



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
SECRETARIA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA
Departamento de Oceano e Gestão Costeira

Nota Técnica nº 647/2023-MMA

PROCESSO Nº 02000.006526/2023-23

INTERESSADO:

1. **ASSUNTO**

1.1. Análise da proposta de emenda constitucional (PEC) nº 03/2022 (PEC 39/2011 na origem), de autoria do Deputado Arnaldo Jordy (CIDADANIA/PA) relacionada aos terrenos de marinha e seus acrescidos.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Constituição Federal de 1988.
2.2. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Art. 49.
2.3. Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2011.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de proposta de emenda à Constituição que revoga o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e dispõe sobre a propriedade desses imóveis.

4. **ANÁLISE**

4.1. A presente Nota Técnica atende a solicitação constante no Despacho Sei nº 25676/2023-MMA (1281273), de 26.04.2023, enviado pela Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares e Federativos sobre Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2022 (PEC nº 39/2011 na origem) (1281269), de autoria do Deputado Arnaldo Jordy (CIDADANIA/PA).

4.2. O objetivo desta Nota Técnica é contribuir no posicionamento técnico do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre as diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que tramitam na Câmara de Deputados Federal, entre elas a PEC nº 03/2022, pelas quais reitera a intenção legislativa federal em extinguir a propriedade dos terrenos de marinha e seus acrescidos, atualmente sob domínio da União, além de dispor sobre a transferência de titularidade aos demais entes federativos (Estados e Municípios) e particulares.

4.3. A PEC nº 03/2022 revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.

4.4. O inciso VII do art. 20 da Constituição Federal cita que:

Art. 20. São bens da União:

...

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

4.5. 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.

4.6. Os “terrenos de marinha e seus acrescidos” localizam-se na extensão do território brasileiro, onde consideram-se as reentrâncias, áreas que margeiam os rios até o limite da influência da maré (preamar-médio de 1831), são as áreas situadas na zona costeira, margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés – manguezais, apicuns, além daqueles que contornam ilhas costeiras e oceânicas. Essas áreas pertencem hoje à União, mas grande parte delas é ocupada por particulares que pagam pela sua utilização.

4.7. O referencial utilizado para demarcação da maré é de uma época onde a ocupação costeira não era uma preocupação e um risco eminente e danoso para o ambiente e sociedade civil. Essa demarcação visa garantir uma faixa livre de edificações, potencializando o acesso e defesa do território frente a ameaças externas. Era uma outra época com conflitos diferentes da realidade atual do Brasil. No entanto, sem a pretensão de prever um futuro, essas áreas são hoje, as que ainda não foram ocupadas, uma espécie de "seguro de vida" para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e na redução da vulnerabilidade da zona costeira frente a eventos extremos e aumento do nível do mar.

4.8. Estas porções territoriais, alvo das proposituras legislativas, são áreas susceptíveis aos diversos fenômenos advindos das mudanças do clima, a exemplo da elevação do nível do mar e todos seus impactos associados resultantes do aquecimento causado por emissões antrópicas desde o período pré-industrial até o presente.

4.9. Segundo o relatório do IPCC, de 2021, à medida que o planeta aquece, o oceano amortece o problema absorvendo 93% do calor aprisionado pelos gases do efeito estufa, contribuindo sobremaneira para diminuir os impactos negativos associados aos efeitos das mudanças climáticas. Apesar disso, o aquecimento causado por emissões antrópicas persistirá por séculos e continuará causando mudanças a longo prazo no sistema climático, contribuindo para a elevação gradativa do nível do mar e comprometendo a adaptação dos sistemas humanos e ecológicos situados, especialmente, nas zonas costeiras e ambientes insulares.

4.10. Os últimos dados mostrados pelo IPCC demonstram que mesmo que o mundo pare de emitir os gases do efeito estufa agora, os impactos causados pela absorção de calor pelo oceano, como o aumento do nível do mar, continuaram a ser sentidos por décadas (IPCC, 2019 e 2021). Dessa forma, é imprescindível que as áreas costeiras comecem a ser recuperadas e restauradas (restingas, manguezais e apicuns) recuperando sua função ecológica não só de absorção de carbono mas como barreiras naturais à elevação do nível do mar, tendo como um dos pontos a diminuição da crescente erosão costeira ao longo do litoral brasileiro

4.11. Estudos também acenam para a possibilidade de incremento considerável dos processos de erosão e de inundação nos terrenos da orla marítima com consequências danosas aos empreendimentos localizados e projetados nos diversos municípios litorâneos brasileiros, além do comprometimento de ecossistemas costeiros que desempenham serviços ambientais fundamentais à vida. Alias, demonstrados nos últimos eventos trágicos ocorridos no litoral brasileiro como em São Sebastião/SP em janeiro de 2023 e no litoral sul da Bahia, em março pp., inclusive com a perda de vidas humanas.

4.12. Os ecossistemas costeiros e marinhos são os nossos maiores aliados, atuando como um verdadeiro sistema de defesa natural na luta contra as mudanças climáticas. Os manguezais e apicuns, por exemplo, armazenam até cinco vezes mais carbono por hectare do que as florestas tropicais. O fitoplâncton marinho é o principal responsável pela produção do oxigênio que respiramos. Por isso é tão importante desenvolver estratégias para fortalecer ações e políticas públicas de conservação dos ecossistemas e da biodiversidade costeira e marinha.

4.13. Em relação a questão envolvendo a propriedade fundiária em áreas litorâneas e insulares, caracterizadas como terrenos de marinha sob domínio da União, essa matéria deve ser analisada com cautela e de forma conjunta, com os diversos atores institucionais no âmbito dos três entes federados, considerando entre outras questões: *i*) os conflitos de interesse envolvendo a manutenção do sistema de proteção e a pressão imobiliária em zonas estratégicas e sensíveis; e *ii*) o fato da não atualização, identificação e demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos gerarem insegurança jurídica, bem como encargos financeiros desproporcionais à função da ocupação, conforme explanado pelas diversas justificativas contidas em diferentes proposituras legislativas apresentadas.

4.14. Contudo, ao prever a extinção e transferência direta das áreas de terrenos de marinha da União a outros entes Federativos e titulares, como prevê a PEC nº 03/2022, pode-se incorrer em conflitos relacionados ao princípio da isonomia, uma vez que tal ação consubstanciará e privilegiará indivíduos, setores econômicos ou públicos que já ocuparam um espaço especial no cenário nacional em detrimento de outros cidadãos eventualmente interessados, além das ameaças e impactos ambientais negativos citados acima relacionados à gestão ambiental e climática.

4.15. Mesmo sob anuência do Órgão Federal competente, na maior parte dos casos de destinação das áreas litorâneas a particulares, não houve disputa pública e nem a reflexão sobre quais seriam as condições mais favoráveis à Administração Pública. Essas condições devem refletir como estes bens litorâneos podem ser utilizados, contemplando discussões sobre questões como a segurança nacional, unidade territorial, garantia do acesso aos bens de uso público, preservação de áreas naturais relevantes, de forma a assegurar que a destinação dos bens dominiais da União contemple interesses legítimos e públicos.

4.16. Além disso, o Brasil mantém nossas praias como espaços públicos, sendo vedada a privatização das mesmas, exatamente por essa prerrogativa de que esses espaços são "terrenos de marinha". Não à toa, vários países começam a desenvolver ações de preservação e restauração de ecossistemas litorâneos, na tentativa de se adaptarem aos estragos que já estão acontecendo e ao que vem por aí. Exemplo interessante é o que acontece na França, onde uma instituição pública, o Conservatório do Litoral, vem comprando áreas litorâneas, antes privatizadas, a fim de restaurar e preservar tais áreas e devolver o caráter público as praias. Dessa forma, a tentativa de se passar a PEC 03/2022 vai na contramão da história, quando o mundo assiste às diversas tragédias causadas por eventos extremos, o país resolve colocar uma PEC para fragilizar mais e mais todo esse patrimônio da União.

4.17. O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), publicado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2016, destacou diferentes impactos das mudanças climáticas sobre a zona costeira brasileira, sendo que os terrenos de marinha são um ativo essencial para uma nação lidar com essas mudanças e ao mesmo tempo zelar pelo investimento privado e público. O repasse dos terrenos de marinha para os ocupantes atuais levará a uma corrida pelo processo de edificação para diferentes finalidades privadas, caminhando no sentido oposto àquele preconizado pelo PNA.

4.18. Com essa PEC o Brasil intensificará problemas e conflitos que já são do conhecimento do Poder Público, causando prejuízos incalculáveis tanto para os atuais ocupantes dos terrenos de marinha quanto para a sociedade, em especial comprometendo os benefícios prestados pela natureza para as pessoas.

4.19. Pelo exposto, esta área técnica responsável pela promoção de políticas públicas de planejamento e gestão do uso e ocupação dos ambientes costeiro e marinho no que tange a sustentabilidade ambiental e climática alerta para a necessidade preeminente de planejar e desenvolver de maneira responsável e sustentável as regiões costeiras brasileiras; ressalta a importância que as áreas de terrenos de marinha e seus acréscidos representam para a manutenção, conservação e preservação da biodiversidade e dos recursos naturais presentes nas zonas costeiras e ambientes insulares, além da garantia de segurança à população residente nestes territórios; reafirma que estas porções territoriais, alvo das proposituras legislativas, são áreas susceptíveis aos diversos fenômenos advindos das mudanças do clima e; destaca a necessidade de adotar medidas preventivas e ordenadas de proteção das áreas costeiras e marinhas, no intuito de garantir a manutenção da proteção natural como praias, manguezais, dunas, falésias, costões rochosos, restingas, também consideradas Áreas de Preservação Permanente (APP), 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.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. NOTA TÉCNICA nº 21/2011 DZT/SEDR/MMA
- 5.2. NOTA TÉCNICA nº 015/2015/GAB/SRHU/MMA
- 5.3. PARECER nº 415/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/rbca

6. CONCLUSÃO

6.1. A Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2022 foi analisada quanto aos aspectos ambientais causados pela extinção dos terrenos de marinha e seus acréscidos.

6.2. Pelo exposto, esta área técnica manifesta-se pela **não aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 03/2022.

6.3. Sugere-se ainda que seja realizada um esforço conjunto do governo pela não aprovação da PEC, agrupando também análise e posicionamento da Secretaria do Patrimônio da União/Ministério do Planejamento, uma vez que a SPU é a responsável pelos bens da União e a referida PEC dispõe sobre a propriedade desses imóveis ao propor a transferência de titularidade aos demais entes federativos (Estados e Municípios) e particulares bem de outras áreas afetadas como a ANTAQ.

6.4. À consideração superior,



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Vitali, Biólogo(a)**, em 27/04/2023, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Risuenho Leão, Coordenador(a) - Geral**, em 27/04/2023, às 18:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Leite Prates, Diretor(a)**, em 27/04/2023, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1281590** e o código CRC **9FF02699**.