado sobre o direito à consulta, como exemplo, nos processos referentes a: Usina Hidrelétrica de Belo Monte; Educação escolar indígena no município de Santarém/PA; Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós; Usina Hidrelétrica Teles Pires; Porto Naval São Manoel; Duplicação da Estrada de Ferro Carajás; Linhão Manaus-Boa Vista; Projeto de lei que altera a Lei Estadual n.º 892/2013, estado de Roraima; Exploração de Hidrocarbonetos (petróleo e gás de xisto) na bacia sedimentar do Acre; Construção do Porto no lago do Maicá, Santarém/PA.

Isso tudo reforça que a PEC 3/2022 viola cláusula pétrea e é absolutamente inconstitucional.

3. Conclusão

Ante o exposto, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) considera que o Projeto de Emenda Constitucional n.º 03/2022, na forma atual, apresenta aspectos que podem ser interpretados como incompatíveis com a Constituição, por potencialmente resultar em alterações nas normas de proteção ambiental, afetando princípios fundamentais e podendo impactar a qualidade e a transparência dos processos de tomada de decisão.

É a nota.

¹⁶ Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica-no-1-2021-6ccr-de-18-de-maio-de-2021-direito-a-consulta-previa-ef-170-ferrograo.pdf>

DOCUMENTOS RELACIONADOS (anexo):

Nota Técnica n.º 647/2023-MMA

Nota Técnica SEI n.º 30568/2024/MG

[1] “Por deliberação entende-se discutir, ouvir a outras pessoas, não agir sozinho. A deliberação enseja a participação e é uma forma elementar de democracia” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 111).