



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES
NATURAIS NA AMAZÔNIA**

JÉSSICA DE SOUZA TEIXEIRA SANTOS

**OCUPAÇÃO DE TERRENOS DE MARINHA: RISCO E REGULAMENTAÇÃO
JURÍDICA**

**BELÉM-PA
2019**

JÉSSICA DE SOUZA TEIXEIRA SANTOS

**OCUPAÇÃO DE TERRENOS DE MARINHA: RISCO E REGULAMENTAÇÃO
JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia, do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia.

Área de Concentração: Minimização de Riscos e Mitigação de Desastres Naturais de Amazônia

Linha de Pesquisa: Vulnerabilidade de Populações em Áreas de Risco.

Orientador: Prof.º. Dr.º. Maurício da Silva Borges.

BELÉM-PA
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S237o Santos, Jéssica de Souza Teixeira

Ocupação de terrenos de marinha : risco e
regulamentação jurídica / Jéssica de Souza Teixeira
Santos. — 2019.

111f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Maurício da Silva Borges
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-
Graduação em

Ciências Ambientais, Instituto de Geociências,
Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

1. Terrenos de Marinha. Divisão e demarcação.
Solo e legislação. I. Título.

CDD 631.45109811

JÉSSICA DE SOUZA TEIXEIRA SANTOS

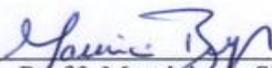
**OCUPAÇÃO DE TERRENOS DE MARINHA: RISCO E REGULAMENTAÇÃO
JURÍDICA**

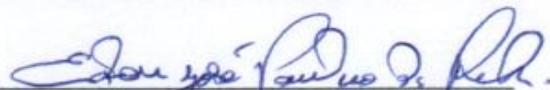
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia, do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Pará, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Riscos e Desastres Naturais na Amazônia.

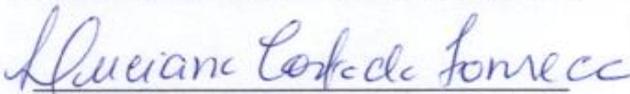
Área de Concentração: Minimização de Riscos e Mitigação de Desastres Naturais de Amazônia

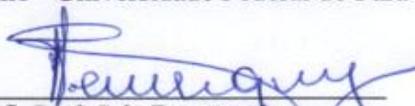
Linha de Pesquisa: Vulnerabilidade de Populações em Áreas de Risco.

Data da Aprovação: 10/16/2019
Banca Examinadora:


Prof.º Mauricio da Silva Borges
Doutor em Geologia e Geoquímica
Orientador - Universidade Federal do Pará


Prof.º Edson José Paulino da Rocha
Doutor em Meteorologia
Membro Interno - Universidade Federal do Pará


Prof.ª Luciana Costa da Fonseca
Doutora em Direitos Difusos e Coletivos
Membro Externo - Universidade Federal do Pará


Prof.ª Ruth Léa Bemerguy
Doutora em Geologia e Geoquímica
Membro Externo - Universidade Federal do Pará

Ao meu vovô Walmir Teixeira (*in memoriam*)
que tinha muito orgulho de seus netos e partiu
para morada do Pai, poucos dias antes do
depósito desta dissertação de mestrado. Te
amo eternamente!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a DEUS, minha fonte inesgotável de força e superação.

Aos meus pais, Janete de F. R. de Souza Teixeira e Walmir Teixeira Júnior, pelo amor incondicional que sempre tiveram por mim, por serem meu apoio, minha força, meu colo e minha inspiração.

À minha irmã, Juliane Teixeira, pelo carinho e sabedoria em suas palavras, em todos os momentos da minha vida.

Ao meu esposo Henrique de Castro Santos, pelos conselhos, paciência e amparo ao longo da minha vida acadêmica e pessoal.

Aos meus avós, pelo amor e ternura imensuráveis, em especial ao meu saudoso vovô "Didi" que na infância me acompanhou com passos lentos ao caminho da escola.

Agradeço aos meus professores, mestres, pela troca de conhecimentos, por todos os ensinamentos em sala de aula e pelas suas experiências profissionais repassadas.

Ao meu orientador, Maurício Borges, que logo na primeira orientação, me desafiou a abraçar meu tema de pesquisa, sempre respeitando as minhas opiniões, me deixando super à vontade na elaboração desta dissertação, muito obrigada, de coração.

Meus sinceros agradecimentos a todos que me ajudaram na elaboração deste trabalho, em especial, a amiga Mayara Santos, que desde o início do Mestrado foi uma grande parceira.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo tratar dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, que como bens da União, foram instituídos também como fonte de renda da mesma. Atualmente, estão consagrados na Constituição Federal de 1988, assim como pelo Decreto-Lei nº. 9.760/1946, pelo Decreto nº. 3.725/2001, bem como pela Lei nº. 9.636/1988. Os Terrenos de Marinha e seus Acrescidos podem ser instituídos como bens dominicais, bens de uso comum do povo e bens de uso especial. De suma importância tratar ainda, da PEC nº 39/2011, que visa titularizar os Terrenos de Marinha, assim como a questão da demarcação desses Terrenos que se apresenta a partir da Linha Preamar Média de 1831, sendo a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, a responsável pela delimitação, identificação, cadastramento, fiscalização, regularização de ocupação dos bens imóveis da União. A responsabilidade civil e os princípios do direito ambiental, bem como a multidisciplinariedade de disciplinas do direito dos desastres, direito civil e ambiental, são necessários para a compressão da dimensão do assunto e da problemática apresentada. Entende-se ainda, que é preciso manter o instituto dos Terrenos de Marinha como bem da União, voltando-se o olhar não somente para o interesse arrecadatório, mas principalmente para a preservação, bem como para a recuperação ambiental transformando este instituto no real atendimento da função sócio-ambiental e para além disso, como sendo principalmente reconhecido como bem de face constitucional. Pelos resultados obtidos e ainda, pela análise realizada acerca do estudo da demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil, a partir do Plano Nacional de Caracterização elaborado pela SPU, constatou-se que muito ainda há por ser feito no que tange às demarcações e ainda, a importância de que os Terrenos de Marinha permaneçam como bens da União, superando a falta de instrumentos e avançando para o reconhecimento da expressão constitucional deste instituto e dessa forma, a pesquisa enveredou para a criação de um “ato normativo” na espécie “recomendação”, aos técnicos da prefeitura de Abaetetuba, que estejam envolvidos com as situações do serviço público inerentes aos terrenos de marinha.

Palavras Chave: Terrenos de Marinha, Demarcação, Linha Preamar Média de 1831, Ocupação.

ABSTRACT

The present research has as objective to treat the marine lands and their increased, that as assets of the union, were also instituted as source of income of the same. Currently, they are enshrined in the federal constitution of 1988, as well as by decree-law no. 9,760 / 1946, by decree no. 3,725 / 2001, as well as by law no. 9,636 / 1988. The navy lands and their awnings may be established as Sunday goods, goods of common use of the people and goods of special use. It is extremely important to also consider Decree no. 39/2011, which aims at securing the land of the navy, as well as the question of the demarcation of these lands that is presented from the preamar average line of 1831, and the Secretariat of the Patrimony of the Union - SPU civil liability and the principles of environmental law, as well as the multidisciplinary nature of disciplines of civil law, environmental law and disaster law, are necessary in order to the comprehension of the dimension of the subject and the problem presented. It is also understood that it is necessary to maintain the institute of marine lands as a good of the union, looking not only for the collection interest, but mainly for preservation, as well as for environmental recovery, transforming this institute into real service of the socio-environmental function and, moreover, as being mainly recognized with a constitutional aspect. Based on the results obtained, and based on the analysis carried out on the study of the demarcation of Brazilian navy lands, based on the national characterization plan developed by the SPU, it was verified that much remains to be done in relation to the demarcations and, the importance of the navy land remaining as assets of the union, overcoming the lack of instruments and advancing to the recognition of the constitutional expression of this institute and in this way, the research went to the creation of a "normative act" in the species "recommendation", to the technicians of the municipal government of Abaetetuba, who are involved with the public service situations inherent to the marine lands.

Keywords: Navy Lands, Demarcation, Preamar Line Of 1831, Occupation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Terrenos e Marinha e Seus Acrescidos. | 16 |
| Figura 2 – Praia da Barra Velha, Soure (PA). | 18 |
| Figura 3 – Prédio do Ministério da Justiça em Brasília (DF). | 19 |
| Figura 4 – Bem de Uso Dominial. | 19 |
| Figura 5 – Mapa de Localização da Área de Estudo. | 23 |
| Figura 6 – Imóveis da União com Registro Imobiliário. | 48 |
| Figura 7– Situação da Faixa Litorânea por Estado. | 48 |
| Figura 8 – Situação da Faixa Litorânea por Estado em gráfico. | 49 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | OBJETIVOS | 12 |
| 2.1 | OBJETIVO GERAL..... | 12 |
| 2.2 | OBJETIVOS GERAIS..... | 12 |
| 3 | MATERIAIS E MÉTODOS | 13 |
| 4 | REFERENCIAL TEÓRICO | 15 |
| 4.1 | CONTEXTO HISTÓRICO DOS TERRENOS DE MARIANHA E SEUS ACRESCIDOS..... | 15 |
| 4.1.1 | Modos de utilização dos terrenos de marinha..... | 20 |
| 4.1.2 | Ocupações ribeirinha e os aspectos de vulnerabilidade..... | 21 |
| 4.2 | A INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA DISCUTINDO VÁRZEA E SUA CONSTITUIÇÃO EM TORNO DOS TERRENOS DE MARINHA E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE..... | 26 |
| 4.3 | A ATUAL SITUAÇÃO NA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA..... | 41 |
| 5 | RESULTADOS E DISCUSSÕES | 45 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 50 |
| | REFERÊNCIAS | 51 |
| | APÊNCIDE A – RECOMENDAÇÃO DE 30 DE ABRIL DE 2019 | 55 |
| | ANEXO A – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO | 56 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade e as consequências da titularidade dos Terrenos de Marinha, no tocante à vulnerabilidade das populações que ocupam estas áreas, visando uma abordagem multidisciplinar do direito ambiental, urbanístico, constitucional e o recente direito dos desastres.

A ideia para o desenvolvimento deste trabalho surgiu a partir da seguinte questão: “É possível a titularização dos Terrenos de Marinha?” e para tanto, faz-se necessário transcorrer algumas linhas acerca da conceituação destes.

Conforme preceitua o art. 20, inciso VII da Constituição Federal, os Terrenos de Marinha são uma espécie de bem público da União e de acordo com o Decreto-lei 9.760/1946, ocupam na costa marítima a área compreendida a partir da linha preamar (média das marés altas) até 33 metros em direção a terra. Um problema colateral que se apresenta desde o início, é que a geometria de referência ao estabelecimento da profundidade destes bens é a linha do preamar-médio (LPM) de 1831.

Desta feita, pretende-se através da presente pesquisa, apresentar a adversidade do tema, uma vez que o conflito de direitos fundamentais envolvidos, como por exemplo, o direito à moradia, o direito ao meio ambiente, se apresentam como indispensáveis para análise e estruturação da competência, fiscalização e responsabilidade civil, frente aos desastres frequentemente ocorridos em Terrenos de Marinha.

Assim, o trabalho tem sua significância calcada e materializada pela real necessidade de se estabelecer novos paradigmas, vez que, pautado no princípio da precaução e prevenção, o ordenamento ocupacional precisa atender à ordem econômica, bem como aos preceitos dos direitos difusos.

A problemática enfrentada nesta Dissertação pode ser verificada em amplas faixas de influência paisagística litorânea no Estado do Pará, contudo a principal motivação veio do acompanhamento dos trabalhos acerca do meio físico da Cidade de Abaetetuba, o qual foi desenvolvido pela Colega de Turma de Mestrado Profissional Thamna Máira Lourinho Silva. Aquele trabalho demonstrou que a Cidade de Abaetetuba se urbanizou, em tempos recentes, na maioria das vezes, ocupando áreas físicas com extrema fragilidade, em razão da população

que promoveu a ocupação das margens de rios, com intensa vulnerabilidade e desatenção às premissas de um plano diretor.

No Município de Abaetetuba houve um desastre emblemático, no Bairro de São João, em 04 de Janeiro de 2014, o qual provocou um dano significativo envolvendo imóveis de 67 famílias locais.

Assim, a intenção maior nesse momento é assinalar que há a extrema necessidade de se “estretar” os laços e a ligação entre as investigações de cunho Geológico/Geomorfológico e as pesquisas Jurídicas. Assim, esse trabalho constitui o arcabouço Teórico-Jurídico daquela investigação acerca do Meio Físico, desenvolvido pela Colega citada supra. Eles representam claramente, faces da mesma problemática e comprovam essa urgente necessidade de integração.

Para uma melhor compreensão, o trabalho será dividido em três partes, iniciando com uma passagem por uma análise histórica dos Terrenos de Marinha, os modos de utilização, a ocupação ribeirinha.

Posteriormente, se abordará a legislação acerca dos Terrenos de Marinha, mais precisamente, a Proposta de Emenda Constitucional nº 39/2011, que propõe a titularização daqueles, bem como a responsabilidade civil.

Por fim, o trabalho demonstrará como se encontra a atual situação da demarcação dos Terrenos de Marinha pela Superintendência do Patrimônio Público da União - SPU, que por meio de um Plano Nacional de Caracterização, busca realizar a demarcação destes bens públicos em todo território nacional.

Como produto técnico será proposto um “Ato Normativo” na espécie “recomendação”, aos técnicos da Prefeitura de Abaetetuba, que estejam envolvidos com as situações do Serviço Público envolvendo os Terrenos de Marinha (Apêndice A). Essa recomendação pode ser adaptada a qualquer outra administração Pública de ente federado, sem nenhuma dificuldade, em cujas terras repousem total ou parcialmente sobre Geomorfologias Costeiras.

2 OBJETIVOS

Desenvolver a pesquisa dos Terrenos de Marinha, utilizando instrumentos de vários ramos do Direito, buscando demonstrar a preocupação em tratar a problemática do uso e ocupação do solo dessas áreas, da titulação das mesmas na perspectiva constitucional e, conseqüentemente, a existência de uma colisão de direitos fundamentais no uso deste instituto jurídico e de seus acréscidos.

2.1 OBJETIVO GERAL

A pesquisa visa analisar e debater a proposição de um modelo de intervenção preventivo para populações vulneráveis, e em situação de risco, susceptíveis a desastres naturais, permitindo que tais sujeitos possam participar ativamente na redução dos mesmos, bem como demonstrar a problemática na titularização dos Terrenos de Marinha e a dificuldade demarcatória destas áreas, a partir da Linha Preamar Média de 1831.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) Caracterizar a importância da ordem jurídica constitucional no que tange a demarcação dos Terrenos de Marinha.
- b) Compreender o papel da regulação jurídica dos desastres ambientais e o surgimento do direito dos desastres.
- c) Demonstrar a fragilidade da PEC nº 39/2011, que busca titularizar os Terrenos de Marinha.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, a metodologia utilizada foi o método qualitativo.

O trabalho buscou desenvolver primeiramente a pesquisa secundária e qualitativa consistindo no levantamento de bibliografias sobre o tema, principalmente no que tange a normatização existente.

O tema pesquisado é pouco difundido e não possui uma vasta bibliografia acerca do assunto, no entanto, exatamente pela falta de interesse de muitos estudiosos em voltar o olhar para esta questão, que esta pesquisa objetivou contribuir para o arcabouço dos Terrenos de Marinha sob o viés legal, além da percepção ambiental dos riscos e vulnerabilidades destas áreas.

Fora realizado ainda, um estudo jurisprudencial acerca da demarcação dos Terrenos de Marinha, bem como uma análise legal de todo arcabouço normativo acerca deste instituto, bem como da PEC nº 39/2011 que visa extinguir os Terrenos de Marinha, fazendo a sua titularização.

O trabalho de demarcação realizado pela SPU no Plano Nacional de Caracterização foi também uma excelente fonte de coleta de dados no que tange a situação de demarcação dos Terrenos de Marinha no Brasil, possibilitando maior alcance de dados e coleta de informações da presente pesquisa.

Ademais, a deficiência de cartilhas, atos normativos e meios de concretização e contribuição dos passos a serem dados diante da problemática encontrada na prática por técnicos de Secretarias, principalmente no Município de Abaetetuba, ao visitar e conhecer locais de alta vulnerabilidade em Terrenos de Marinha, foi também um grande propulsor para a escolha do método a ser utilizado.

Assim, o trabalho encerra-se com as Considerações Finais, momento no qual são apresentados os principais pontos conclusivos da presente pesquisa, e em sendo um tema que enseja muitas reflexões estimula a continuidade dos estudos acerca das reflexões dos Terrenos de Marinha, principalmente no que tange sua utilidade como área de preservação, além da necessidade de considerar-se a vulnerabilidade das populações que residem nesses locais da orla brasileira.

Com essa estrutura, busca-se alcançar o propósito da escolha do tema de pesquisa, em que pese as dificuldades encontradas, tanto bibliográfica, quanto de delimitação, de falta de instrumentos para aprofundar a atenção no instituto dos Terrenos de Marinha, que é tão importante dentro do ordenamento jurídico, principalmente pela intensa necessidade da indústria imobiliária em ocupar a costa.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS

Inicialmente, faz-se necessário percorrer um breve contexto histórico, acerca do tema objeto de estudo, considerando, portanto, os primeiros momentos em que se falou de ocupação de Terrenos de Marinha em nosso país.

Nesse ínterim, mister conceituar “terrenos de marinha”, consoante dispõe o Decreto-Lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946, que em seu art. 2º, alíneas “a” e “b”, e em seu parágrafo único preceituam:

Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, metros 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.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

No entanto, faz-se necessário demonstrar ainda a conceituação de “acrescidos de marinha” e “terrenos marginais”. Veja-se:

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 marinha.

Art. 4º. São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

Impende destacar logo, em uma primeira análise do conceito legal de Terrenos de Marinha, que foi considerado a posição da linha do preamar-médio de 1831, ponto este que será objeto de análise ao longo do trabalho. À exemplo, temos a Figura 1.

Figura 1– Terrenos e Marinha e Seus Acrescidos.



Fonte: Rodrigues (2016a).

Mister ainda, inferir-se o Art. 20, VII, da Constituição Brasileira de 1988:

Art. 20. São bens da União:

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

Conforme ensina Hely Lopes Meireles(2011) a reserva dominial da União tem finalidade de assegurar a defesa e o interesse nacionais, sem, contudo, restringir a competência estadual e municipal no ordenamento territorial e urbanístico dos Terrenos de Marinha, quando utilizados por particulares para fins civis.

Assim, necessário entender como ocorreu a ocupação de Terrenos de Marinha e seus Acrescidos historicamente, uma vez que a primeira lei ao tratar daquele instituto foi datada de 15 de novembro de 1831, no Art. 51, § 14.

O Decreto 4.105, de 22 de fevereiro de 1868 previu em seu art. 1º, §1º:

São terrenos de marinha todos os que banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distancia de 15 braças craveiras para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio.

Carlos Roberto Menezes (2003) assevera que a marcação de 15 braças, equivale atualmente a de 33 metros previstos no Dec. Lei 9.760/46, conforme visto acima.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) classifica os Terrenos de Marinha como bens dominicais, porque podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda. De acordo com esta autora, o repasse ao particular dá-se sob o regime de aforamento ou enfiteuse. Neste instituto a União tem o domínio direto, repassando o domínio útil ao enfiteuta, mediante pagamento de importância anual, denominada foro, conforme rege o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de Setembro de 1946, e observa ainda que os terrenos acrescidos podem pertencer tanto à União como ao particular:

Os terrenos acrescidos, tanto se formam para o lado do mar, em acréscimo aos terrenos de marinha, como para o lado do rio, em acréscimo aos terrenos reservados. Os primeiros pertencem à União (art 20, VII, da Constituição). Os segundos podem pertencer ao particular ou constituir patrimônio público. Pelo artigo 538 do CC de 16, os acréscimos formados por depósitos e aterros naturais ou pelo desvio das águas, ainda que estes sejam navegáveis, pertencem aos donos dos terrenos marginais. O artigo 1250 do CC altera um pouco a redação, ao estabelecer que “os acréscimos formados, sucessivamente e ininterruptamente, por depósitos e aterros naturais ao longo das margens das correntes, ou pelo desvio das águas destas, pertencem aos donos dos terrenos marginais, sem indenização.

O Código de Águas, por sua vez, que fora instituído por meio do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, traz em seu bojo, mais precisamente em seu art. 16, §1º a afirmação de que são públicos os terrenos acrescidos formados por aluvião:

Art. 16. Constituem "aluvião" os acréscimos que sucessiva e imperceptivelmente se formarem para a parte do mar e das correntes, aquém do ponto a que chega o preamar médio, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas.

§ 1º Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou se por algum título legítimo não forem do domínio particular.

Os Terrenos de Marinha são caracterizados como bens dominicais, consoante se depreende do art. 11, § 1º, do Código de Águas: “Art. 11. São públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular; § 1º. Os terrenos de marinha;”

A definição legal dos bens públicos dominicais está inserta no art. 99, III do Código Civil de 2002 que assim dispõe: “São bens públicos: III – os dominicais, que constituem o

patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de casa uma dessas entidades”.

Conforme disposto no Decreto-lei nº. 9.760/1946 em seu art. 127 e seguintes, os Terrenos de Marinha, em sendo bens públicos, estão sujeitos a concessões, podendo ser objeto de ocupação, assim como a Lei nº. 9.636/1998 que permite a pactuação de contratos para utilização de bens da União, como a ocupação, aforamento, cessão, permissão de uso, permissão de uso especial para fins de moradia e alienação.

Os imóveis públicos federais, de modo geral, podem ser classificados em três tipos, em razão da destinação que lhes pode ser dada: (a) bens de uso comum do povo, afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos; (b) bens de uso especial, que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes etc.; e (c) bens dominiais, que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso (BRASIL, 2017). Veja-se abaixo exemplos de bem de uso comum do povo, bem de uso especial e bem dominial:

Figura 2—Praia da Barra Velha, Soure (PA).



Fonte: VISITE ... (2019).

Figura 3–Prédio do Ministério da Justiça em Brasília (DF).



Fonte: (BRASIL, 2019).

Figura 4– Bem de Uso Dominial.



Fonte: (BRASIL, 2017).

A primeira autorização para aforamento de um imóvel localizado em Terreno de Marinha no Brasil foi concedida em 21.01.1809, por meio de um Decreto Imperial, do então Príncipe Regente D. João, que mandou “aforar os terrenos das praias da gamboa e saco do alferes próprios para armazens e trapiches” (RODRIGUES, 2016b, p. 37), ainda no Brasil Império.

Verifica-se, portanto, que o estudo dos Terrenos de Marinha possui uma evolução histórica, desde o Brasil Império com consequentes modificações, principalmente no que tange sua regulamentação com o passar das décadas.

Conforme art. 51, § 14 da Lei de 15 de novembro de 1831, a intenção foi colocar à disposição das Câmaras Municipais os Terrenos de Marinha para destinação a logradouros públicos, e permitir o aforamento destes terrenos como particulares, seguindo o interesse maior da Fazenda, estipulando o valor do foro para os que já tivessem edificado em terreno sem concessão e para os que tivessem sido concedidos condicionalmente, tudo visando a arrecadação de receitas (RODRIGUES, 2016b, p. 38-39).

Ademais, o desconhecimento ainda no ramo do Direito, acerca das causas geológicas relacionadas aos Terrenos de Marinha, produz resultados incertos em causas ambientais. Veja-se:

Mas, o que se apresenta, é que apesar de preparado o campo, a maioria dos “trabalhadores” do Direito, ainda desconhece o objeto geológico de seu patrocínio, nas causas ambientais, dentre estas os Terrenos de Marinha e Seus Acrescidos. Alguns dispositivos são, então, não tão bem produzidos, tecnicamente equivocados, redundando em aplicações com não tanto sucesso, e algumas vezes produzindo uma ‘Justiça pelo avesso’ (BORGES *et al.*, 2012, p. 40).

O uso e a ocupação irregular do solo em áreas sujeitas a inundações, desmoronamentos e outros eventos naturais, bem como a velocidade das transformações socioeconômicas, representam desafios para a sociedade, em especial para as populações de baixa renda.

4.1.1 Modos de utilização dos terrenos de marinha

Optou-se neste trabalho, por evidenciar apenas as formas de utilização relacionadas à possibilidade ou não, de ocorrer a incidência do imposto predial e territorial urbano, quais sejam: aforamento (enfiteuse) e ocupação.

No que se refere ao aforamento ou enfiteuse, estas são expressões sinônimas utilizadas pela doutrina que significa:

Contrato pelo qual o proprietário do imóvel transfere o domínio útil e perpétuo deste, mediante pagamento de foro anual, certo e invariável. [...] aforamento é conhecido também por enfiteuse [...] contrato bilateral e oneroso, no qual, por ato inter vivos ou por disposição de última vontade, o proprietário do imóvel confere, perpetuamente, a outrem o domínio útil desde, mediante pagamento de uma pensão atual, invariável, denominada foro (ACQUAVIVA, 2000, P. 53).

Assim, no aforamento, o que ocorre é a divisão do direito a propriedade em domínio útil e domínio direto, onde o primeiro é transmitido ao foreiro e o segundo fica com o proprietário do imóvel, que permite o direito ao uso e gozo do bem, sendo esses repassados ao detentor do domínio útil.

O aforamento ou enfiteuse resta disciplinado no Código Civil de 1916, pois o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406) proíbe a realização de enfiteuse, tendo em vista que o instituto foi abolido pela Constituição Federal de 1988, por meio do art. 49 do ADCT.

Contudo, esta proibição não afetou os Terrenos de Marinha, pois o aforamento neste instituto se caracteriza quando a União transmite ao terceiro (foreiro) o domínio útil do imóvel, por meio de pagamento de valor anual (foro).

Consoante dispõe o art. 201, do Decreto-lei nº 9.760/1946, tanto o foro quanto o laudêmio, são considerados créditos fiscais, motivo pelo qual, o não pagamento pode levar ao ajuizamento de ação de execução fiscal, com o objetivo de cobrar esses valores.

Assim, verifica-se que neste instituto, caso não haja interesse da União no uso do imóvel, aliena-se ao domínio útil do mesmo, mantendo-se, porém, a União, como proprietária e titular de domínio direto.

A ocupação, por sua vez, conforme art. 1º do Decreto-lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, não pode ser gratuita nos terrenos da União, exceto em casos autorizados por lei. O supracitado Decreto determina ainda, em seu art. 2º, que a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) deve efetuar o levantamento dos terrenos ocupados, realizando a inscrição e cobrança de taxa de ocupação dos mesmos.

Os ocupantes desses imóveis de domínio da União ficam obrigados ao pagamento de taxa de ocupação anual, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, sendo anualmente atualizada pela SPU. A referida taxa será de 2% para aquelas ocupações inscritas até 30 de setembro de 1988, consoante se depreende do art. 1º do Decreto-lei nº 2.398/1987.

4.1.2 Ocupações ribeirinhas e os aspectos de vulnerabilidade

Tendo em conta que o objeto de estudo constitui uma das paisagens naturais, sujeitas a incidência de risco natural, é nítida a percepção de que grande parte da população ameaçada, é formada por ribeirinhos que residem em Terrenos de Marinha e muitas vezes, por uma necessidade econômica, moram perto dos estuários, em terrenos passíveis de inundações, os quais em suas margens podem conter deslizamentos, desmoronamentos, bem como ainda podem experimentar a incidência de colapsos (FONSECA, 2014) durante seu uso. Assim, o atendimento às normas de Direito Ambiental e à legislação existente acerca dos Terrenos de Marinha não é observada, conforme se verificará no próximo capítulo deste trabalho.

As áreas ribeirinhas são consagradas como locais tradicionais para a moradia e a atividade econômica, da população que reside às margens dos rios, e estão sujeitas à legislação dos Terrenos de Marinha, que pertencem à União, tornando muitas vezes ilegítima a ocupação.

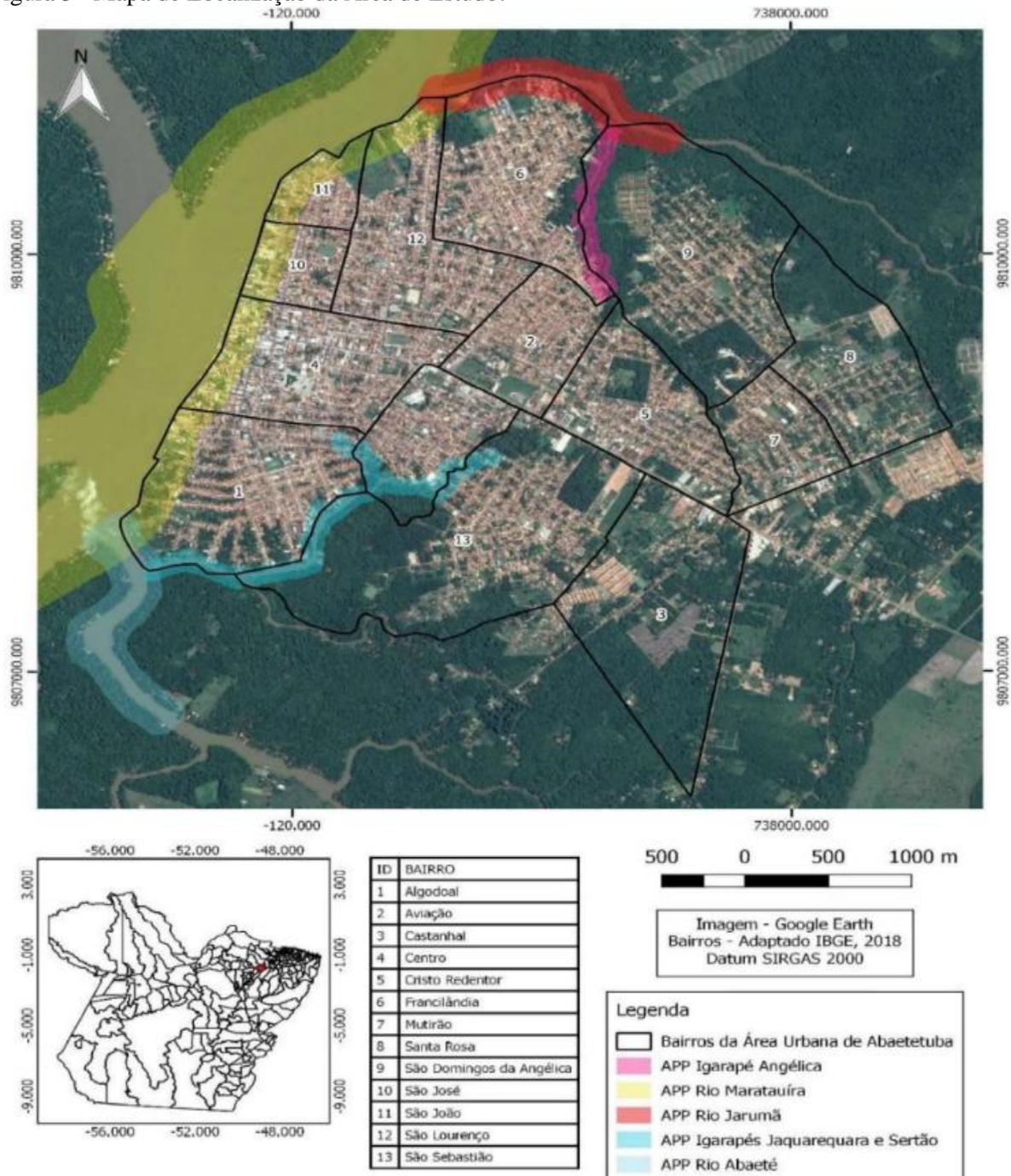
Conforme assegura ParaguassuÉleres (2011) acerca da legislação:

(...) a atual legislação representa uma intervenção territorial federal nos estados e municípios, com a agravante de que as GRPUs (Gerência Regional de Patrimônio da União) locais não têm estrutura técnica e jurídica suficientes para resolver os casos que lhes são apresentados. A legislação sobre a matéria não leva em conta as leis municipais, plano diretor, interferindo, assim, nas administrações locais.

Assim, a área que utilizaremos para demonstrar no presente trabalho, a ocupação ribeirinha e os conflitos legais decorrentes dessa ocupação, será o Município de Abaetetuba, Cidade esta localizada cerca de 120 km de Belém, no Estado do Pará. Os dados geológicos e geográficos terão por base os levantamentos realizados na Dissertação de Mestrado, cujo tema foi “Análise do Uso e Ocupação do Solo e Mapeamento de Áreas Aterradas em Abaetetuba – PA”, elaborada por Thamna Maíra Lourinho Silva em 2018.

Assim, a localização da área investigada neste trabalho é indicada no mapa de Silva (2017), senão vejamos:

Figura 5– Mapa de Localização da Área de Estudo.



Fonte: Silva (2017, p. 23)

Conforme se verifica no mapa do Município de Abaetetuba (PA) acima colacionado, existe uma larga ocupação às margens do Rio Maratauíra, o que orientou aquela pesquisa, uma vez que, eventos relacionados à colapsos de aterro acometeram a comunidade que ali ainda se instala, uma vez que:

Tal evento afetou cerca de 67 (sessenta e sete) famílias, onde 13 (treze) casas foram destruídas e 49 (quarenta e nove) interditadas. Segundo o relato da Defesa Civil do Estado (G1, 2014), as causas foram o crescimento desordenado do Bairro e a construção de casas sobre o rio (SILVA, 2017, p. 13).

Nesse ínterim, é de suma importância entender como esse processo de ocupação ribeirinha iniciou-se historicamente. Para Iêda Rodrigues da Silva (2017, p. 4):

É preciso notar que a natureza é um componente a se considerar no que diz respeito à diversidade da Amazônia, principalmente quando se trata da compreensão dos modos de vida e das identidades das populações ribeirinhas. Existe um elo entre estas populações e os ecossistemas. É nesta relação com a natureza que as populações tradicionais constroem todo seu modo de vida a partir de um conhecimento empírico, que é transferido de pai para filho.

Aliás, não é difícil compreender o que leva pessoas se fixarem às margens dos rios, uma vez que essa população ribeirinha busca estabelecer com a natureza, além de seu modo de vida, a subsistência de sua família, criando, portanto, vínculo com o ecossistema, consoante se depreende do excerto abaixo:

A Amazônia é ocupada por uma diversidade de grupos étnicos e por populações tradicionais, historicamente constituídas, a partir dos vários processos de colonização e miscigenação por que passou a região. Pode-se afirmar que o homem amazônico é resultado dos intercâmbios históricos entre diferentes povos e etnias. Tal intercâmbio possibilitou uma herança que se revela nas mais diferentes manifestações socioculturais expressas pelo homem amazônico na vida cotidiana, quais sejam: as relações de trabalho, a educação, a religião, as lendas, os hábitos alimentares e familiares (LIRA; CHAVES, 2016, p. 70).

Contudo, a instalação da população ribeirinha às margens dos rios, possui, na grande maioria das vezes, consequências desastrosas para si próprias, principalmente no que toca a integridade física e a saúde dessas pessoas.

Não é difícil ocorrer processos erosivos, uma vez que o risco decorrente de enchentes e inundações é alto, tendo em vista que as casas construídas estão apoiadas nas margens ou dentro do leito dos córregos, ou seja, no caminho natural das águas e em áreas de preservação permanente.

Importante mencionar ainda, dentro desse processo de evolução histórica de ocupação ribeirinha, as chamadas “estearias”, que estudadas por alguns arqueólogos brasileiros na

década de 1990, apontavam que eram os sítios cientificamente menos conhecidos no Brasil e conforme investigações realizadas, as “estearias” eram assentamentos em áreas alagadiças, nas quais as moradias foram construídas sobre os “esteios” de madeira (NAVARRO; COSTA, 2017).

Para o Código Florestal instituído pela Lei 12.651, de 25 de Maio de 2012, o dispositivo contido no Art. 3º, II, dá conta de que as áreas de preservação permanente (APP's) são aquelas protegidas nos termos da lei, cobertas ou não por vegetação nativa, com as funções ambientais de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Portanto, estudar a gestão urbana considerando as áreas legalmente protegidas, bem como aquelas ambientalmente mais vulneráveis, faz-se imprescindível. De acordo com o que preceitua Ussier (2011, p. 22) tem-se que:

(...) a contaminação dos recursos hídricos superficiais e subsuperficiais também está intimamente ligada à ocupação indevida das APP'S, na medida em que as atividades poluidoras se instalam próximas aos recursos hídricos e despejam ali diversos tipos de resíduos.

Segundo Cutter (2011) pode-se conceituar a vulnerabilidade como “o potencial para a perda”. Desse modo, o estudo acerca do risco social e ambiental existente em Abaetetuba possibilita a compreensão dos desastres ocorridos em Terrenos de Marinha, permitindo a criação de mecanismos para evitar a vulnerabilidade da população inserida nesse contexto.

Pode-se dizer ainda, que a vulnerabilidade se caracteriza em um perfil de grupos ou indivíduos, pela definição das suas condições para antecipar, resistir e lidar com os desastres, assim preceituando Manuela Prado Leitão (2018):

Influenciam a vulnerabilidade, portanto, a localização do assentamento da comunidade, a infraestrutura que a cerca, seu preparo e evacuação no caso de emergência, sua condição física, cultural, política, econômica e social. É por essa razão que os níveis de vulnerabilidade variam de comunidade para comunidade.

Ora, as razões pelas quais a vulnerabilidade aos desastres vem aumentando, de modo amplo, estão relacionadas com a condição obsoleta da infraestrutura construída, com a degradação ambiental, uso e ocupação do solo mal planejado ou negligente, educação

insuficiente acerca dos desastres e riscos associados, precariedade no acesso à saúde, migração desordenada para os centros urbanos, crescimento populacional, dentre outros fatores. Logo, a vulnerabilidade se revela como condição que não pode ser dispensada, quando se está diante de política pública de fomento à resiliência e de adequada gestão de risco.

Carvalho e Damacena (2012)*apud* Leitão (2018, p. 11) definem resiliência como: “A capacidade que um sistema apresenta de tolerar perturbações sem alterar suas estruturas e identidades básicas”. Desse modo, a resiliência abarca a participação de diversos atores sociais, inclusive do setor privado, quando permite a possibilidade de apresentar também as soluções para o risco.

Conforme será possível estudar mais adiante, a presente pesquisa tem o escopo de dirimir a problemática legislativa, juntamente com os fatores que possibilitam que ribeirinhos ocupem Terrenos de Marinha e APP's, sem qualquer fiscalização do poder público.

Assim, para avanço da pesquisa, necessário ainda, compreender que tais áreas muitas vezes requerem atenção de questões fundiárias e de proteção ambiental. Nesse aspecto, diversas situações de conflitos fundiários e até mesmo de restrições legislativas do uso e ocupação do solo, revelam em muitos casos, conflitos com o modo de vida das famílias, conforme exposto acima.

4.2 A INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA DISCUTINDO VÁRZEA E SUA CONSTITUIÇÃO EM TORNO DOS TERRENOS DE MARINHA E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Neste capítulo apresenta-se a abordagem legislativa envolvendo a ocupação em Várzea, Terrenos de Marinha e Áreas de Preservação Permanente, inclusive análise quanto aos riscos envolvidos na ocupação irregular dessas áreas.

Nesse sentido, Carvalho (2015, p. 45) assevera:

O Direito, seja como prática nuclear (judiciária) ou periférica (legislação), deve normatizar um processo de estabilização dinâmica dos desastres. Neste sentido, as melhores práticas (*betterpractices*) consistem em aplicações locais de formas de enfrentamento dos desastres, enfatizando o conhecimento cultural, geografia, ambiente e ciências locais.

É possível, desde logo, destacar a interdisciplinaridade dos ramos do Direito, para possibilitar a aplicação das formas de enfrentamentos dos sinistros significativos, naquilo que a literatura convencionou chamar de Direito dos Desastres, conforme descrito acima. Assim, (CARVALHO, 2015, p. 49), preceitua:

A primeira e, talvez, a mais intensa interação entre o Direito dos Desastres com outras racionalidades jurídicas se dá com o Direito Ambiental, pois os desastres ambientais estão, na grande maioria das vezes, ligados umbilicalmente a falhas no processo regulatório, no seu cumprimento, bem como, na fiscalização ambiental (CARVALHO, 2015, p. 49).

Conforme continua Carvalho (2015) em seu entendimento, outra grande interação entre os desastres e o Direito é com o chamado Direito Urbanístico:

As intersecções com o Direito Urbanístico são evidentes, primeiro, pelo fato das decisões acerca da ocupação do solo consistir em um dos principais fatores de ampliação de riscos e custos de desastres. Apesar da ocupação de áreas de risco parecer tratar-se de uma decisão privada e individual, esta, na grande maioria dos casos, é delineada por políticas públicas de ocupação do solo, sendo a ausência de planejamento e de controle também um fato de desencadeamento de ocupações irregulares de áreas de risco (CARVALHO, 2015, p. 51).

Logo, pode-se constatar brevemente que durante o ciclo dos desastres, vários ramos do Direito são chamados para atuar, com a finalidade de prevenir, minimizar, dar resposta, compensar ou reconstruir locais atingidos por danos catastróficos.

Desse modo, a abordagem inicial primordial para o desenvolvimento deste capítulo, após análise do instituto dos Terrenos de Marinha, é a regulamentação da ocupação desordenada que possui grandes divergências e embates doutrinários e jurisprudenciais.

Assim, veja-se o que tem entendido os Tribunais Superiores acerca do assunto:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMÓVEL. PROPRIEDADE DA UNIÃO. TRANSFERÊNCIA ENTRE PARTICULARES. OBRIGATORIEDADE DO PAGAMENTO DO LAUDÊMIO E OBTENÇÃO DE CERTIDÃO DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU. ESSÊNCIA DO ATO. NATUREZA DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO. INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535 , II , DO CPC . 1. O recorrente sustenta que o art. 535 , II , do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF. 2. Trata a presente demanda de pedido de anulação de contrato de compra e venda de imóvel entabulado e registrado pelos requeridos no Cartório do Registro Geral de Imóveis da 1ª Circunscrição de São Luis/MA sem o prévio

recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias. 3. O acórdão recorrido não vislumbrou prejuízo ao patrimônio público, porque a irregularidade formal do contrato não atingiria a essencialidade do ato de compra e venda. Ademais, o valor devido do laudêmio poderia ser cobrado posteriormente através de Ação de Execução. 4. Os bens públicos podem ser classificados como bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. A diferença principal entre eles reside no fato de que as duas primeiras espécies possuem destinação pública, enquanto a terceira não a possui. 5. Os terrenos pertencentes à União são bens públicos, apesar de os bens dominicais terem destinação precipuamente particular. Seguindo o escólio da ilustre professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que alerta, em sua obra *Direito Administrativo*, 5ª edição, ed. Atlas, pg. 425, que "o regime dos bens dominicais é parcialmente público e parcialmente privado.

É possível influir-se do julgado acima, RESP 1.590.022-MA, que a União deve acompanhar, através da Secretaria de Patrimônio da União, a realização da transferência de um bem sob o seu domínio e nesse, viés, urge destacar a Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2011, apresentada em 14.11.2016, cujos autores são: Arnaldo Jordy – PPS/PA, José Chaves -PTB/PE e Zoinho – PR/RJ.

A supracitada PEC, em suma preconiza que:

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 acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.

A justificativa da supracitada PEC é o fato de que a instituição dos Terrenos de Marinha se deu há mais de cento e cinquenta anos, o que remonta a uma situação que não mais se coaduna com a realidade brasileira.

A proposta de emenda à constituição considera que o crescimento populacional nas cidades, principalmente em Terrenos de Marinha com a alta tributação, demonstra a clara situação onde a União estaria angariando recursos, de algo que é de exclusiva propriedade do contribuinte e, conseqüentemente, estaria acarretando restrições ao desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento e de planejamento territorial urbano, face às restrições de uso da titularidade ao poder público.

Elenca-se ainda, na PEC, o fato da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) carecer de pessoal, de recursos materiais e financeiros, para gerenciar adequadamente as receitas patrimoniais advindas de foros ou laudêmios.

Portanto, o que se busca é “premiar” aqueles que cumprem corretamente suas obrigações com Estado, passando a estes ocupantes regulares, o domínio pleno da propriedade situada em Terrenos de Marinha.

Eis o problema que se trata nesta pesquisa, uma vez que a titularização dos Terrenos de Marinha, fragilizaria a fiscalização, atualmente, já ineficaz, dando aso às ocorrências de mais desastres ambientais, tendo vista que nem todas as pessoas que ocupam tais áreas, possuem conhecimento suficiente para compreender o risco eminente, de se viver nesses sítios.

Há de se considerar ainda, o fato de grandes indústrias e polos empresariais instalarem-se em Terrenos de Marinha, ocasionando despejos de resíduos às margens de rios, e conseqüentemente, causando graves danos à população que reside no entorno das águas.

Importante frisar ainda que, estão apensadas à PEC nº 39/2011 as Propostas de Emenda à Constituição nos 16, 27 e 30, todas do ano de 2015, cujos propósitos também são de extinção do instituto dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, com a revogação do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do ADCT.

O parecer da comissão especial, acerca da destinação dos imóveis na PEC, dispõe o seguinte:

Quanto ao destino dos imóveis após a revogação da exclusividade da propriedade da União, a PEC nº 16/2015, do Deputado Heráclito Fortes, prevê que esses bens públicos passariam a integrar o patrimônio dos Municípios, ressalvados os imóveis atualmente utilizados pelo serviço público federal e os cedidos, a qualquer título, a órgãos e entidades públicas estaduais, na forma da lei, de iniciativa do Presidente da República. Caberia também à lei resguardar e regulamentar os direitos dos atuais ocupantes dos terrenos e demais situações jurídicas preexistentes. As PECs nº 27/2015, do Deputado César Souza, e nº 30/2015, dos Deputados Lelo Coimbra e Esperidião Amin, contêm regras similares às da proposição principal no que tange à definição da propriedade das áreas. Adicionalmente, a PEC nº 30/2015 dispõe sobre o registro de transmissão do domínio pleno pelo registro imobiliário após a aprovação das normas propostas.

Importante asseverar ainda que, o Executivo já editou a Medida Provisória nº 691/2015, convertida na Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que autorizou a alienação dos Terrenos de Marinha aos foreiros e ocupantes de boa-fé, nos limites permitidos pela Constituição.

O Relator da PEC, Deputado Alceu Moreira, manifestou-se no seguinte sentido:

Na verdade, a justificativa atual para a manutenção dos terrenos de marinha pode ser resumida ao aspecto financeiro. **Esses bens servem tão-somente como meio de arrecadação de receita para a União, por meio da cobrança de foros, laudêmios e taxas de ocupação.** A cobrança desses encargos tem um custo social que não pode ser ignorado. **Para o Poder Público, a participação dessa receita no total da arrecadação é pouco representativa. Já para os foreiros e ocupantes, o pagamento dos foros e taxas de ocupação, somado ao recolhimento de impostos e outros tributos locais, tem um peso considerável no orçamento familiar (destaque nosso).**

A assertiva acima não parece congruente, uma vez que a arrecadação de foros, laudêmios e taxas de ocupação deveriam estar intimamente vinculadas ao trabalho de fiscalização da SPU, bem como à trabalhos de desenvolvimento, principalmente, com a comunidade ribeirinha, pois há de se considerar que, para as grandes indústrias e polos empresariais, esta cobrança representa um peso mínimo, face ao porte econômico/financeiro destas empresas.

Assim, a análise acima leva somente em consideração a arrecadação que “é pouco representativa”, dado este que não se expõe na proposta de emenda, ou melhor, não se explica, assim como o peso no orçamento familiar, esquecendo-se da larga fonte de lucro auferida pelos polos industriais.

O Relator da PEC elenca ainda em seu voto, outro aspecto relacionado ao conflito entre a União e os Municípios. Veja-se:

Há outro relevante aspecto a se considerar, que é o conflito, envolvendo a União e os Municípios, na gestão das áreas ocupadas. De fato, as discussões ocorridas na Comissão evidenciaram que **o problema dos terrenos de marinha é algo que ocorre basicamente nas áreas urbanas.** Por um lado, o Município (em alguns casos, o Estado) arca com quase **toda a infraestrutura em torno dos terrenos de marinha - pavimentação, iluminação pública, limpeza pública, segurança, instalação de água e esgoto, de rede elétrica etc - restando claro que tais imóveis, quando ocupados, adensam a área urbana e sobrecarregam os serviços públicos, nenhum a cargo da União.** Por outro lado, é a União que arrecada os foros, laudêmios e taxa de ocupação. Adicionalmente, a dupla instância administrativa causa muitos transtornos a investimentos de grande interesse público e dificulta o estabelecimento de planos diretores modernos, uma vez que a concretização de determinados projetos demanda soluções jurídicas tanto no âmbito municipal como da União (destaque nosso).

A esta altura da discussão, aponta-se para um entendimento parcialmente errôneo, uma vez que o problema dos Terrenos de Marinha não está inserto principalmente nas áreas

urbanas, considerando-se que grande parte da comunidade ribeirinha situada em Terrenos de Marinha, não está em áreas de cidades, mas sim a ocupar grandes extensões não urbanas, arrodoadas de terrenos alagados ou alagáveis.

Ademais, o que se busca, portanto, com a PEC, é a titularização dos Terrenos de Marinha já ocupados; onde as áreas não ocupadas, permaneceriam com a União. Assim, a fiscalização exatamente das áreas que merecem maior atenção da SPU, que são aquelas em que há ocupação, passariam ao domínio do Município, o qual não faria a arrecadação e conseqüentemente teria prejudicada tal atividade, enquanto as áreas não ocupadas permaneceriam sob o domínio da União, sem arrecadação e sem necessidade de fiscalização, já que ali não existiria assentamento humano. Veja-se:

Transferem-se aos foreiros, ocupantes e cessionários as áreas por estes utilizadas. A medida faz justiça a essas pessoas e resolve definitivamente problemas que em muitos casos se arrastam há décadas, nas esferas administrativa e judicial. Cabe destacar que, em relação aos ocupantes, dois requisitos são exigidos: que a ocupação tenha ocorrido até cinco anos antes da data de publicação da Emenda e que seja formalmente comprovada a boa-fé. Essas exigências buscam impedir a ocupação especulativa dos terrenos. Assim, somente nas situações consolidadas até aquela data será assegurada a transferência do domínio pleno dos imóveis. **Quanto às áreas não ocupadas, entendemos que, de início, devam permanecer com a União. Entretanto, na hipótese de serem requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano, as áreas não ocupadas serão obrigatoriamente transferidas aos Municípios, desde que atendidos os requisitos previstos pela lei que regulamenta o art. 182 da Constituição (Estatuto da Cidade) e demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Dessa forma, atendem-se as necessidades do natural crescimento populacional e conseqüentemente da demanda por expansão do perímetro urbano do Município, com o devido cuidado para que se evite a ocupação desordenada ou especulativa.** É fixado prazo de dois anos para que a União adote as providências necessárias à transferência dos referidos imóveis. Esse prazo nos pareceu razoável em função de informações apresentadas em audiência pública pela Secretaria do Patrimônio da União, ao referir-se ao tempo necessário para fazer os levantamentos exigidos para a alienação dos imóveis, visando à aplicação da Lei nº 13.240/2015 (destaque nosso).

Outro ponto questionável também observado no voto do Relator Alceu Moreira é o fato de que:

(...) para a destinação dessas áreas o **princípio básico adotado é o de que a propriedade deve ser atribuída a quem lhe dá o devido aproveitamento.** Portanto, não é admissível que a União continue a gerir esse patrimônio com intuito meramente arrecadatório, em detrimento da função social da propriedade e do interesse público (destaque nosso).

Neste ponto, insta salientar o aproveitamento que estaria sendo observado para a transferência da propriedade, em detrimento da função social desta e do seu interesse público. Qual seria exatamente este aproveitamento que estaria sendo observado, para o critério da função social da propriedade?

Há que se ressaltar que os critérios utilizados para titularizar os Terrenos de Marinha, devem ser criados com muita cautela, tendo em vista que produção de uma normatividade com falhas pode causar transtornos ainda maiores. Esta afirmativa explica-se através do fragmento abaixo:

Arthur McEvoy argumenta com propriedade que muitas catástrofes ocorridas nos Estados Unidos até o presente **decorrem de uma normatividade equivocada, ou seja o direito induziu os agentes econômicos, os proprietários e o próprio Estado a atuarem no sentido de acelerarem os riscos de ocorrências de desastres, em prol de um discurso do avanço econômico e da promoção do bem-estar de forma justa e equilibrada, o direito, de forma contraditória, priorizou medidas que acentuaram as possibilidades de desastres**, resultando, na realidade, na mitigação desse bem-estar (LEITÃO, 2018, p. 53) (destaque nosso).

Assim, com base nas ponderações efetuadas até aqui, apontam para que a titularização, com a simples observância do aspecto monetário para a União, que não se traduz em importância relevante, como já exposto acima, a quando da citação do voto do relator da PEC em questão, bem como o suposto peso no orçamento familiar dos foreiros, como justificativa pela observância da função social da propriedade, para transferir o instituto dos Terrenos de Marinha aos ocupantes, precisa ser analisado com a devida vênia, uma vez que tal entendimento pode acentuar o risco de desastres.

Ora, se a titularização pela observância do requisito do atendimento à função social da propriedade for o critério base, deve-se fazer um paralelo com a ausência de fiscalização, que essa transferência pode causar como consequência.

Ademais, não se deve estabelecer o Direito como a única ciência capaz de controlar os desastres, uma vez que outras, inclusive as mais próximas da inovação, podem sabidamente combater riscos atuais e danos futuros.

Outrossim, há um Instrumento denominado TAUS, que é um Termo de Autorização de Uso Sustentável, que por meio da Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010, disciplina a utilização e o aproveitamento dos Imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, vejamos o que reza o art. 1º:

Art. 1º Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União.

Parágrafo único. A autorização prevista no caput poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não.

Assim, importante destacar que, caso a titularidade do Terreno de Marinha passe a ser de um polo industrial, por exemplo, o que não se explica na PEC, o estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA), com previsão inclusive no texto constitucional, em seu art. 25, §1º, é exigência antes da concessão de uma licença ambiental, sempre que se verificar potencial possibilidade de se causar significativo efeito negativo sobre o ambiente.

Nesse interim, cabe mencionar que todos os desastres, em alguma medida, guardam relação com decisões humanas, falhas atinentes à regulamentação e a sua influência sobre os ecossistemas, seja no tocante às causas, seja em função da gestão de riscos.

Portanto, frise-se a necessidade de se ressaltar a diferença entre a classificação de um desastre natural e aquele antropogênico. Veja-se a contribuição de Manuela Prado Leitão (2018, p. 53):

Naturais, são considerados aqueles cujas causas estão relacionadas com eventos da natureza e de intensidade irresistível, como fortes chuvas, secas, furacões, terremotos, erupções vulcânicas etc.; *antropogênicos* estão ligados a fatores humanos, de causas tecnológicas (acidentes industriais) ou sociopolíticas (guerras, perseguições). Podem ainda ser denominados *híbridos* quando há uma combinação desses fatores, sem que se possa identificar uma causa prevalecente.

Nesta senda, não se pode olvidar, que a não fiscalização de áreas de marinha ocupadas e titularizadas, pode propiciar desastres antropogênicos, vez que os fatores humanos, mais precisamente os acidentes industriais, serão aqueles que ocorrerão em uma escala maior do que obviamente os eventos da natureza.

Logo, faz-se necessário promover uma análise a partir da gestão de riscos, principalmente quando se verifica que suas causas podem relacionar-se com ações e tomada de decisões humanas, pelos dos gestores públicos e do comportamento do setor privado e da coletividade.

Assim, de suma importância o estudo acerca do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001) que trouxe modificações em seu texto, ao dispor em seus artigos 41, IV, 42-A e 42-B, a consideração do fator risco, na elaboração de um plano diretor daqueles entes federados inscritos no Cadastro Nacional de Municípios em Áreas de Risco, devendo ser feito um mapeamento dos riscos geológicos, para melhor planejamento do uso e ocupação do solo.

Oliveira e Lopes *apud* Leitão (2018, p. 48) preceituam:

O relacionamento entre os fenômenos de risco natural e os planos territoriais resulta ainda do facto de estes, enquanto instrumentos de *antecipação de ações futuras*, poderem fornecer indicações úteis para reduzir e/ou mitigar os níveis de riscos crescentes a que estão expostas as coletividades humanas, de forma a tornar o território menos vulnerável àquele tipo de fenômenos. De onde resulta serem os planos instrumentos adequados para, de forma preventiva e antecipatória, enfrentar situação de risco.

Ocorre que, como é sabido, os planos diretores não são pensados, e muitas vezes não são elaborados, considerando-se a vantajosidade de se promover um ordenamento territorial organizado e planejado, para mitigação de riscos, conforme se depreende da própria PEC, que em nenhuma passagem de seu texto, discorre acerca deste importante instrumento de organização territorial.

Há ainda que se atentar ao que dispõe a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979) que também sofreu alterações pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), quando passou a proibir o desmembramento e loteamento em áreas de risco, inseridas no plano diretor como não edificáveis (art. 12 e parágrafos).

Ademais, de suma importância elencar ainda, a questão fundiária, que tem sua regularização calcada na Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017, a qual dispõe acerca da necessidade de realização de um estudo técnico, que verifique a existência de riscos geotécnicos, de inundações e outros, possibilitando assim, a possibilidade de eliminação ou correção, antes da aprovação da regularização fundiária de núcleos urbanos informais.

O Código Florestal, por meio da Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012, foi alterado para permitir a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, que ocupam áreas de preservação permanente, desde que, atenda ao disposto em seus artigos 64 e 65, de modo a trata-las cuidadosamente e, sobretudo para com a área de risco e, promovendo nesta última um estudo técnico que promova uma situação melhor que a anterior.

Verifica-se, portanto, a fragilidade das normas envolvidas, face às propriedades bio-físicas dos ambientes, quando se resolve titularizar os Terrenos de Marinha, e mais ainda, quando se percebe que as questões insertas nesse contexto, as quais tiram da União o domínio dessas áreas, não são tão simples e, mais, não foram em nenhum momento consideradas na PEC.

Neste sentido é que Manuela Prado Leitão (2018, p. 55) leciona:

A despeito do direito ambiental apresentar algumas soluções de forma bastante peculiar, em relação aos instrumentos clássicos de direito civil, para fazer frente aos danos ambientais – uma responsabilidade objetiva, nexos de causalidade flexível, teoria do risco integral, abrangência do conceito de poluidor, inversão do ônus probatório etc. -, seus instrumentos hoje não são suficientes para responder às demandas dos desastres e dos riscos.

Tiago Fensterseifer (2009) apresenta uma perspectiva, na qual o Estado é responsável diante de inundações causadas por fortes chuvas, as quais destroem moradias irregulares e os pertences da população de baixa renda, que habita zonas de risco.

Nesse diapasão, é que se deve compreender, conforme exposto no primeiro capítulo do presente trabalho, que o Estado que não promove infraestrutura adequada, assim como preparo em assentamentos, está sendo omissivo e tal omissão, impede o acesso dessa população aos direitos sociais e fundamentais mais básicos.

4.2.1 Dos princípios do direito ambiental

Os princípios ambientais devem ser incorporados nessa temática, tais como: o princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador, princípio da informação e da participação, princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da responsabilidade compartilhada, princípio da função socioambiental da propriedade e princípio da integração.

Inicialmente, o princípio da prevenção impõe o agir diante da certeza, uma vez que é fundado na antecipação do futuro pela certeza, pois o evento catastrófico é por vezes reconhecido, como por exemplo, a previsibilidade e periodicidade de ocorrência de certos eventos da natureza.

O princípio da precaução foi consagrado na Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio 92, na seguinte forma:

Princípio 15 – Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Conforme leciona Marcos Abreu Torres (2016):

O cerne do princípio da precaução é a ameaça séria e irreversível do dano ao meio ambiente, mas nota-se que tal princípio não deve ser invocado desmesuradamente. Havendo dúvida que certa atividade ou empreendimento representa ao meio ambiente, não comprovado científica ou tecnologicamente, deve o Poder Público exigir que o interessado proceda à avaliação de riscos (p. 26).

Ora, a distinção que se pretendeu fazer entre os dois princípios apontados acima, é que na precaução se trabalha com incertezas científicas. Ademais, o princípio da prevenção, está inserto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), pois suas diretrizes apontam para a prioridade de ações preventivas relacionadas à minimização dos desastres.

O princípio da precaução por sua vez, se baseia no agir antecipadamente, para que se possa evitar o dano ou minorar suas consequências. Como exposto alhures, este princípio é trabalhado com base em incertezas sobre o dano ou evento potencialmente causador do dano, determinando desse modo, medidas de proteção e de segurança.

No entanto, a incerteza presente no princípio da precaução, não justifica a inércia, o que está expressamente previsto no art. 2º, parágrafo 2º da PNPDEC. Veja-se:

Art. 2º. É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotar as medidas necessárias à redução de riscos de desastres.

(...)

§2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

O princípio do poluidor pagador traz em seu bojo, a premissa de que os custos dos riscos de desastres devem ser potencializados por seus eventuais poluidores, tendo em vista que, em muitas situações, os desastres ambientais não são naturais, ainda que tenham como

estopim um fenômeno natural (vide as recentes rupturas de barragens de rejeito de mineração), é que se torna possível a aplicação do princípio do poluidor pagador nas políticas de prevenção de desastres.

Se pela ação humana criam-se riscos que originam ou acentuam os efeitos dos desastres, também pelo fato antropogênico o risco deve ser neutralizado, quer seja pelo Estado, ou pela atuação privada.

Por sua vez, os princípios da informação e da participação estão relacionados com o acesso à informação, como sendo um direito fundamental previsto no art. 5º, XIV da Constituição Federal de 1998, destacando-se ainda que, a obtenção de informações ambientais é gratuita e não necessita de justificativa para tal, sendo necessária apenas a demonstração do interesse.

A lei 10.650, de 16 de Abril de 2003, prevê expressamente o direito e o modo como as autoridades públicas deverão prestar informações ambientais, conforme determina o art. 2º, inciso IV, acerca da disponibilização de informações pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Igualmente, a participação deve observar a inclusão social em debates acerca de medidas que, de algum modo, provoquem impactos ao meio ambiente, fazendo-o, por exemplo, por meio de consultas e audiências públicas.

Manuela Prado Leitão (2018, p. 60) assevera ainda:

De outro lado, a sabedoria popular e o conhecimento tradicional fazem parte da gestão do risco, tendo em vista que os ensinamentos transmitidos ao longo de gerações em determinadas populações, sobretudo tradicionais locais estritamente relacionadas com a natureza – culturas indígenas e aborígenes, por exemplo – refletem comportamentos da natureza que podem ser esperados e devem ser considerados na prevenção de desastres, como ressaltado pelas declarações internacionais.

O princípio do desenvolvimento sustentável é conhecido como a espécie de desenvolvimento que equilibra as facetas, econômica, social e ambiental, impondo um dever transgeracional a todos, coletividade, e setores públicos e privados. Para Manuela Prado Leitão (2018) “Não se trata, pois, de um atributo apenas de nações mais desenvolvidas. O subdesenvolvimento não é justificativa para o descuido dos bens ambientais e da segurança da população” (p. 127).

Já o princípio da responsabilidade compartilhada dá-se em duas grandes esferas:

No plano internacional, pelas ações tomadas por cada país no controle e monitoramento dos desastres, desde as suas causas, com a respectiva cooperação internacional, em termos de trocas de informação e de assistência humanitária. No plano nacional, a responsabilidade é comum dos gestores das entidades federativas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, conforme competências delimitadas no PNPDEC, bem como do setor privado e do cidadão, que também deve adotar medidas de prevenção, preparação e resposta, dentro de suas respectivas limitações e atribuições (LEITÃO, 2018, p. 128).

Para o princípio da função socioambiental da propriedade, atender o equilíbrio ecológico e à qualidade de vida para a mitigação de risco, dentro do contexto da prevenção de desastres, é essencial, pois a propriedade apenas cumprirá a sua função socioambiental se não provocar danos ambientais, assim como não provocar o aumento de riscos e de vulnerabilidade.

Em suma, para o princípio da função social da propriedade o proprietário deve contribuir para a redução do risco e fortalecimento da resiliência ambiental, por meio da adoção de medidas de prevenção, de precaução e de controle de riscos toleráveis, que se sejam cabíveis.

Por fim, mas não menos importante, o princípio da integração está consagrado no art. 4º, inciso II da Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012) ao mencionar ser uma de suas diretrizes a “abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” quanto aos desastres.

4.2.2 Daresponsabilidade civil

A responsabilidade civil por desastres ambientais é objetiva, por força do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, e também em razão do risco da atividade exercida, conforme se depreende do art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

O dano ambiental atinge uma pluralidade de vítimas, assim como de bens, sendo difícil revelar a prova da culpa do agente poluidor, uma vez que, de modo geral, as atividades daquele está respaldada em autorizações e licenças ambientais concedidas ao Poder Público, gozando de licitude, por isso a razão de ser da adoção da responsabilidade objetiva.

Nessa esteira, a culpa é desconsiderada e a responsabilização direciona para o risco na ocorrência de dano e do nexo de causalidade, esta por sua vez, complexa, uma vez que abrange uma multiplicidade de causas.

A responsabilidade objetiva em tema de danos ambientais encontra guarida no plano constitucional, o qual permite a sua aplicação aos atos do Poder Público que causem danos ambientais, inclusive nos casos de omissão do Estado. Ademais, essa responsabilidade objetiva, também se volta para a ideia de evitar a privatização dos lucros e a socialização dos riscos, uma vez que quem auferir lucro com uma atividade e com ela cause danos, deve responder pelo risco ou pela externalidade negativa provocada.

Muito já se questionou se a responsabilidade civil ambiental, para o Estado, seria objetiva apenas e, tão somente, quando se tratasse de conduta ativa do Poder Público. Nos casos de omissão, se sustentou que a responsabilidade deveria ser subjetiva, sendo necessário provar que o ente público foi negligente e ações de fiscalização.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento, de que o ente público poderá ser solidariamente responsabilizado, com o agente privado, com base no disposto no art. 942, do Código Civil, caso seja considerado poluidor.

Confira-se abaixo, trecho da ementa de acórdão representativo do entendimento pacificado, proferido pelo Ministro Herman Benjamin (Superior Tribunal de Justiça – STF, 2019):

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. **DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO.** ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. (...) 5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. 14. **No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade**

ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). 16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

Assim, verifica-se que o Estado é constantemente chamado à responsabilização por inexistência de fiscalização adequada da segurança da atividade que licenciou. Logo, salvo em casos de má-fé ou ilegalidade do agente público, a responsabilização do Estado não ocorre pela concessão de licença para atividades lícitas, uma vez que somente será responsabilizado quando deixar de exercer seu dever de fiscalização.

Yussef Said Cahali (2013, p. 112) aponta:

A responsabilidade civil do Estado pelos danos resultantes de inundações causadas por precipitações pluviométricas excepcionais somente é de ser reconhecida naqueles casos em que se evidencia a falta de serviço, omissão ou falha, ainda que presumida, da Administração na execução ou conservação de obras que permitiriam o escoamento sem dano das águas acumuladas; e não quando, inexistente a obrigação de execução ou conservação de tais obras, o evento natural seja inteiramente imputado à fortuidade, dizendo-se, sob esse aspecto, que faltaria até o nexo de causalidade material.

É possível aqui fazer uma correlação com o que propõe a PEC nº 39/2011, uma vez que, sendo possível a titulação de Terrenos de Marinha, e em sendo esta área ocupada por uma empresa, considerando-se ainda que sairia da competência da SPU a fiscalização de tais áreas, não se estaria alargando a vulnerabilidade ao risco de precipitações pluviométricas, e, por conseguinte, dos danos decorrentes de enchentes e inundações?

A possibilidade de grupos de risco serem afetados por um desastre, face à ausência de fiscalização, repise-se, é de elevada monta, e o Estado deveria por sua vez, deixaria de ser responsabilizado?

A responsabilidade civil ambiental abraça a teoria do risco integral, que por sua vez, determina que aquele que cria o risco, deve responder por todo e qualquer dano decorrente de sua atividade, inclusive, se ocorressem algumas das causas excludentes de responsabilidade, quais sejam: força maior, caso fortuito, culpa exclusiva da vítima, uma vez que por esta teoria, aquelas não são excludentes de responsabilidade.

Por fim, deve-se fazer ainda uma breve análise acerca do nexo de causalidade, que é o terceiro pressuposto da responsabilidade civil ambiental, pois é necessário que ele exista, para a configuração da responsabilidade. Assim, uma condição será considerada causa, sempre que se verificar que sem ela, o resultado não teria ocorrido.

4.3 A ATUAL SITUAÇÃO NA DEMARCAÇÃO DOS TERRENOS DE MARINHA

O presente capítulo tem como objetivo elucidar algumas dúvidas acerca da demarcação dos Terrenos de Marinha e apresentar o produto técnico, fruto desta pesquisa, como possibilidade de solução do problema investigado.

Inicialmente, a razão pela qual se estabeleceu a faixa reservada em 15 braças, nunca fora justificada completamente, tendo sido elaboradas as mais diversas explicações, como por exemplo, atribuí-la ao alcance de balas de canhão.

Óbete Pereira de Lima e Roberval Felipe Pereira de Lima demonstram uma razão plausível para este valor, quando explicita que a extensão seria “suficiente para que um contingente militar com o efetivo de uma companhia, disposta com a testada de nove (9) soldados pudesse deslocar-se livremente da faixa litorânea” (LIMA; LIMA, 2019, p. 18).

Tendo sido apresentado o histórico frente aos Terrenos de Marinha, com os normativos regulatórios desse instituto, mister enfatizar que, atualmente, os Terrenos de Marinha estão regidos basicamente pela Constituição Federal de 1988, Decreto-Lei nº. 9.760/1946, Lei 9.636/1988 e o Decreto nº. 3.725/2001.

Frise-se que entre as alterações ocorridas nos textos originais do Decreto-Lei e da Lei acima citados, destaque-se a Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007, que prevê as medidas de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

É sabido que atualmente os Terrenos de Marinha são tidos como fonte de receita, destoando da sua condição de bem com enfoque na constituição, no entanto, esta condição de arrecadação, não está associada ao critério de fiscalização necessário nessas áreas, em que são ocupadas por uma população vulnerável.

A PEC nº. 39/2011 não pode ser considerada como meio de resolução dos problemas que se encontram atualmente neste instituto, principalmente pelo fato de existirem razões ainda mais preocupantes, do ponto de vista do risco, conforme tratado no capítulo anterior.

Paulo Afonso Leme Machado (2003, p. 113) assevera: “Os terrenos de marinha ganharam a valorização constitucional não para que depois fossem privatizados, esquecendo-se sua conotação de “bens de uso comum do povo”.

Por ser o instituto dos Terrenos de Marinha muito antigo, apresenta-se atualmente com uma problemática de delimitação em sua ordem prática e também jurídica, como por exemplo, a delimitação dos Terrenos de Marinha limítrofes ao mar ou ao longo de rios ou lagoas que sofrem influência das marés.

Ora, o Decreto-Lei nº. 9.760/1946 atribuiu à SPU, a competência para realizar a posição da Linha de Preamar Média de 1831, sendo esta uma condição fundamental para a demarcação de tais terrenos.

De acordo com o regramento acima, a SPU realizaria a demarcação da linha preamar média de 1831, com escopo em documentos da época, demonstrando-se, portanto, que os Terrenos de Marinha não se encontravam devidamente demarcados em 1946.

A Lei nº. 9.636/1998 possibilitou a formação de convênios e contratos para que a SPU pudesse cumprir sua missão, possibilidade esta expressa no art. 1º da citada Lei que assim dispõe: “firmar convênios com os Estados e Municípios em cujos territórios se localizem e, observado os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada”.

Por derradeiro, o problema é tão complexo, que mesmo após 60 anos de vigência do Decreto-Lei que estabeleceu a necessidade da SPU realizar a demarcação, com base na Linha Preamar Média de 1831, foi necessário o Judiciário, particulares e órgãos públicos aceitarem

outros critérios para demarcação, sendo certo que a pessoas que habitavam terrenos passíveis de serem identificados como de marinha, gerou uma nova situação jurídica aos moradores destas áreas que se consideravam plenos proprietários do imóvel.

Ademais, deve-se considerar ainda, que a falta de equipamentos adequados para que se possa auferir a atual Linha Preamar Média já se constitui como um empecilho, imagine-se estabelecer aquela de 1831.

Óbete Pereira e Roberval de Lima, em pesquisa de doutoramento, realizaram estudos para, utilizando instrumentos da hidrologia, geodésia, informática, topografia e cartografia, delimitar a linha de preamar média, na cidade de São Francisco do Sul/SC, resultando a pesquisa: que a linha preamar média de 1831 “real” está localizada a uma distância lateral da ordem de cem (100) metros, mar adentro, com relação a linha preamar média presumida pela SPU, ou seja, o local estudado estaria submerso, não havendo nenhuma ocupação sobre eles.

Atualmente, o grande problema dos Terrenos de Marinha, inclusive no judiciário Brasileiro, tem sido exatamente a delimitação, do procedimento legal que se adota, uma vez que o art. 11 do Decreto-Lei nº. 9.760/1946 assevera a necessidade de se convidar os interessados “certos e incertos, pessoalmente ou por edital”, para, querendo, apresentar a documentação atinente ao seu direito sobre o imóvel, com atenção brilhante aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Ainda,

Art. 11 – Para a realização do trabalho, o SPU convidará os interessados certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo, se assim lhes convier, plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos o trecho demarcado.

Assim, os interessados poderiam apresentar plantas e outros documentos, bem como esclarecimentos úteis ao andamento do procedimento administrativo. A grande problemática verificada é que, na maioria das vezes, os interessados somente tomam conhecimento da delimitação, quando instigados quanto ao pagamento de foros ou taxas de ocupação.

Veja-se abaixo posicionamento do STJ quanto à convocação dos interessados:

O colegiado entendeu, então, que as alterações legislativas, ocorridas entre 1946 e 2011, admitem **três diferentes situações para a citação nos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha**. Naqueles feitos até 31 de maio de 2007 (publicação da Lei 11.481), **deve ser respeitado o disposto na redação original do artigo 11 do Decreto-Lei 9.760/76, com a necessária intimação pessoal dos interessados certos e com domicílio**

conhecido. Quanto aos procedimentos ocorridos entre 1º de junho de 2007 e 27 de maio de 2011, período de vigência da Lei 11.481/07 até a concessão da cautelar pelo STF (ADI 4.264/PE) que suspendeu a eficácia do artigo 11 da Lei 11.481/07, com efeitos apenas *ex nunc* (sem retroação), **não há que se falar em ilegalidade da convocação apenas por edital.** Para os procedimentos demarcatórios iniciados após 27 de maio de 2011, a intimação pessoal de interessado certo e com endereço conhecido passa novamente a ser exigida. No caso apreciado, como o processo demarcatório teve início em 1973, a 1ª Turma reconheceu a **ilegalidade da demarcação sem a intimação pessoal e determinou a anulação de todos os lançamentos fiscais cobrados pela União.** *Com informações da Assessoria de Imprensa do STJ. REsp 1.526.584* (STJ, 2009). **(Destacou-se)**

Verifica-se a partir do excerto acima, que o procedimento de demarcação dos Terrenos de Marinha é minucioso e pode gerar a anulação de todos os lançamentos fiscais cobrados pela União, dada ao detalhado atendimento das situações de citação, respeitados os períodos acima expostos.

5 RESULTADOSE DISCUSSÕES

Com base na Portaria GM nº 776 de 5 de setembro de 2017, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Este trabalho busca trazer como produto técnico um Ato Normativo que foi definido pelo Portaria acima como:

Um ato normativo é uma norma jurídica que **estabelece ou sugere condutas de modo geral e abstrato, ou seja, sem destinatários específicos e tratando de hipóteses**. Atos normativos, como o próprio nome sugere, têm carga normativa, ou seja, estabelecem normas, regras, padrões ou obrigações. Diferentemente, por exemplo, de uma portaria de nomeação de um servidor em um cargo em comissão, ato de efeito concreto que, embora essencial para garantir a necessária formalidade e publicidade do ato administrativo, não tem carga normativa. (Destacou-se)

Desse modo, no afã de sugerir condutas para a minimização dos problemas enfrentados ante a propositura da PEC nº 39/2011, bem como as barreiras identificadas nesta pesquisa, acerca do estabelecimento da linha preamar média de 1831 e, assim, dos conflitos encontrados a quando da delimitação dos Terrenos de Marinha.

O Manual de Elaboração de Atos Normativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Anexo da Portaria GM nº 776/2017) dispõe ainda, acerca de algumas questões que devem ser analisadas a quando da elaboração de um ato normativo, são elas:

- A.1. Qual o objetivo pretendido? Qual problema se pretende resolver?
- A.2. Que falhas ou distorções foram identificadas? Como a situação se apresenta no caso concreto? Existe ato normativo regulamentando o tema?
- A.3. Quais são as repercussões do problema identificado para a sociedade, a economia, a administração pública?
- A.4. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema, e qual o número de casos a resolver?
- A.5. O que poderá acontecer se nada for feito? O problema se tornará mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?

Há ainda outros aspectos importantes a serem analisados a quando da elaboração de um ato normativo, motivo pelo qual fora realizada análise detalhada do Manual, para uma escorreita elaboração do produto técnico.

Considerando as espécies de ato normativo, que podem ser, por exemplo, portarias, normas de serviço, instruções normativas, resoluções e recomendações, optou-se no presente trabalho, pela elaboração de uma recomendação.

Assim, para o desenvolvimento do produto técnico, foi necessário responder as indagações constantes no Manual, para atender aos requisitos necessários, consolidando, desta forma, as discussões presentes nesta pesquisa.

Inicialmente, o objetivo pretendido é amparar principalmente técnicos das Secretarias do Estado, para diante do problema da ocupação dos Terrenos de Marinhas e seus acrescidos, saber o ponto de partida a ser adotado, ante a vulnerabilidade encontrada.

Até a conclusão desta investigação não foi localizado nenhuma recomendação expedida ou ato normativo, que regule a situação diante de um caso concreto e da observância de falhas ou distorções nas delimitações, por exemplo.

Sabe-se que as repercussões do problema de pesquisa são de elevada monta, para a economia, administração pública, mas, principalmente para a própria sociedade, pois com a ocupação desordenada em áreas de vulnerabilidade, que não deveriam ser ocupadas e estão sendo por desconhecimento ou ainda, por necessidade.

Com o produto técnico resultado do presente trabalho buscou-se alcançar principalmente os profissionais, que em muitos casos não conhecem qual a medida a ser adotada, diante da descoberta de grupos vivendo em situação de risco, assim como também para as próprias pessoas que encontram-se nesta situação, com o intuito de alcançar o maior número de destinatários possíveis.

Por fim, caso não seja atendida a recomendação fruto desta Dissertação, o problema obviamente poderá tornar-se mais grave. Aliás, caso não seja adotada qualquer medida, para minimização os riscos de desastres em áreas de ocupação de Terrenos de Marinha e seus acrescidos, muitas são as consequências que podem vir a ocorrer.

Destaca-se que a própria aprovação da PEC nº 39/2011 discutida nesta oportunidade, traria um grande transtorno para a sociedade de modo geral, por todas as considerações já ponderadas neste trabalho.

O assunto acerca dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos é bastante controvertido e repleto de particularidades. Entender essa espécie de bem público é fundamental para a compreensão das estruturas urbanas, das áreas de risco, da legalidade e vulnerabilidade contida nessas áreas.

Com esta pesquisa foi possível compreender os direitos fundamentais envolvidos, facilitando a aplicabilidade de conceitos e normas essenciais para o universo dos desastres ocorridos não somente na Cidade de Abaetetuba, como também em diversas outras áreas, pois o tema é corriqueiro em diversos Estados litorâneos do nosso país.

Cada vez mais o estudo do Direito associado ao estudo da Gestão de Riscos de Desastres vem se apresentando como essencial, uma vez que a erradicação plena de desastres naturais ou tecnológicos é impossível. No entanto, a sociedade pode se comportar como propulsora da transformação socioambiental, com o desenvolvimento de mecanismos que envolvam a coletividade, para o universo da prevenção de riscos e, também, a proteção de Direitos Humanos.

Desse modo, a elaboração de uma Recomendação, com novas perspectivas voltadas para a ação, diante das formas e locais de ocupação e titularização dos Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, é de suma importância.

A SPU elaborou um Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União de dezembro de 2017 (p. 12), cujo objetivo é:

Demonstrar as situações das demarcações em todo o Brasil, de forma a nortear as ações da Secretaria do Patrimônio da União referentes à caracterização das áreas de domínio da União ao longo destes 160 anos e as estratégias para concluir as demarcações para o futuro, na dimensão de até o ano de 2025 concluir.

Veja-se que o objetivo do supracitado Plano é demonstrar como as demarcações estão sendo realizadas em todo Brasil, para que se possa traçar as ações da SPU até conclusão em 2025, para então cumprir o estabelecido no art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760/46:

Art. 12-C. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, dos terrenos de marinha e seus acrescidos, de que tratam os arts. 2º, 3º e 4º deste Decreto-Lei.

Abaixo, é possível verificar uma tabela feita pela SPU, contendo todos os imóveis da União, classificados como de uso dominial e de uso especial, podendo estar ou não em área demarcada:

Figura 6– Imóveis da União com Registro Imobiliário.

| Imóveis da União com Registro Imobiliário da União | | | |
|--|------------------------------------|--|--|
| UF | Total base SIAPA (uso dominial) | Total na base SPIUnet (uso especial) | TOTAL DE IMOVEIS DA UNIÃO CADASTRADOS |
| AC | 2.435 | 245 | 2.680 |
| AL | 14.407 | 306 | 14.713 |
| AM | 4.934 | 729 | 5.663 |
| AP | 637 | 189 | 826 |
| BA | 30.352 | 1.485 | 31.837 |
| CE | 14.987 | 683 | 15.670 |
| DF | 1.077 | 10.770 | 11.847 |
| ES | 47.841 | 411 | 48.252 |
| GO | 849 | 1.708 | 2.557 |
| MA | 29.679 | 1.178 | 30.857 |
| MG | 624 | 1.728 | 2.352 |
| MS | 510 | 1.204 | 1.714 |
| MT | 3.665 | 501 | 4.166 |
| PA | 22.381 | 1.031 | 23.412 |
| PB | 10.935 | 462 | 11.397 |

Fonte: Plano Nacional de Caracterização (2017).

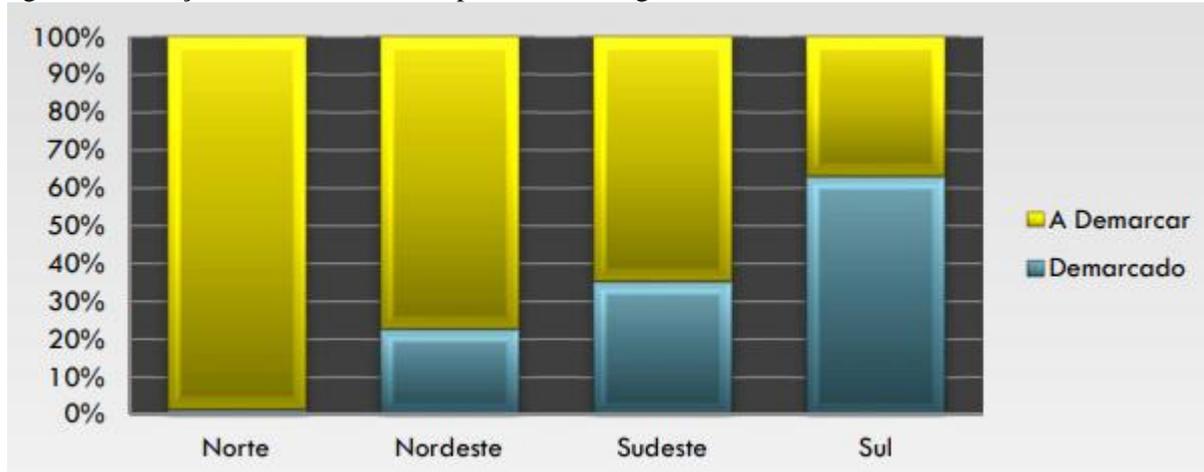
No Pará, é possível verificar que o total de imóveis cadastrados é de 23.412, entre os de uso dominial e os de uso especial. Observe-se ainda, a porcentagem da área demarcada e aquela a demarcar pela SPU:

Figura 7– Situação da Faixa Litorânea por Estado.

| REGIÕES | ESTADOS | DEMARCADO | | A DEMARCAR | | EXTENSÃO TOTAL(km) |
|-----------------|---------|---------------|------------|------------------|-------------|-----------------------|
| | | EXTENSÃO (km) | % | EXTENSÃO (km) | % | |
| NORTE | AP | 71,765 | 4,6 | 1.480,285 | 95,4 | 1.552,50 |
| | PA | 23,061 | 0,5 | 5.002,694 | 99,5 | |
| SUBTOTAL | | 94,826 | 1,4 | 6.482,979 | 98,6 | 6.577,805 |

Fonte: Plano Nacional de Caracterização (2017).

Figura 8– Situação da Faixa Litorânea por Estado em gráfico



Fonte: Plano Nacional de Caracterização (2017).

Desta forma, o problema de pesquisa apresentado no bojo deste trabalho, acerca da demarcação dos Terrenos de Marinha, é real e necessita ser enfrentado. Isso levou o Judiciário e órgãos públicos, dentre outros, a buscarem critérios para esta necessária demarcação, gerando uma nova situação jurídica aos moradores destas áreas, que em muitos casos, se consideravam plenos proprietários dos imóveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Terrenos de Marinha e seus Acrescidos, instituto escolhido para o desenvolvimento da presente pesquisa, são considerados bens da União, consoante dispõe o art. 20, VII da Constituição Federal de 1988. Se apresentam a uma faixa de 33 metros de largura, que medidos horizontalmente, em direção a terra, a partir da Linha de Preamar Média de 1831, estão normalmente localizados em áreas limítrofes à rios e praias, sendo em muitas vezes esta localização utilizada como fonte de recursos, com a cobrança de foro, laudêmio e taxas de ocupação.

A demarcação dos Terrenos de Marinha é realizada pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU), apresentando muita dúvida, pois se estabelece a partir da Linha Preamar Média de 1831. A SPU pode se valer de instrumentos como documentos de períodos próximos ao da Linha Preamar Média de 1831, assim como de depoimentos de moradores destas áreas e até mesmo firmar convênios ou contratos com Estados, particulares e Municípios, para a demarcação dessas áreas e posteriores cadastramentos, registro e fiscalização.

A perfeita demarcação constitui-se como um problema atualmente, uma vez que ainda não se estabeleceu a linha demarcatória em todo litoral do país, o que até o momento vem sendo realizado pela SPU, através do Plano Nacional de Caracterização, que possui como premissa o estabelecimento da demarcação em todos os estados do Brasil, até o ano de 2025.

Assim, apresentadas as dificuldades que este instituto possui, tanto no que tange a delimitação dos Terrenos de Marinha, como também o fato das problemáticas a serem encontradas a quando a titularização dessas áreas, conforme pretende a PEC nº 39/2011, este trabalho atingiu seu objetivo geral.

Desse modo, se espera que os Terrenos de Marinha nunca sejam excluídos do rol previsto na Carta Magna, de bens constitucionais da União e espera-se que o patrimônio da União seja utilizado atendendo sua função social e ambiental.

Em conclusão, que a função arrecadatória dos Terrenos de Marinha e os Acrescidos de Marinha, deixem de ser vistos como fonte de arrecadação de recursos da União e possam ser vistos e reconhecidos como importante instrumento de preservação ambiental e não apenas

como objeto de grande especulação imobiliária, que traz intensos prejuízos ao meio biológico e ameaça de vulnerabilidade em áreas de ocupação desordenada.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, M. **Dicionário jurídico brasileiro acquaviva**. 11. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.

BORGES, M. A tutela de direitos coletivos e difusos no uso de terrenos marginais amazônicos. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANDHEP - DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E DIVERSIDADE*, 5., 2009, Belém. *IN: ENCONTRO ANUAL DA ANDHEP, 5.GT 8 - Culturas e Territórios Indígenas, Quilombolas e Ribeirinhos e Direitos Humanos*, 2009, p. 1-20.

BORGES, M. *et al.* A importância das geociências à efetivação de direitos coletivos e difusos nos terrenos de marinha. *In: Encontro da Andhep - Direitos Humanos e Acesso à Terra*, 7, 2012, Curitiba. **Anais...**, Curitiba, 2012. p. 34-50.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 nov.2018.

BRASIL. **Decreto 4.105, de 22 fevereiro de 1868**. Regula a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e dos accrescidos natural ou artificialmente. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4105-22-fevereiro-1868-553319-publicacaooriginal-71152-pe.html>. Acesso em 21 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm. Acesso em: 10 nov.2018.

BRASIL. Decreto nº. 3.725, de 10 de janeiro de 2001. Regulamenta a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2001.

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/De19760.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 1987.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977. Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1977.

BRASIL. Lei 10.650, de 16 de Abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, 2012.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1981.

BRASIL. **Lei de 15 de novembro de 1831**. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832 - 1833. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html. Acesso 23 fev. 2019.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial [da] União**. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Regulamento os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial [da] União**. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 2017.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 20 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública Portaria GM nº 776, de 5 de setembro de 2017. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, revisão e consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Endereço**. 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/imagens/Wilson20Dias1_0.jpg/view. Acesso em 20 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano nacional de caracterização do patrimônio da União**. Brasília: MPOG. dez. 2017. 77p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010. **Diário Oficial [da] União**, 16 abr. 2010.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 39/2011**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 26 fev. 2019.

CAHALI, Y. **Responsabilidade civil do Estado**. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 378p.

CARVALHO, D. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CUTTER, S. Aciendadavulnerabilidade: Modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 93, p. 59-69 jun. 2011.

DI PIETRO, M. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FENSTERSEIFER, T. **A Responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas**: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado. Disponível em: http://www.lex.com.br/doutrina_25807422_A_RESPONSABILIDADE_DO_ESTADO Acesso em: 07 mar. 2019.

FONSECA, D. **Ação emergencial para delimitação de áreas em alto e muito alto risco a enchentes e movimento de massa. Abaetetuba – PA**. Belém: Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Serviço Geológico do Brasil, Departamento de Gestão Territorial (CPRM/DEGET), 2014. 15p.

LEITÃO, M. **Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Ó.; LIMA, R. **Localização geodésica da linha preamar média de 1831 – LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos.** Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83028/184921.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 mar. 2019.

LIRA, T.; CHAVES, M. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 1, p. 66-76, jan-mar. 2016.

MACHADO, P. **Direito ambiental brasileiro.** 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 133.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro.** 37. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENEZES, R. Regime Patrimonial dos Terrenos de Marinha. **Jus Navigandi.** Teresina. Ano 9, n. 486. 5 nov. 2004.

NAVARRO, A. *et al.* O muiiraquitã da estearia da Boca do Rio, Santa Helena, Maranhão: estudo arqueológico, mineralógico e simbólico. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi.** v. 12, n. 3, p. 869-894, set-dez. 2017.

PARAGUASSU, E. **Terrenos de marinha terrenos marginais dos rios navegáveis.**Serra-MT: Associação dos Notários e Registrados do Estado do Mato Grosso, 2011.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **STJ define critérios para citação em demarcação de terras de marinha.** 20 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-23/stj-define-criterios-citacao-demarcacao-terras-marinha>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RODRIGUES, G. **Terrenos de marinha. PEC nº 39-A.** Brasília: Ministério do Planejamento. Secretaria do Patrimônio da União. 2016a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/terrenos-de-marinha-spu-apresentacao-comissao.pdf>. Acesso em 20 fev. 2019.

RODRIGUES, R. **Curso de terrenos de marinha e seus acrescidos:** laudêmio, taxa de ocupação e foro. 2. ed.São Paulo: Editora Pillares, 2016b.

SILVA, I. **Modo de vida ribeirinho:** construção da identidade amazônica. 2017. Disponível em:<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo12/mododevidaribeirinhoconstrucaodaidentidadeamazonica.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1.071.741/SP.** 24 mar. 2009. Disponível: https://mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

TORRES, M. **Conflito de normas ambientais na Federação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 57p.

USSIER, J. **Temas de direito urbanístico 6 – áreas de risco.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Ministério Público de São Paulo, 2011. 107p.

VISITE O BRASIL. **Visite Soure.** Disponível em: <https://www.visiteobrasil.com.br/norte/para/polo-marajo/soure> . Acesso em: 10 abr. 2019.

APÊNDICE A - RECOMENDAÇÃO DE 30 DE ABRIL DE 2019

Com a finalidade de esclarecer e propor procedimentos de minimização de riscos de áreas ocupadas em terrenos de marinha e seus acrescidos, no Município de Abaetetuba (PA), baseados em critérios de demarcação, bem como de ocupação, vem apresentar aos Senhores, as seguintes recomendações:

Ao deparar-se com uma área ocupada, sendo esta um bem público da União, mais precisamente terrenos de marinha e seus acrescidos, deve-se inicialmente.

1. Verificar se aquele espaço está ou não demarcado pela SPU.
2. Havendo demarcação, deve-se analisar a situação acerca do pagamento das taxas de ocupação daquele terreno. O ocupante paga alguma taxa?
3. O local está apto para ser ocupado?
4. Como foi o processo de ocupação e aterramento do lugar?
5. Há possibilidade de permanência?
6. Há afetação de rios, fauna, flora, do meio ambiente em geral?
7. Há o cumprimento da Função Social, como, por exemplo, o uso sustentável e racional dos recursos naturais disponíveis?
8. O Ocupante possui algum Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)?

(Assinaturas)

Aprovo.

(Assinaturas)

