

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO

VICENTE FÉRRER DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

**A INCIDÊNCIA SOCIESPACIAL DA TAXA DE OCUPAÇÃO SOBRE OS
TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA DA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO
DA PRIMEIRA LÉGUA PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA**

BELÉM

2021

VICENTE FÉRRER DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

**A INCIDÊNCIA SOCIESPACIAL DA TAXA DE OCUPAÇÃO SOBRE OS
TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA DA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO
DA PRIMEIRA LÉGUA PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin.

BELÉM

2021

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)

A345i Albuquerque Júnior, Vicente Férrer de.
A incidência socioespacial da taxa de ocupação sobre os terrenos e acréscidos de marinha da Amazônia Oriental: : o caso da primeira légua patrimonial do município de Belém/PA / Vicente Férrer de Albuquerque Júnior. — 2021.
137 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2021.

1. Terrenos de marinha. 2. Imposições patrimoniais. 3.
Taxa de ocupação. 4. Primeira légua patrimonial de
Belém/PA. 5. Incidência socioespacial. I. Título.

CDD 341.3425

VICENTE FÉRRER DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

**A INCIDÊNCIA SOCIESPACIAL DA TAXA DE OCUPAÇÃO SOBRE OS
TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA DA AMAZÔNIA ORIENTAL: O CASO
DA PRIMEIRA LÉGUA PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Direitos Humanos), sob a orientação da Profa. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin, na Linha de Pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Aprovado em: 28 de junho de 2021.

Conceito: Aprovado com recomendação de publicação.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin – Orientadora

Prof^ª. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – PPGD/UFGA

Prof^ª. Dra. Karoline Lins Câmara Marinho de Souza – PPGD/UFRN

Dedico este trabalho a todos aqueles que caminham e estão comigo nesta nossa estadia aqui na Terra. Pernambucano do Agreste Setentrional, conhecer e estudar o verde mar da Amazônia foi um prazer e uma experiência sem igual.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter chegado até aqui. Também, a São Vicente Férrer, Nossa Senhora Aparecida e meu Anjo da Guarda, pela relação tão próxima e auxílio em todos os momentos da vida.

Aos meus pais, Vicente e Cláudia, por me possibilitarem as melhores oportunidades de estudo, ensinarem a crescer com o próprio esforço, viver com simplicidade e ser solícito aos problemas dos nossos semelhantes. Serão sempre meu guia de como levar uma vida leve, bonita e feliz.

In memoriam, aos meus avôs, Gordinho e Jorge, os porquês da minha escolha pela defesa do interesse público como profissão.

À minha avó, Vovó Finha, grande incentivadora dos meus estudos, pessoa que me deixou a determinação e persistência como heranças. *In memoriam*, a vovó Palmira e Titia Daguia, por me guiarem pelo bom caminho.

Aos meus irmãos, Victor e Vivian, presentes mesmo na ausência, pelo amor fraterno, cuidado e proteção de todos os dias.

À minha noiva, Ana Roberta, pelo carinho, paciência e estímulo, companheira escolhida para esta aventura de vida.

Para tio Mano, meu maior exemplo acadêmico, pelas conversas sem hora para terminar e por compartilhar a experiência de vida e os ensinamentos valiosos, serei sempre grato por tudo! Para tia Mônica, que maternalmente me acolheu em Recife, meu especial e eterno agradecimento.

Aos meus amigos da PFN/PA, Alexandre Aires, Ana Luiza Chaves, Gustavo Nietzsche, João Gabriel, Ramiro Sales, Rozangela Campello, Tiago Maia e Victor Hugo Lima, pessoas que tornaram mais prazerosa minha chegada e estadia em Belém/PA. Nosso dia-a-dia, de muitas risadas e companheirismo, levarei no coração, minha família em terras paraenses.

À minha orientadora, professora Lise Tupiassu, pela oportunidade única de conhecer a Amazônia, até então muito distante da minha realidade. Obrigado pela paciência inesgotável, orientação agradável e pelo estímulo para a formação de laços de amizade entre nós.

Aos meus professores Luly Fischer, Daniella Dias, Saulo Matos, Victor Sales, Luma Scaff, Luanna Tomaz, Girolamo Treccani e José Heder Benatti, também colaboradores para a

construção deste trabalho, agradeço por me apresentarem uma Amazônia ainda desconhecida por boa parte dos brasileiros.

Aos amigos que fiz na trajetória do mestrado, Arthur Porto, Daniel Pegado, Fernando Lourenço e Filipe Fonseca, pelo compartilhamento das experiências e ajuda mútua, auxiliando na pesquisa e na construção deste trabalho.

Ainda, agradeço a minha, não tão minha assim, cidade de Belém/PA, capital paraense que tão bem me acolheu e possibilitou meu crescimento pessoal e profissional. A terra do Círio de Nossa Senhora de Nazaré, a rainha da Amazônia, uma das mais bonitas manifestações que já vi e tive o prazer de participar, será sempre uma lembrança de fé e esperança numa Amazônia e num mundo mais solidário.

Por fim, como Pernambucano do Agreste Setentrional, tentarei passar a diante os ensinamentos aprendidos nesta dissertação, para que a verdadeira Amazônia possa ser conhecida por cada vez mais pessoas.

Por certo, este não é um trabalho finalizado, mas marca o início desta incursão na pesquisa da temática dos direitos humanos, da concretização de direitos fundamentais, do custeio dos direitos e do estudo no território amazônico.

“A respeito do próximo, exerça estas outras sete disposições: terna compaixão, alegria jubilosa, tolerância paciente e perdão das injúrias, afabilidade repleta de boa vontade, respeito humilde, concórdia perfeita, doação da sua vida sob o exemplo de Jesus. Como Ele, você estará pronto para doar-se aos seus irmãos.”

(Escritos de São Vicente Férrer)

RESUMO

O foro, a taxa de ocupação e o laudêmio são imposições patrimoniais cobradas pela União em decorrência da utilização privativa e duradora dos terrenos de marinha, aqueles situados a 33 metros, na direção do continente, contados da linha do preamar médio de 1831. A região estuarina amazônica tem uma grande incidência de terrenos de marinha, mas carece de estudos a respeito das imposições patrimoniais cobradas. Este trabalho se interessa, então, a estudar a incidência socioespacial das imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha e seu impacto na Amazônia Oriental, em especial na primeira léguas patrimonial de Belém/PA, tendo por objetivo analisar em que medida a isonomia fiscal patrimonial e a capacidade contributiva do terceiro ocupante podem ser aplicadas na cobrança da taxa de ocupação incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha da primeira léguas patrimonial de Belém/PA. Tem como objetivos específicos fazer uma revisão bibliográfica sobre os terrenos e acrescidos de marinha, os regimes de utilização, a demarcação, o regime jurídico e sua aplicação às orlas fluviais da primeira léguas patrimonial de Belém/PA; analisar a inicial função arrecadatória, a regra-matriz de incidência e as transferências intergovernamentais das imposições patrimoniais; verificar a incidência socioespacial da taxa de ocupação, sua relação com a capacidade contributiva do terceiro ocupante, o respeito à isonomia fiscal e as hipóteses de isenção. Justifica-se este trabalho na necessária aplicação da justiça fiscal quanto às cobranças das imposições patrimoniais sobre os terrenos de marinha. O trabalho foi realizado a partir de um método de abordagem dedutiva, utilizado numa pesquisa qualitativa. O método de procedimento é o estudo de caso dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira léguas patrimonial de Belém/PA, efetuado através das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. A partir da pesquisa realizada, identifica-se que o principal regime de utilização aplicado aos terrenos de marinha situados na área de recorte metodológico é o regime de ocupação, fato gerador da taxa de ocupação, economicamente mais gravosa que o foro, cuja cobrança é concentrada em regiões majoritariamente ocupadas pela população de baixa renda. Constatou-se que, apesar da exigência de aplicação da capacidade contributiva e da isonomia fiscal em relação às imposições patrimoniais, na área estudada, a taxa de ocupação incide indistintamente, mesmo para aqueles que poderiam aderir à isenção fiscal patrimonial.

Palavras-chave: Terrenos de marinha. Imposições patrimoniais. Taxa de ocupação. Primeira léguas patrimonial de Belém/PA. Incidência socioespacial.

ABSTRACT

The rent, the occupancy rate and the laudemium are property charges, collected by the Federal Government, due to exclusive and long-lasting use of navy lands, those located 33 meters, on the way to the continent, counted by the middle high-water line of 1831. The Amazon estuarial zone has a high occurrence of navy lands, but it needs more studies about property charges collected on such zones. This academic work is interested, then, to study the socio-spatial impact of the property charges on the long-lasting navy lands and its increments and its impact on Eastern Amazon, in particular on the first heritage league territory of Belém/PA, as a goal to analyze the equity tax isonomy measure and the third part inmate contributive capacity would be applied to incident occupancy rate collection in union sea land property located on the first heritage league territory of Belém/PA. Its specific goals are to do a literature review on union sea land property, use policy, demarcation procedure, its legal status and its application related to riverbanks in the first heritage league of Belém/PA; analyze the initial fundraiser collection of the navy lands and its increments, the matrix rule of the incidence, the isonomy cases and the intergovernmental transfers; to check the socio-spatial occurrence of occupancy rate and its relation with third part's inmate contributive capacity and the exemption hypotheses. This academic work is justified on fiscal justice required application regarding the property charges on union sea land property. It establishes as a deductive scientific method, used in a qualitative research. The procedure method is the study case of the navy lands and its increments on the first heritage league on Belém/PA, made through document and literature research techniques. Based on the research, it's indicated that, in the socio-spatial context, the main use policy applied to navy lands and its increments located on methodological clipping area it's the occupancy policy, occupancy rate taxable event, economically more serious than the rent, whose has a concentrated collection on lowland zones without basic sanitation, mostly occupied by low-income population. It appears that, despite the requirement to apply the contributive capacity and the tax isonomy related to property charges, on study zone, the occupancy rate focuses without distinction, even to those who could benefit from the equity tax exemption.

Keywords: Navy lands and its increments. Property taxes. Occupancy rate. First heritage league of Belém/PA. Socio-spatial impact.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDA	Certidão de Dívida Ativa
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CRFB	Constituição da República de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
DAU	Dívida Ativa da União
DIRPF	Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LAI	Lei de Acesso à Informação
LPM	Linha da Preamar Média
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PROMABEN	Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova
RFB	Receita Federal do Brasil
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
SPU	Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
UFPA	Universidade Federal do Pará

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Terrenos e acrescidos de marinha em Belém/PA.....	36
Gráfico 2 – Terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA...	84
Gráfico 3 – Distribuição dos regimes de ocupação nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.....	91
Gráfico 4 – Distribuição dos regimes de aforamento nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.....	97

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Em azul, áreas alagadas ou alagáveis, divididas entre os bairros de Belém/PA ..	33
Imagem 2 – Representação da LPM/1831 da cidade de Belém/PA	35
Imagem 3 – Limites da primeira légua patrimonial de Belém/PA	43
Imagem 4 – Mapa de renda média por Salário Mínimo nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Os 50 municípios que mais receberam transferências intergovernamentais do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio no exercício de 2019.....	74
Tabela 2 – Discriminação da renda per capita por bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA	82
Tabela 3 – Ocupação e aforamento nos terrenos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA	85
Tabela 4 – Regime de utilização das isenções fiscais patrimoniais deferidas entre os anos de 2015-2020.....	111
Tabela 5 – Requerimentos de isenções fiscais patrimoniais indeferidos e em análise.....	112

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 OS TERRENOS DE MARINHA NA AMAZÔNIA ORIENTAL E O CASO DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA	21
2.1 Regime jurídico aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha	21
2.2 Os regimes de utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha por terceiros e sua aplicação nas orlas fluviais	27
2.3 O processo demarcatório dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA	34
2.4 A doação da primeira légua patrimonial para a cidade de Belém/PA e a questão dos terrenos e acrescidos de marinha	42
2.5 Conclusão da seção	49
3 AS IMPOSIÇÕES PATRIMONIAIS INCIDENTES SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA	51
3.1 A histórica função arrecadatória aplicada aos terrenos e acrescidos de marinha	51
3.2 Análise da legalidade de acordo com os critérios da regra-matriz de incidência das imposições patrimoniais	57
3.2.1 Critérios da Regra-matriz de incidência aplicáveis ao Foro	60
3.2.2 Critérios da Regra-matriz de incidência aplicáveis a Taxa de Ocupação	62
3.2.3 Critérios da regra-matriz de incidência aplicáveis ao Laudêmio	63
3.3 Lançamento e cobrança da taxa de ocupação	64
3.4 A receita pública do município de Belém/PA e as transferências intergovernamentais das imposições patrimoniais	69
3.5 Conclusão da seção	78
4 A INCIDÊNCIA SOCIOESPACIAL DA TAXA DE OCUPAÇÃO SOBRE OS TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA NA PRIMEIRA LÉGUA PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA	81
4.1 Delimitação socioespacial das ocupações nos terrenos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA	81
4.2 As imposições patrimoniais e a aplicação dos critérios de justiça fiscal	88
4.3 Análise socioespacial das imposições patrimoniais à luz da justiça fiscal	94

4.4 Hipóteses de isenção e a função social na incidência das imposições patrimoniais sobre os terrenos de marinha	104
4.5 Conclusão da seção	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da incidência socioespacial da taxa de ocupação sobre os terrenos e acrescidos de marinha situados na Amazônia Oriental, em especial no território da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

Banhada pelas águas do Rio Guamá ao sul e pela Baía do Guajará a oeste, a cidade de Belém/PA foi fundada e desenvolvida interagindo com sua orla fluvial e os regimes de marés, com o uso e a ocupação de suas terras influenciada diretamente pela força das águas e alterações das marés (SERRÃO; BELATO; DIAS, 2019, p. 37). Tendo como ponto inicial a implantação do Forte Presépio, a fundação de Belém/PA, em 12 de janeiro de 1616, significou a tentativa portuguesa de ocupar a Amazônia, proteger o território e impedir a continuidade das invasões de outras nações neste rico território (CRUZ, 1973, p. 14-15).

Posteriormente, mais de uma década depois, foi direcionada uma porção de terras para a Câmara de Belém/PA, com a finalidade de geração de receitas patrimoniais próprias e a ocupação territorial. Doada a Câmara de Belém/PA por Carta de Sesmaria, em 1627, para a formação do patrimônio fundiário da cidade, como marco de sua fundação (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 62), é conhecida atualmente como a primeira légua patrimonial de Belém/PA. A porção de terra doada compreende as margens do rio Guamá e da Baía do Guajará, com abrangência sobre as regiões de baixada e alagadiças situadas no município.

A concessão de terras tinha relação direta com a obtenção de rendas para a manutenção do ente público. Situação comum no antigo regime, que tem seu apogeu entre os séculos XII e XVIII, a principal fonte de financiamento Estatal era a exploração seus próprios bens e direitos senhoriais (PEREIRA, 2009, p. 4). As imposições patrimoniais eram utilizadas como uma das principais fontes de receita do Estado e das necessidades da Coroa Real (TORRES, 2005, p. 461), não havendo distinção clara entre as receitas originária e derivada.

Bens públicos atribuídos constitucionalmente a União, os terrenos de marinha são aqueles localizados a trinta e três metros, medidos horizontalmente para o lado da terra, contado da linha da preamar médio de 1831, situados no continente às margens do oceano, rios e lagoas ou em ilhas, até onde se faça sentir a influência da maré. Seguindo na descrição do DL nº 9.760/46, são acrescidos de marinha aqueles formados, natural ou artificialmente, em direção ao mar, rios ou lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Para que seja definida a área como inclusa na linha da preamar média de 1831 é necessário realizar o procedimento de demarcação, previsto na Lei nº 9.636/98, de

competência da SPU. Quando identificados como bens públicos dominiais, cabível a utilização privativa e duradoura dos terrenos ou acrescido de marinha, que possui dois regimes principais de utilização em Belém/PA, quais sejam: i) o aforamento, quando será celebrado um contrato entre a União, que manterá o domínio direto, e o particular, a quem será disponibilizado o domínio útil, direito real, sobre o imóvel; e a ii) ocupação: que terá vez sempre que houver a inscrição da ocupação precária ou com preferência ao aforamento junto a SPU, realizada de ofício ou a pedido do particular, não havendo contrato, mas sim a mera autorização para exercício da ocupação (RODRIGUES, 2016, p. 193-194).

O foreiro e o ocupante se obrigam no pagamento anual do foro e da taxa de ocupação, a uma alíquota de 0,6% e 2% incidente sobre o valor atribuído ao domínio pleno, nos termos do art. 101 do DL nº 9.760/46 e art. 1º do DL nº 2.398/1987, respectivamente. Ainda, será devido o laudêmio no caso de: a) transferência onerosa; b) por ato entre vivos; c) do domínio útil ou da inscrição da ocupação de terreno da União, considerada uma compensação pecuniária pela não consolidação do domínio pleno, compensando-o por não exercer seu direito de preferência em readquiri-lo, consoante art. 3º do DL nº 2.398/87.

A cobrança destas imposições patrimoniais compete a União, que recebia a totalidade dos recursos arrecadados. Contudo, a partir da Lei nº 13.240/2015, com o art. 6-B no DL nº 2.398/87, o percentual de 20% do produto da arrecadação do foro, taxa de ocupação e laudêmio passou a serem direcionados aos municípios onde localizados os terrenos de marinha que deram origem a arrecadação. Há casos de isenção fiscal das imposições patrimoniais para as famílias de baixa renda ou sujeitos privados prestadores de relevante serviço público, nos termos do art. 1º do DL nº 1.876/1981 e do art. 16 da Lei 13.139/15.

Possibilitada a cobrança fiscal pela utilização privativa e duradoura do terreno de marinha, percebemos a necessidade de analisar como se dá esta incidência e em que medida caminha em direção aos mecanismos de justiça fiscal¹. Aplicar a capacidade contributiva é um dos mecanismos para buscar a justiça fiscal, com a distribuição dos encargos estatais proporcionalmente com a capacidade de cada contribuinte, através do financiamento equitativo das despesas públicas (KIRCHNER, 2011, p. 312). Já a isonomia fiscal patrimonial, também tratada por princípio da igualdade, veda o tratamento diferenciado aos ocupantes sujeitos ao mesmo ou semelhante contexto fático (PERALTA, 2017, p. 14), impedindo favorecimentos ou penalizações na cobrança das imposições patrimoniais.

¹ Tema de toque desta dissertação, entenderemos a justiça fiscal como um meio de identificar qual parcela de sua renda cada contribuinte deve recolher como imposição fiscal (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 31), sempre analisada no cotejo entre a isonomia fiscal patrimonial e a capacidade contributiva do terceiro ocupante.

Neste trabalho, o estudo do contexto socioespacial analisado na primeira légua patrimonial de Belém/PA é realizado pela a justaposição entre o social, considerada a desigualdade de rendas *per capita*, e o espacial, representado pelas diferentes formas de uso e localização geográfica dos regimes de ocupação. O contexto socioespacial vai além do espaço físico, vez que demanda uma análise social, sendo este decisivo para aquele. O estudo socioespacial considera o processo histórico em que o espaço geográfico foi produzido, debruçando-se na relação entre a sociedade e o espaço (CARLOS, 2007, p. 48-49). O foco é identificar de quem se cobram as imposições patrimoniais, principalmente a taxa de ocupação, qual a capacidade contributiva dos sujeitos passivos e se há efetiva aplicação da isonomia fiscal patrimonial neste processo de cobrança.

De tal modo, o problema a ser respondido nesta dissertação é saber em que medida a isonomia fiscal patrimonial e a capacidade contributiva do terceiro ocupante podem ser aplicadas na cobrança da taxa de ocupação incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha localizados na primeira légua patrimonial de Belém/PA?

O desenvolvimento do problema pretende confirmar ou infirmar a hipótese de que a taxa de ocupação não tem uma incidência uniforme na área da primeira légua patrimonial de Belém/PA, sendo a cobrança direcionada aos bairros com renda *per capita* mais baixa e realizada independentemente da análise da capacidade econômica demonstrada pelo sujeito passivo, numa violação da capacidade contributiva do ocupante, com incidência da imposição fiscal indistintamente sobre os desiguais, em infração ao princípio da isonomia fiscal.

A delimitação territorial da área de estudo na primeira légua patrimonial foi realizada pela sua relevância socioeconômica, caracterizada como centro da Região Metropolitana de Belém/PA (CARDOSO; LIMA; SENA; SANTOS; CRUZ, 2006, p. 151-152), área com forte disparidade socioeconômica. Além disso, nesta porção de terras estão concentrados 10.626² de um total de 11.384 terrenos e acrescidos de marinha demarcados no município. Ademais, ainda há controvérsia, a ser decidida no âmbito do Poder Judiciário³, quanto ao alcance da doação desta porção do território, restando celeuma jurídica se a formação inicial do patrimônio imobiliário do município abrangeria também as marinhas.

² PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

³ Tramita a Ação Civil Pública nº 0005185-52.2004.4.01.3900, proposta pelo Ministério Público Federal, tendo como litisconsortes ativos o Município de Belém/PA e a CODEM, onde é alegada a propriedade do município sobre a primeira légua patrimonial. Em primeira instância, o julgamento foi pela improcedência do pedido, reconhecendo a propriedade originária da União. Contra esta sentença foi interposto recurso de apelação, pendente de julgamento no Tribunal Regional da Primeira Região.

A vivência na cidade proporciona ao pesquisador entender melhor a expressão empírica da realidade investigada. O desempenho profissional na cobrança e inscrição em Dívida Ativa da União das imposições patrimoniais inadimplidas, pela atuação na PFN do Estado do Pará, instigou a necessidade de analisar quem realmente sofre esta sujeição passiva. Além disso, é grande a extensão dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira léguas patrimonial de Belém/PA, região populosa, cujo processo de consolidação se deu em direção as margens de rios que sofrem a influência das marés. Junte-se a isto o fato de a ocupação das terras mais elevadas e firmes terem sido o alvo preferencial da população de melhor condição econômica, enquanto a ocupação das baixadas, naturalmente alagáveis e correspondente a 40% desta área territorial (COSTA; BRITO, 2014, p. 17), serem preferenciais, em sua maioria, para a ocupação da população com baixa renda *per capita*.

Nesse sentido, o objetivo geral é analisar em que medida a isonomia fiscal patrimonial e a capacidade contributiva do terceiro ocupante podem ser aplicadas na cobrança da taxa de ocupação incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha localizados na primeira léguas patrimonial de Belém/PA. Como objetivos específicos tem-se o estudo dos terrenos de marinha, seu regime jurídico, sua demarcação e a relação com a primeira léguas patrimonial de Belém/PA; analisar a função arrecadatória das imposições patrimoniais, sua natureza jurídica, a legalidade da cobrança a partir da regra-matriz de incidência, as transferências intergovernamentais patrimoniais e as hipóteses de isenção fiscal patrimonial; e estudar a incidência socioespacial da taxa de ocupação sobre os terrenos de marinha a partir da capacidade contributiva do terceiro ocupante e da isonomia fiscal patrimonial.

Adequado para alcançar o objetivo proposto, o método científico escolhido é o dedutivo (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 92), partindo das premissas lançadas para responder a problemática proposta, com a utilização como método de procedimento do estudo de caso dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira léguas patrimonial de Belém/PA. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois, apesar de utilizar muitos dados quantitativos, o vetor principal é a interpretação do fenômeno estudado de acordo com os critérios estabelecidos (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009, p. 110-111), ou seja, a localização e quantificação dos regimes de ocupação dos terrenos de marinha na primeira léguas patrimonial de Belém/PA serão entendidas a partir da capacidade contributiva do ocupante e da isonomia fiscal. Já em relação às técnicas de pesquisa, utilizaremos: i) a documental, com fontes em arquivos públicos, dados e estatísticas; e ii) a bibliográfica, com o estudo da doutrina sobre a

temática e o exame da problemática da taxa de ocupação sob um novo enfoque, considerando a justiça fiscal aplicada através da isonomia fiscal e a capacidade contributiva do ocupante.

Como parte da pesquisa documental, foram utilizados os dados extraídos da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, que disponibiliza a quantidade de imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, o regime de utilização e a distribuição pelos bairros do município de Belém/PA; no Portal da Transparência da União foi possível identificar o volume de repasse intergovernamental aos municípios de valores oriundos das imposições patrimoniais; no portal do IBGE foi possível identificar a renda *per capita* por bairros e no endereço eletrônico da SPU, vinculada ao Ministério da Economia, baseado na Lei 12.527/2011, foram realizados diversos pedidos administrativos de informações.

Para auxiliar na construção teórica desta pesquisa, com vistas a contrair maior afinidade com o tema pesquisado (LAKATOS; MARCONI, 2002, p. 71) e contribuir na resposta ao problema, foi formulado um levantamento bibliográfico, com ênfase em obras que versam sobre a região da primeira légua patrimonial de Belém/PA, compreendendo temas relacionados aos terrenos e acrescidos de marinha, a relação de dominialidade, os regimes de utilização privativa, as isenções fiscais patrimoniais, as transferências intergovernamentais, a utilização socioespacial dos terrenos de marinha na capital paraense e sua incidência de acordo com o tratamento isonômico e a capacidade contributiva do ocupante.

Os demais documentos utilizados na dissertação, todos coletados em órgãos ou portais oficiais, foram obtidos de maneira pontual e secundária, para abordagem de temas jurídicos específicos. Ademais, todos os dados e informações coletados foram sistematizados e tiveram seus resultados e consequências analisados ao longo da dissertação.

Assim, para responder à problemática e expor todo o conteúdo, dividiremos o trabalho em três seções. Na primeira seção será identificado o regime jurídico aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha, as formas de utilização, sua aplicação às orlas fluviais, o processo de demarcação da LPM/1831 e a doação da primeira légua patrimonial de Belém/PA; em seguida analisará o histórico arrecadatório relacionado às imposições patrimoniais, o exame da legalidade a partir da sua regra-matriz de incidência, as transferências intergovernamentais patrimoniais, o lançamento e a cobrança da taxa de ocupação; e, por fim, estudará a distribuição socioespacial dos regimes de ocupação inseridos na primeira légua patrimonial de Belém/PA, fazendo uma análise da incidência da taxa de ocupação a partir da isonomia fiscal e da capacidade contributiva do terceiro ocupante, finalizando com o exame sobre a utilização da isenção fiscal patrimonial como forma de produzir a justiça fiscal.

2 OS TERRENOS DE MARINHA NA AMAZÔNIA ORIENTAL E O CASO DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA

A região amazônica é banhada por incontáveis cursos de água que, na maioria das vezes, sofrem as oscilações de acordo com as tábuas de marés. O estudo está concentrado na questão socioespacial presente na utilização dos terrenos e acrescidos de marinha localizados em Belém/PA, na Região Hidrográfica da Costa Atlântica, mais precisamente na sub-região Guamá-Mojú, banhada ao sul pelo Rio Guamá e ao oeste pela Baía do Guajará, que, pela proximidade com o Oceano Atlântico, sofre as influências das oscilações de marés.

O objetivo desta seção é contextualizar o regime jurídico aplicado aos terrenos e acrescidos de marinha na Amazônia Oriental, com ênfase nas orlas fluviais do Rio Guamá e da Baía do Guajará localizadas dentro da primeira légua patrimonial da cidade de Belém/PA. Trabalhamos o regime jurídico, a sua aplicação às orlas fluviais, as formas de utilização e a questão da demarcação dos terrenos de marinha nesta área específica, que constituiu o primeiro patrimônio fundiário municipal (BELLO; FRAGOSO; CAMPOS, 2018, p. 182).

A conexão desta seção com o objetivo geral do trabalho é demonstrada pela necessidade de se entender o regime jurídico e as formas de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, além de analisar a doação pela Coroa Portuguesa da primeira légua patrimonial ao município de Belém, área territorial estudada.

De tal modo, esta seção foi dividida em quatro subseções. Nestas, trataremos do regime jurídico direcionado aos terrenos e acrescidos de marinha; os regimes de utilização privativa destes bens públicos e sua aplicação às orlas fluviais; o procedimento administrativo de demarcação e como se deu o processo de doação da primeira légua patrimonial e os desdobramentos que ainda envolvem a demarcação dos terrenos de marinha nesta área.

2.1 Regime jurídico aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha

É possível perceber, já no Direito Romano, a distinção existente entre bens particulares e públicos, a todos acessíveis. Apesar de não haver instituto que se assemelhasse ao conceito dado atualmente aos terrenos de marinha e seus acrescidos, o mar e sua orla, bem como os rios e suas margens, tinham a sua utilização considerada como um direito natural de uso, comum a todos e de ordem pública (MARKY, 1995, p. 66).

Na época dos descobrimentos, na passagem dos séculos XIV e XV, a Coroa Portuguesa e a nobreza lusitana viram-se compelidas a investir nas empreitadas ultramarinas de expansionismo territorial e econômico sobre o continente americano. Empenhados na expansão do comércio oceânico e dos seus lucros (ALENCASTRO, 1998, p. 197), as zonas costeiras e as margens de rios navegáveis da colônia portuguesa nas Américas foram consideradas como áreas estratégicas para a defesa do território e o desenvolvimento econômico, através das relações comerciais do intercâmbio de mercadorias.

Todas as terras da então colônia portuguesa eram públicas e da Coroa. Dessa forma, o direito de propriedade nasce no Brasil como uma decorrência do desmembramento do patrimônio público. A legislação sobre os terrenos de marinha foi trazida por Portugal, que destinava relevante função econômica a instituto semelhante das suas marinhas de sal, por vislumbrar grande potencial no sal, na pesca e nos lucros dali advindos (SANTOS, 1985, p. 4-5), apesar de não existir figura jurídica idêntica no direito europeu.

Sob a alcunha de salgados, inscritos na Ordem Régia de 4 de dezembro de 1678, estavam dispostos como regalia real. Ainda na época do Brasil Colônia, amparados na Ordem Régia de 21 de outubro de 1710, os terrenos de marinha foram vistos como áreas estratégicas, primeiramente de natureza militar de defesa do território e posteriormente de forma econômica e política. Com a independência do Brasil, em 1822, o país fica independente de Portugal, recebendo o Império Brasileiro todas as terras públicas da então colônia portuguesa.

Não obstante, o primeiro conceito claro de terreno de marinha no Brasil é visto com o Aviso datado de 12/07/1827, apesar de que desde o século XVII já era percebida forte preocupação com as “marinhas”, empenhadas na produção do sal, como disposto no Alvará de 10/05/1672 (RODRIGUES, 2016, p. 40-41). Já os acrescidos de marinha possuem sua primeira definição legal consagrada no Decreto nº 4.105/1868, que tratava dos terrenos que haviam sido formados, natural ou artificialmente, além da linha demarcatória da preamar de 1831, para o lado do mar ou das águas do rio.

Previstos expressamente na Lei Orçamentária de 15 de novembro 1831 (Almeida, 2008, p. 56), foi atribuída à competência ao Ministro da Fazenda para dispor dos terrenos de marinha que as Câmaras Municipais reclamassem para construir logradouros públicos e possibilitar o aforamento destes aos particulares, com o objetivo da arrecadação de rendas, proporcionando a exploração da terra pública e a geração de receitas públicas.

Já a Lei nº 3.348/1887 dispunha sobre a receita geral do império, atribuindo aos municípios a competência para aforar os terrenos de marinha, apesar de não lhes transferir a

propriedade, mantida sob o domínio do Império, cabendo ao município o mero direito de aforar o terreno de marinha aos particulares com o objetivo de adquirir receita patrimonial para manter o ente subnacional.

A partir da promulgação da Constituição de 1891, fundando a República e pondo fim a Monarquia, com a criação de Estados-membros e descentralização dos poderes políticos, não houve disposição expressa de como ficaria a propriedade dos terrenos de marinha na nova conjuntura jurídica. Lembrando que as antigas Províncias, sucedidas pelos Estados-membro, atuavam na concessão de aforamento nestes terrenos por mera delegação legislativa do Poder Imperial. Criado o conflito federativo, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a julgar a lide, através da Ação Originária nº 8 (ALMEIDA, 2008, p. 59), em 1905, decidindo que os terrenos de marinha tinham natureza jurídica distinta dos próprios nacionais e das terras devolutas, caracterizando-se como bens nacionais, de propriedade da União, que exerce seu direito de soberania e jurisdição territorial (SANTOS, 1985, p. 186).

Nessa toada, a propriedade dos terrenos de marinha foi conferida a União, descartando qualquer direito de propriedade reivindicado por Estados ou Municípios. Contudo, com o advento desta decisão e a retirada de suas receitas, os Estados-membros e o município de Santos, principalmente, inconformados com a decisão, começaram a ignorar as ocupações irregulares e o não pagamento de foro e laudêmio, naquele que pode ser considerado o primeiro fato histórico a explicar a situação de irregularidade na utilização da maioria dos terrenos de marinha na época presente (VALENÇA, 2009, p. 230).

Historicamente, dois motivos são apontados como fundamento para a qualificação destas áreas como categoria jurídica: i) caráter geopolítico, ocupação do solo para povoamento, construção de portos, produção de sal e proteção da via costeira, com viés de desenvolvimento econômico e proteção territorial; e ii) caráter estratégico, formando uma área de terra especial de propriedade da Coroa Portuguesa (RODRIGUES, 2016, p. 62-63).

Em 05 de setembro de 1946 foi editado o Decreto-Lei nº 9.760, ainda na vigência da Constituição de 1937, que dispõe sobre os imóveis da União, conceituando os terrenos e acrescidos de marinha, além de estabelecer as diretrizes para a demarcação, regularização, remissão e dos regimes de utilização, vigente até os dias atuais. A promulgada Constituição de 1946, a outorgada de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não trataram expressamente dos terrenos de marinha, delegando tal atribuição à legislação ordinária. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 2.398/1987 vem dispor especificamente sobre a aplicação das imposições patrimoniais, tratando as especificidades que envolvem sua incidência.

Por fim, a Constituição da República de 1988 põe termo a qualquer celeuma que ainda houvesse quanto à titularidade dos terrenos e acrescidos de marinha, que restou designada expressamente para a União, como bem público de sua titularidade, disposição do art. 20, inc. VII. Aqui, estamos diante de um bem público que se adequa a classificação destes quanto a sua utilização como bem de uso comum do povo, de uso especial e dominial.

Contudo, necessário destacar os séculos de utilização e concessão de uso dos terrenos de marinha para particulares e entes subnacionais, que geram conflitos atuais pelo domínio destas áreas, como o embate jurídico quanto aos terrenos e acrescidos de marinha demarcados pela SPU, na década de 1990, na primeira légua patrimonial do município de Belém/PA. Por isso, esta área demanda uma análise socioespacial, considerando o espaço geográfico como consequência da produção social (CARLOS, 2007, p. 50), refletindo os movimentos da sociedade na ocupação dos espaços.

Nos rios e lagoas a influência da maré é percebida quando for observada oscilação periódica de pelo menos 5,0 centímetros no nível da água, em qualquer época do ano. Por preamar-médio é possível compreender como o nível máximo da maré, com a seleção do ano de 1831, através do Decreto nº 4.105/1868, por considerar a localização quando da execução da Lei Orçamentária de 15 de novembro 1831 (RODRIGUES, 2016, p. 155).

Ainda, por acrescidos de marinha é possível entender como aquele, de formação natural ou artificial, que segue em direção ao mar, aos rios ou as lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha, na disposição do art. 3º do DL nº 9.760/46. Os acrescidos de marinha fazem com que estes bens públicos tenham uma dimensão bastante estendida na realidade atual da primeira légua patrimonial de Belém/PA, tendo em vista as extensas áreas que foram aterradas durante o crescimento da cidade, geralmente em continuidade às margens do rio Guamá ou da Baía do Guajará, considerados terrenos de marinha.

Com a fundação e desenvolvimento alinhado à via costeira fluvial, na capital Paraense a rede hidrográfica dita o ritmo do uso e da titularidade do solo, com crescimento constante, sendo uma das cidades mais populosas da região. As tábuas de marés na cidade de Belém/PA chegam a atingir os 3,5 metros⁴, enquadrando-se nos parâmetros produzidos pelo art. 2º, § Ú, do DL nº 9.760/46, que aborda os critérios para ser demarcado como terreno de marinha.

Do conceito legal aplicado aos terrenos e acrescidos de marinha, é possível perceber que se incluem aqueles situados nas margens de rios onde se faça sentir a influência das marés, pela oscilação periódica de, pelo menos, cinco centímetros do nível das águas, em

⁴ MARINHA DO BRASIL. Tábuas das Marés para 2020. Disponível em: www.marinha.mil.br/chm/files/dados_de_mare/belem_2020.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

qualquer época do ano. Nesse contexto, por possuir boa parte do seu território banhado pelas águas do Rio Guamá e pela Baía do Guajará, principalmente aquelas remanescentes da doação da primeira légua patrimonial a Câmara de Belém em 1627, a demarcação da linha de preamar médio de 1831 representou forte impacto socioespacial, criando uma sobreposição de domínio entre o município, a União e, por vezes, um particular ali estabelecido (ABREU; LIMA; FISCHER, 2018, p. 8-9).

Com o crescimento e histórica ocupação direcionada para o lado dos rios locais, através de ação da natureza e principalmente do homem, que fez construção em direção às águas, a capital do Pará apresenta um total de 11.384 imóveis demarcados, sendo 8.640⁵ considerados acrescidos de marinha. Este fator aumenta a relevância do tema, tendo em vista a ampliação para muito além da extensão dos 33 metros, contados da linha do preamar-médio de 1831, compreendendo áreas extensas do território local sujeitas a titularidade da União.

Do conceito de bem público é possível extrair como aquele bem, material ou imaterial, que pertença à pessoa jurídica de direito público ou a terceiros, desde que esteja vinculada a prestação do serviço público (MEIRELLES, 2016, p. 636). A partir desta conceituação e do cotejo histórico legislativo, é possível verificar a natureza jurídica de bem público da União atribuída aos terrenos e acrescidos de marinha.

Esta classificação faz incidir sobre os terrenos de marinha o interesse e a necessidade de regramento da Administração para a sua utilização, disponibilidade e possibilidade de alienação, por se tratar de ativo integrante do patrimônio público. Desvendada sua natureza jurídica de bem público federal, podem ser classificados, conforme sua utilização, como bens de uso comum do povo, de uso especial e dominiais.

Os bens de uso comum do povo, aqueles de domínio público, são destinados ao uso da coletividade, de toda a comunidade, não podendo haver concessão para utilização privativa em caráter permanente, por vulnerar a utilização pelos demais. Já os bens de uso especial, afetados a um serviço público específico, estão especialmente vocacionados a sua prestação, que, por sua finalidade pública permanente, é considerado bem público patrimonial indisponível (GASPARINI, 2012, p. 947), não podendo ser concedida em caráter contínuo sua utilização privativa pelo sujeito particular.

Como visto, aos terrenos e acrescidos de marinha que forem de utilização coletiva, considerados bens de uso comum do povo, ou quando afetados a determinados serviços

⁵ PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acesso em: 27 jan. 2020.

públicos caracterizados como bens de uso especial, não poderá ser concedida a utilização permanente ao particular em regime privativo.

Por outro lado, caracterizados como bens patrimoniais disponíveis (MEIRELLES, 2016, p. 639), por inexistir destinação pública ou finalidade administrativa específica, aos terrenos e acrescidos de marinha que forem considerados bens dominiais é possibilitada a concessão da utilização privativa ao particular, em caráter prolongado no tempo, mediante ato solene a ser praticado entre este e a Administração Pública, em respeito ao regime jurídico administrativo regente e a legalidade que cerca os atos administrativos.

É nesta classificação nosso foco de estudo, por se tratarem os bens dominiais daqueles disponíveis para o uso privado, por aforamento ou ocupação, mediante o pagamento anual da imposição patrimonial respectiva.

Dessa forma, ainda que a utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha seja concedida ao particular, esta sempre estará relacionada com razões de interesse público, reincorporando-se ao domínio pleno da União caso termine a relação estabelecida para a sua utilização em regime privativo.

O atual gerenciamento dos bens públicos da União é realizado pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, órgão vinculado ao Ministério da Economia e responsável por gerir o patrimônio da União, possibilitando a destinação adequada dos bens públicos de acordo com sua vocação.

Do inicial conceito mercantil, econômico e de defesa do território da então Colônia, os terrenos e acrescidos de marinha assumem posição importante de defesa da orla dos rios, lagoas e mares contra a forte especulação imobiliária que ocorre nas grandes cidades e para a proteção do patrimônio socioambiental. A propriedade, inclusive a pública, passa por uma nova interpretação, instigada pelos movimentos que lutam pela eficácia do princípio constitucional da função social da propriedade – art. 5º, inc. XXIII, já que os direitos socioambientais são exercidos por toda a coletividade sobre bens alheios (LEMOS, 2008, p. 82), compondo uma dupla titularidade harmônica da propriedade individual e do direito difuso de proteção do meio ambiente.

Sem correspondentes no direito comparado, espécie particular de bem público, o instituto dos terrenos e acrescidos de marinha assumem o regime jurídico de direito público, conforme delinea os DL nº 9.760/46 e 2.398/87, com possibilidades de utilização privativa pelo particular mediante pagamento das imposições patrimoniais, após o procedimento

administrativo de demarcação disposto na lei nº 9.636/98, consolidando a área correspondente a linha da preamar média de 1831.

2.2 Os regimes de utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha por terceiros e sua aplicação nas orlas fluviais

Submetidos a um contexto específico de dominialidade, quando classificado como bem dominical, os terrenos e acrescidos de marinha podem ser utilizados privativamente pelos particulares, ocasião em que a União se mantém com a propriedade, possibilitando o uso exclusivo e duradouro por parte do particular. Nestes casos, observamos o exercício concomitante de direitos dominiais sobre o mesmo imóvel (MEIRELLES, 2016, p. 651), reservando o domínio direto a União e o útil ou a ocupação ao particular.

As modalidades de utilização privativa dos bens públicos dominiais variam de acordo com o modelo adotado, podendo ser utilizados o aforamento, a ocupação, a permissão, a cessão de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso ou a locação. Contudo, é importante observar, antes de adentrar no tema das formas de utilização dos terrenos de marinha, quais seriam as espécies de domínios sobre eles existentes, classificados em domínio pleno, direto e útil.

Por domínio pleno entende-se aquele que abrange todos os poderes inerentes ao direito de propriedade, seja de utilização ou de disposição sobre o bem imóvel. Inicialmente, sobre os bens dominiais o domínio pleno é do Poder Público, que pode celebrar uma relação de consensual com o particular, mediante a disponibilização do domínio útil ou da ocupação, quando houver conveniência de manter a propriedade pública com função social de uso.

Já o domínio direto será o direito sobre a substância do imóvel, sem que tenha acesso as suas utilidades, por estar privado do seu uso e do gozo. Abstraindo das utilidades de utilização do imóvel, estando com a propriedade limitada sobre o imóvel (FERREIRA, 1970, p. 34), ao Poder Público é possível cobrar uma imposição patrimonial, de incidência anual, ao particular titular do domínio útil ou da ocupação sobre o bem.

O domínio útil está conceituado no direito de usufruir do imóvel do modo mais completo possível (MADRUGA, 1928, p. 104), com a possibilidade de alienação deste domínio por ato entre vivos ou causa mortis (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1.275-1.276). Ao particular será concedido o domínio útil, a possibilidade de usar o bem imóvel, sendo reservada a União o domínio direto, com a manutenção do seu direito de propriedade sobre o

bem, que mantém o caráter público, com o uso destinado ao particular. Encerrada a utilização por rescisão, a União retomará o domínio pleno. Lado outro, caso haja a alienação do domínio direto, ao particular será destinado o domínio pleno, com todos os atributos de propriedade.

Classificados como bens públicos da União, os terrenos de marinha podem ser identificados como bens de uso comum do povo, de uso especial e dominial. De uso comum do povo quando sua utilização for a todos possibilitada, sem restrições de nenhuma ordem; enquanto será de uso especial sempre que for destinada sua utilização para algum serviço público específico.

Já no caso dos bens públicos dominiais, em que pese não haver afetação a determinado serviço público, deve ter seu uso destinado para concretizar os objetivos de interesse público, quando poderão ser destinados para uso exclusivo pelo particular, desde que celebrado ato jurídico de consentimento junto a União, através do contrato de aforamento, da inscrição da ocupação, pela permissão de uso, cessão de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso ou pela locação.

Ao longo do último século, a tributação no Brasil também se direcionou para a cobrança sobre a terra, seu uso e propriedade (TUPIASSU; VASCONCELOS, 2020, p. 283), através do IPTU e ITR, receitas derivadas. Contudo, no âmbito das imposições patrimoniais, importa destacar que esta relação dominial, existente entre o Poder Público e o particular, só será realizada nos terrenos ou acrescidos de marinha considerados bens dominiais, possibilitando a utilização privativa e duradoura destes bens públicos. Dentre os instrumentos jurídicos utilizados, dois ganham destaque especial na legislação, o contrato de aforamento e a inscrição da ocupação.

Inicialmente, o aforamento é realizado através de contrato administrativo, celebrado entre a União e o particular, lavrado em livro próprio da Superintendência do Patrimônio da União, constando expressamente as condições estabelecidas e as características do terreno aforado, com força de escritura pública concedida pelo art. 74 e 109 do DL nº 9.760/1946. Aqui, é necessária a presença de uma dupla conveniência: radicar o particular no solo e manter o vínculo de propriedade pública.

Regra geral, o aforamento concedido sobre os bens da União se dará através de leilão ou concorrência pública, garantida a impessoalidade na escolha do foreiro, mediante pagamento do valor equivalente ao domínio útil, na forma do art. 5º do DL nº 2.389/1987. Na hipótese do exercício do direito de preferência para o aforamento, apresentados os requisitos elencados no art. 105 do DL nº 9.760/1946, a SPU elaborará ato administrativo vinculado

quanto à validade, caso exclusivo em que o foreiro estará dispensado do pagamento pelo preço do domínio útil, bem como não haverá submissão em procedimento seletivo público. A preferência reconhecida a quem comprovar a ocupação do imóvel há pelo menos um ano, contado em 10 de junho de 2014, e esteja em dia com o pagamento das imposições patrimoniais, será onerosa, conforme disposição do art. 13 da Lei nº 9.636/1998.

Neste regime de utilização, o domínio útil do particular será acrescido a 83% do domínio direto (RODRIGUES, 2016, p. 70), permanecendo o remanescente de 17% do domínio direto com a União, senhorio direto do terreno. Por conceder direito real ao particular, deve ser registrado o contrato de aforamento na matrícula do imóvel, tendo atribuído o domínio útil ao foreiro (RODRIGUES, 2016, p. 190-191), enquanto a propriedade será mantida pela União, com o domínio direto sobre o bem.

Efetuada o contrato de aforamento, ao foreiro cabe o pagamento anual do foro, na alíquota de 0,6% incidentes sobre o domínio pleno. Ainda, é possível a alienação do domínio útil, mediante pagamento do laudêmio pelo alienante. O inadimplemento do foro por três anos consecutivos ou quatro intercalados, a violação de cláusula contratual e a remissão⁶ do foro, quando o particular irá adquirir o domínio direto e consolidar a propriedade, são causas extintivas do contrato de aforamento.

A utilização dos terrenos de marinha também pode ser realizada por meio do regime de ocupação, efetuada através de ato administrativo precário e discricionário de inscrição junto a SPU (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1.296), que possibilita a retomada do bem pela União a qualquer tempo, com a indenização ao particular pelas benfeitorias realizadas, desde que seja reconhecida a boa-fé da ocupação, conforme art. 132 do DL nº 9.760/46.

Na ocupação, ao particular é destinada a utilização do bem, ficando obrigado ao pagamento anual da taxa de ocupação, na alíquota de 2% sobre o valor do domínio pleno, enquanto a União mantém o domínio direito, a propriedade, sobre o bem público. As inscrições das ocupações serão realizadas de ofício pela SPU ou mediante solicitação, sendo dever da parte manter os registros atualizados, ficando sujeito a continuar responsável pela imposição patrimonial caso não altere o cadastro da inscrição.

Diferentemente do aforamento, na ocupação não é celebrado um contrato jurídico, sendo expedida uma mera autorização precária e discricionária emitida pela União, através da Certidão de Inscrição da Ocupação (RODRIGUES, 2016, p. 194), refletindo na certificação e descrição do imóvel a inscrição do ocupante, submetido anualmente à taxa de ocupação.

⁶ Trata-se, na verdade, de uma hipótese de remição, um perdão oneroso, que possibilita ao foreiro adquirir os 17% que restaram do domínio direto da União, nos termos do art. 123 do DL nº 9.670/46.

O exercício do direito real é possibilitado quando a parte pode extrair do bem todas as utilidades que dele se dispõe (COSTA, 1999, p. 75). No regime de ocupação não há direito real sobre a coisa alheia, pois o ocupante não detém nenhuma fração do domínio pleno sobre bem, restando apenas autorização da União para ocupá-lo. Outra é a realidade do contrato de aforamento, onde o foreiro adquirirá 83% do domínio pleno sobre o imóvel, possibilitando uma maior aderência e estabilidade na utilização do terreno ou acrescido de marinha.

Ainda, por ter natureza jurídica de bem público, os terrenos e acrescidos de marinha estarão submetidos a outros tipos legais de utilização. A permissão de uso é o ato administrativo negocial, discricionário, precário e unilateral (MEIRELLES, 2016, p 643), privativo da SPU, que faculta ao particular à utilização individual do bem público por até três meses, pelo Decreto nº 3.725/2001, sendo concedido o uso especial e individual do bem público, sempre no interesse da coletividade. Também, temos o instituto da cessão de uso, consistente na transferência gratuita da utilização de um bem público para outro órgão, pessoa jurídica pública ou entidades sociais sem fins lucrativos, sempre presente o interesse público.

A aquisição de propriedade através do instituto da usucapião não é aplicável aos bens públicos, conforme § 3º do art. 183 da CRFB/88. Contudo, para garantir maior segurança jurídica aos ocupantes de bens públicos, ficou instituída a concessão gratuita de uso especial para fins de moradia. Prevista na MP nº 2.220/2001, a CUEM determina que o particular possua o bem público urbano, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, utilizando para moradia sua ou da família e desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel rural ou urbano.

O instituto também pode ser concedido de forma coletiva, para áreas urbanas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda como moradia, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que a fração ideal de cada ocupante seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados e não sejam proprietários ou concessionários de outros imóveis urbano ou rural. A CUEM é extensível ao ocupante de terrenos ou acrescidos de marinha regularmente inscrito nos cadastrados da SPU, sendo um ato vinculado, caso tenha preenchido os requisitos.

Já a concessão de direito real de uso também poderá ser destinada aos terrenos e acrescidos de marinha, podendo ser gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, utilizada para o ordenamento territorial urbano, nos termos do DL nº 271/1967. A CDRU é mais ampla, abrangendo as atividades diversas da moradia. Por meio de concorrência pública e contrato a ser celebrado pelo melhor preço oferecido, mediante análise de conveniência pelo

Poder Público, é possível efetuar, também, o contrato locação de bens públicos, regida pelo DL nº 9.760/1946, para tornar o imóvel produtivo e gerar receita ao ente público.

Por ocuparem grande porção do território de Belém/PA, os terrenos e acrescidos de marinha são considerados estratégicos e essenciais ao ordenamento territorial do município. Como visto no item 2.1, as orlas fluviais onde façam sentir a influência das marés estarão sujeitas a serem caracterizadas como terrenos de marinha, independentemente do uso anterior que tenha sido ofertado. Desde a sua fundação, o município de Belém/PA tem forte interação com as águas, tendo seu desenvolvimento orientado em direção as margens do rio Guamá e da Baía do Guajará. Situada em área estratégica, a capital paraense teve seu povoamento iniciado no século XVII, com a disputa pela colonização das Américas pelas duas coroas que protagonizaram a expansão ultramarina da época, a portuguesa e a espanhola.

Ainda, a força econômica do ciclo do açúcar fez com que o Brasil fosse alvo de cobiça e investidas bélicas de ingleses, holandeses e franceses, sendo a ocupação do território amazônico, ainda pouco explorado pelos portugueses, algo urgente. A força econômica da indústria do açúcar no século XVII, afetada negativamente pela atuação dos invasores estrangeiros, fez com que a Coroa Portuguesa se mobilizasse para estabelecer o domínio econômico e militar na região, tendo a cidade de Belém/PA assumido este protagonismo de metrópole da Amazônia (CRUZ, 1973, p. 16).

Servia de proteção na foz do rio Amazonas, garantindo o domínio português sobre o território (PEREIRA e LIMA, 2007, p. 3), expandindo-se a partir do Forte Presépio em direção ao sul, acompanhando as margens do rio Guamá. Ao norte, o crescimento deu-se acompanhando as margens da Baía do Guajará, posteriormente passando para um processo de interiorização causada pelo forte crescimento populacional, o baixo preço das terras mais afastadas e a necessidade de produzir uma alternativa a ocupação das áreas alagadiças, de baixada. No breve contexto histórico, é possível observar que os terrenos e acrescidos de marinha detém importância ímpar, sendo os primeiros pontos de ocupação, com a representação de boa parte do território municipal.

O processo de urbanização experimentado, principalmente a partir do século XIX, foi concentrado no embelezamento e progresso, tentando implantar na região Amazônica um modelo europeu de urbanização. Conhecida como a *Belle Époque*, consistiu num movimento de importação de traços da cultura francesa para a região amazônica, com a expansão do capitalismo industrial e da ideologia burguesa (COELHO, 2011, p. 146-147). Invertendo a lógica vigente até a década de 1960, de ocupação das áreas mais altas, na década de 1970,

com o Programa de Integração Nacional⁷, da União, instituído pelo DL nº 1.106/70, surgiram com o objetivo de alavancar a infraestrutura econômica e social nas Regiões Norte e Nordeste, tendo por consequência o aumento da ocupação das margens do rio Guamá e da Baía do Guajará.

A preocupação geopolítica com os vazios territoriais e geográficos, fez com que fosse incentivado o adensamento populacional na Amazônia, sem preocupações com o ordenamento urbano ou a relação de dominialidade exercida nestas áreas. Nas últimas décadas do mesmo século observou-se uma nova retomada, desta vez influenciada pelas políticas de ocupação e exploração da Amazônia, impulsionadas pela União, com a realização de obras como a construção da rodovia Belém-Brasília, ocasionando o avanço da ocupação da porção oeste de Belém/PA, nas margens da Baía do Guajará.

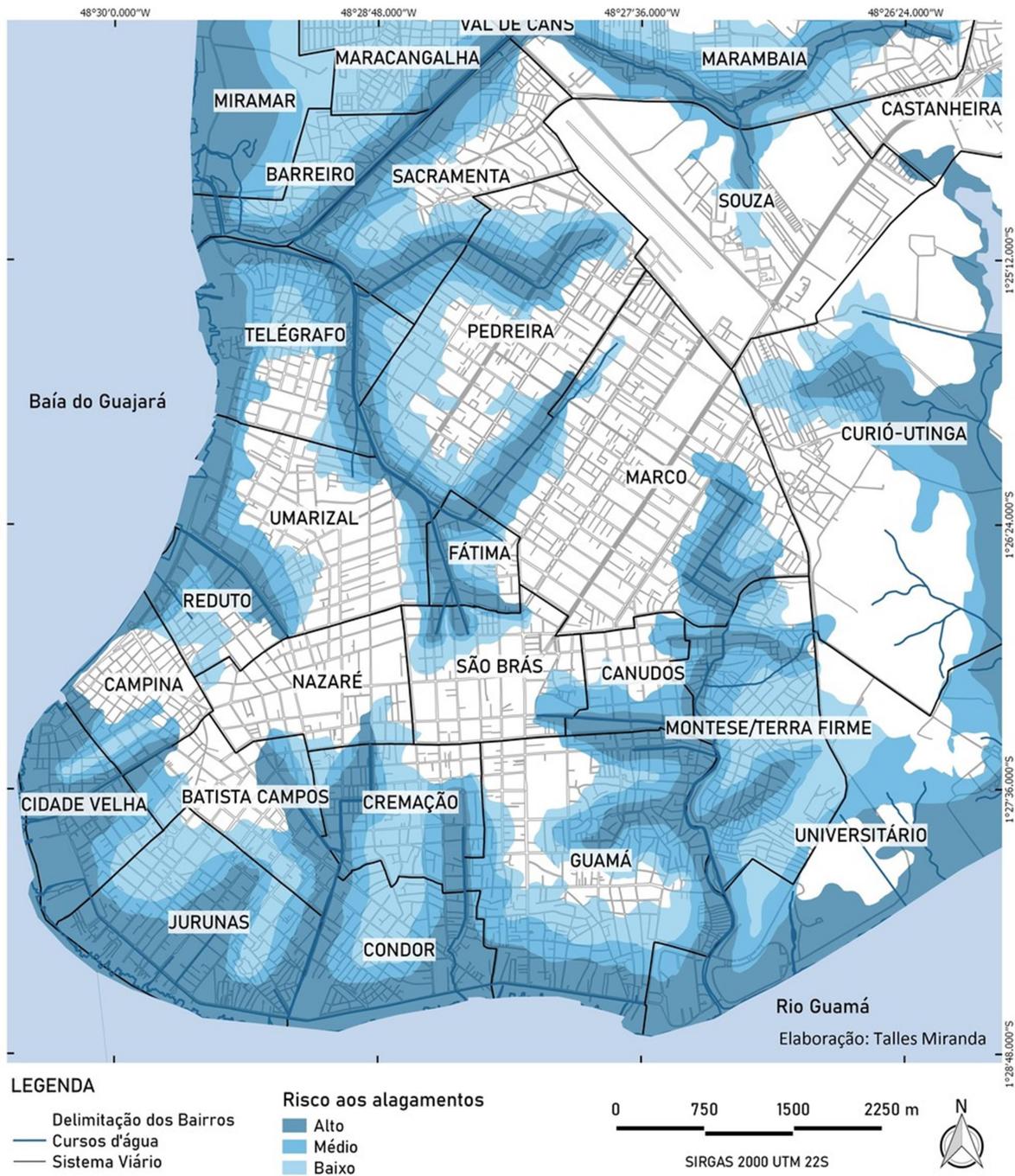
Este processo de urbanização descontrolado significou uma maior valorização dos terrenos localizados nas partes altas do município, com o saneamento de algumas áreas de baixada próximas ao centro comercial, como o bairro do Umarizal, obrigando a população de baixa renda se deslocar para as áreas alagadas, de baixada. O incentivo a expansão desordenada ocasionou a construção de habitações em condições inadequadas, sujeitas a alagamentos regulares. Esta digressão histórica foi necessária para entendermos o contexto atual, apresentado nos últimos dados divulgados pelo IBGE, onde apenas 36.1%⁸ dos domicílios urbanos do município de Belém/PA possuem vias públicas com urbanização adequada, aquelas representadas pela presença concomitante de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Dessa forma, a ocupação urbana da Amazônia, que também reflete no município de Belém/PA, foi impulsionada por fatores econômicos e de segregação espacial (BRAGA; GOUVEIA, 2020, p. 245-246), com o direcionamento da população de maior vulnerabilidade econômica para as áreas de várzeas não saneadas, geralmente predominadas pelos assentamentos precários e falta de infraestrutura. Como é possível verificar na imagem abaixo, as áreas alagadas ou alagáveis respondem por grande parte da área da capital paraense, sendo alguns destes alagados demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, onde, majoritariamente, a população mais pobre construiu a sua moradia, muitas das vezes sem as condições básicas de habitação.

⁷ Programa de Integração Nacional – PIN. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-integracao-nacional-pin>. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁸ MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 22 jan. 2020.

Imagem 1 – Em azul, áreas alagadas ou alagáveis, divididas entre os bairros de Belém.



Fonte: CPRM (2015) *apud* G1 Globo (2020).

Como visto na imagem acima, a cidade de Belém/PA está cercada por águas. Apresentando quatorze bacias hidrográficas⁹, localizadas principalmente na área continental do município, onde também está a primeira légua patrimonial, apresentando cotas de altitude inferiores a quatro metros, com a influência direta do regime de marés sobre os terrenos

⁹ Bacias Hidrográficas da cidade de Belém/PA. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=4756>. Acesso em: 02 fev. 2020.

localizados nas proximidades, deixando boa parte de sua extensão territorial como alagado ou terrenos sujeitos a inundações, principalmente nas áreas demarcadas como terrenos e acrescidos de marinha.

Por estar situado na margem de rios que sofrem a influência das marés, com a característica específica de demandar forte investimento público em obras estruturais para reduzir a possibilidade de alagamentos e dotar qualidade às moradias nestas áreas, o estudo do município de Belém/PA é ideal para esta dissertação. Como recorte territorial, iremos analisar a primeira légua patrimonial, região bastante representativa, responsável por concentrar 10.626 dos 11.384 imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, sendo 7.864 sujeitos ao regime de ocupação.

Com o panorama dos regimes de utilização dos terrenos de marinha e os números de imóveis demarcados no município de Belém/PA, justificamos nossa escolha por centrar o estudo na área da primeira légua patrimonial e nos regimes de ocupação, que representam cerca de três quartos dos imóveis demarcados.

2.3 O processo demarcatório dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA

O tema da demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha é alvo de diversos questionamentos técnicos e jurídicos, realizados tanto em pesquisas quanto em processos judiciais. Apesar de ser um assunto de dimensão nacional, por utilizar as mesmas técnicas e procedimentos por todo país, em Belém/PA, principalmente na área da primeira légua patrimonial, assume contornos específicos, com questionamentos sobre a própria legitimidade da demarcação, além das condições geográficas de boa parte do território localizada em áreas aterradas, baixadas saneadas, que convivem com a influência do regime de maré.

A demarcação consiste no procedimento administrativo por meio do qual a SPU irá, através da determinação da linha de preamar médio de 1831, identificar quais são os imóveis caracterizados como terrenos ou acrescidos de marinha. Tem natureza jurídica declaratória, já que a propriedade pública é presumida, retroagindo o ato de demarcação para tornar sem efeito qualquer ato particular de atribuição da propriedade.

Pelo elevado quantitativo de terrenos demarcados, a ocupação das terras públicas em condições precárias de habitação é uma constante na região amazônica (MARICATO, 2000, p. 184-185), sendo fator gerador dos déficits sociais experimentados na disponibilização dos

equipamentos públicos para a população que se utiliza dos terrenos e acrescidos de marinha. No caso de Belém/PA, é possível verificar a influência conjunta da maré e dos rios no processo histórico de ocupação territorial urbana, com o direcionamento da população de renda mais baixa as áreas alagáveis, em condições precárias e inadequadas, em locais de baixa declividade média, dentro do traçado da linha da preamar média de 1831.

As marés representam uma variação nos níveis da água, aumentando o volume em direção ao continente, com a possibilidade de inundação de áreas costeiras mais baixas (SANTOS, 2012, p. 297). A combinação dos elevados índices pluviométricos¹⁰ com os regimes de marés verificados no rio Guamá e na Baía do Guajará, que pode chegar a 3,5 metros de amplitude, conforme visto na tábua de marés indicada no item 2.1., contribuem para que haja uma grande extensão de terrenos sujeitos a alagamentos.

Isto explica a importância e o elevado número de terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA. Abaixo, é possível identificar a demarcação da linha da preamar média de 1831 da primeira légua patrimonial de Belém, demarcando e declarando quais áreas seriam definidas como terrenos de marinha.

Imagem 2: Representação da LPM/1831 da cidade de Belém/PA (1905).



Fonte: SILVA; SILVA; SANTOS; MEDEIROS; SOUSA; VILHENA; LIMA, 2017, p. 194.

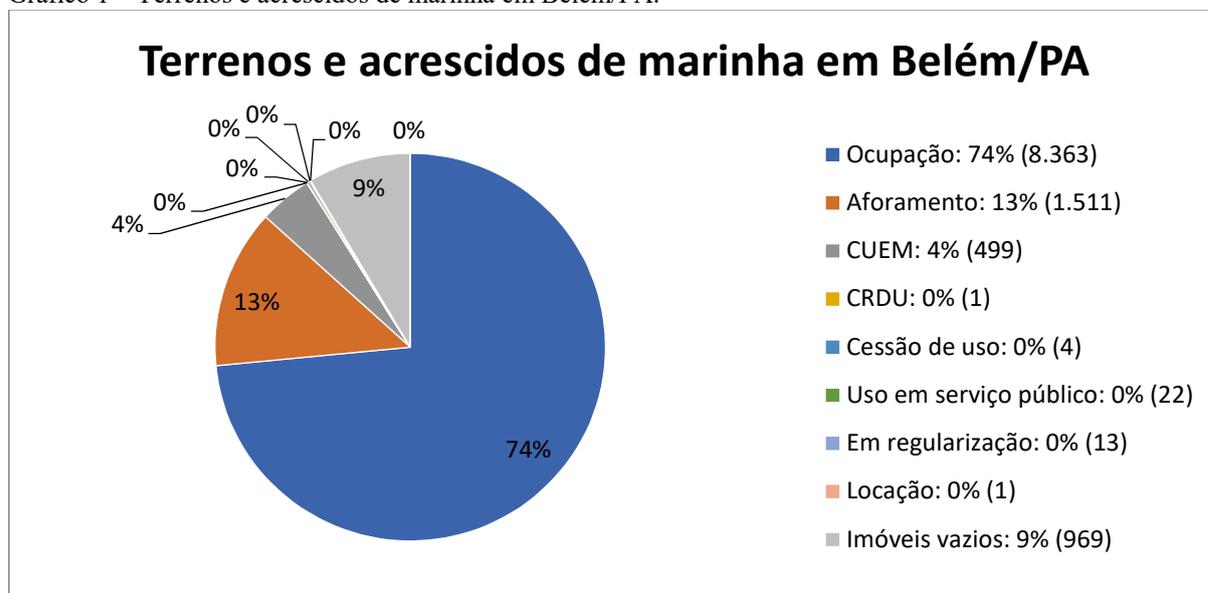
¹⁰ A pluviosidade média anual na cidade de Belém/PA é de 2.537 milímetros. Clima Belém. Disponível em: <https://pt.climate-data.org/america-do-sul/brasil/para/belem-4299/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

O mapa demonstra que a demarcação vai além das margens do rio Guamá e da Baía do Guajará, indo até o interior do território, onde a influência dos regimes de marés ainda era sentida, em razão dos cursos de água que adentravam nos terrenos da cidade, que se espalham por considerável porção do município de Belém/PA (SILVA; SILVA; SANTOS; MEDEIROS; SOUSA; VILHENA; LIMA, 2017, p. 195). Atualmente, várias destas áreas alagáveis e margens do rio foram aterradas e são terras firmes, porém conserva as características do regime jurídico de bem público da União, como acrescidos de marinha.

Apesar da extensão territorial da LPM de 1831, pelos dados extraídos do Cadastro Técnico Multifinalitário¹¹, realizado através da CODEM, foi identificado o Cadastro Imobiliário de 360.000 imóveis na cidade de Belém, dos quais apenas 11.384¹² foram demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha.

Visto os regimes de utilização aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha, com as informações trazidas pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos¹³, que reflete os dados cadastrados pela Secretaria do Patrimônio da União, traçamos o quantitativo e o regime de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha no município de Belém/PA, com um total de 11.384 imóveis demarcados, assim dispostos:

Gráfico 1 – Terrenos e acrescidos de marinha em Belém/PA.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Portal Brasileiro de dados abertos, 2021.

¹¹ CTM – Cadastro Técnico Multifinalitário. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=3205>. Acessado em: 16 fev. 2021.

¹² Portal Brasileiro de dados abertos. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acesso em: 16 fev. 2021.

¹³ Portal brasileiro de dados abertos. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acesso em: 03 fev. 2021.

Da leitura do gráfico, é possível perceber a predominância do regime de ocupação precária, aplicado em praticamente três quartos dos terrenos e acrescidos de marinha de Belém/PA. Também, pode ser identificado grande número de imóveis vazios, sem nenhum registro de utilização cadastrado na SPU, dissociados da busca pela eficácia da função social urbana destinada aos bens públicos (LOUREIRO FILHO, 2019, p. 242-243). Ainda, notamos que os regimes de ocupação e aforamento, nos quais o particular assume o dever de adimplir as imposições patrimoniais características, estão entre as preferências quando a União concede destinação aos seus bens.

Relevante notar que o desenvolvimento territorial urbano da capital paraense está fortemente ligado aos regimes de marés e a hidrografia da região, cuja vocação econômica para o transporte fluvial e o conseqüente desenvolvimento econômico advindo do intercâmbio de pessoas e mercadorias (CRUZ, 1973, p. 146), gerou uma ocupação desordenada do solo urbano, com o crescimento da população, a ausência de planejamento e a busca por lugares mais centrais (PONTE, 2015, p. 52), próximos das áreas geradoras de empregos e onde poderia se usufruir dos serviços públicos.

Ao considerarmos o desenho topográfico da cidade, é possível notar que, em sua maioria, está localizada em áreas de baixada, com cotas abaixo dos 5 metros (PONTES; LIMA; SILVA JÚNIOR; SADECK, 2017, p. 297), dificultando ainda mais a utilização das regiões alagáveis nas épocas em que houver a combinação das fortes chuvas com a elevação da tábua de maré. Dessa forma, o regime de maré influi diretamente sobre a orla de Belém/PA, tanto ao sul, nas margens do rio Guamá, quanto a oeste, na Baía do Guajará, provocando alagamentos e alterações na dinâmica social e fundiária destas áreas.

Nesse contexto, os procedimentos demarcatórios para caracterizar a LPM de 1831 demandam forte conhecimento da região e suas características. Inicialmente, cabe a SPU realizar audiência pública no município onde haverá a demarcação, com o objetivo colher materiais, documentos e plantas, dos particulares e do ente municipal, que possa ser útil para identificar a linha da preamar média de 1831, nos termos do art. 11 do DL nº 9.760/1946. Identificada à posição da linha demarcatória, haverá intimação pessoal dos interessados certos e por edital dos interessados incertos, para que apresentem eventuais impugnações, preservando o contraditório e a ampla defesa.

A demarcação é considerada ato administrativo meramente declaratório, identificando os bens públicos originários da União, sem que seja possível a oposição de títulos particulares

contra a União¹⁴. Este procedimento demarcatório, com a indicação da linha de preamar média e transferência dos terrenos para o domínio da União, definem como de natureza originária a dominialidade sobre os terrenos de marinha. Contudo, este processo administrativo demanda a participação do interessado que puder ser identificado e for conhecido pela Administração Pública¹⁵, para o exercício do contraditório, da ampla defesa e do amparo à propriedade privada, com sua intimação pessoal quando estiver identificado nos registros da União, pois, uma vez demarcado, terá de regularizar sua utilização junto a Administração, com o pagamento das imposições patrimoniais.

Nas áreas urbanas, o interessado certo será aquele cadastrado junto a União ou ao município, como sujeito passivo do IPTU, independente da existência de título registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A intenção da legislação é possibilitar a maior participação possível de quem possui alguma relação de dominialidade junto ao imóvel, contribuindo para o exercício da ampla defesa e do contraditório, pois poderá haver alteração na titularidade da área, que passará a ser pública se estiver dentro da linha demarcatória.

Tendo em vista o grande lapso temporal que se passou desde o ano de 1831, além das transformações espaciais, há naturais dificuldades em traçar a linha de preamar média para identificar os terrenos de marinha e seus acréscidos (BOSCATTO; CABRAL; SILVA, 2020, p. 11). Todavia, a omissão em realizar a demarcação gera efeitos socioespaciais ainda mais danosos, como a precarização da propriedade, da posse e a ocupação desordenada das terras públicas. Por se tratar de possível supressão do direito fundamental de propriedade, o processo administrativo de demarcação torna-se imprescindível, com a participação dos particulares e do Poder Público, respeitado o devido processo legal, para que identifiquem os imóveis classificados de acordo com o conceito disposto no art. 2º do DL nº 9.760/1946, com a caracterização da linha da preamar média de 1831.

Nos anos de 1990¹⁶, a Secretaria do Patrimônio da União traçou a linha de preamar médio do ano de 1831 na primeira légua patrimonial de Belém/PA, identificando os terrenos que estão na área de influência das marés, demarcando os terrenos e acréscidos de marinha. Considerando as consequências surgidas para o particular no processo administrativo de

¹⁴ Para pacificar a matéria no âmbito jurisdicional, o STJ editou a Súmula nº 496 indicando a inoponibilidade do registro de propriedade particular em face da União.

¹⁵ No julgamento da ADI 4264 MC o STF decidiu, no ano de 2011, que ofende as garantias do contraditório e da ampla defesa a mera notificação por edital dos interessados certos, aqueles que auxiliam a Administração e participam do processo demarcatório da posição da LPM do ano de 1831, para que seja garantido o cumprimento do devido processo legal, que pressupõe a intimação pessoal dos interessados conhecidos.

¹⁶ Somente no ano de 1997, a SPU concluiu a demarcação da linha do preamar médio de 1831 na primeira légua patrimonial do município de Belém, tudo registrado no processo administrativo nº 1028005431/94-34.

demarcação, torna-se imperioso a sua participação ativa, por ter natureza jurídica declaratória¹⁷, com eficácia retroativa, consolidando a localização dos terrenos de marinha e seus acrescidos e arrecadando ao patrimônio da União.

Ainda, encerrado o processo demarcatório, surge para o particular o dever de arcar com as imposições patrimoniais, de acordo com o regime de utilização. Assim, pela possibilidade de desconstituir títulos e impor obrigações patrimoniais aos particulares, não se pode presumir a linha de preamar médio para efetuar a demarcação do terreno (ROSENFELDT e LOCH, 2012, p. 221), na medida em que se exige o devido processo administrativo demarcatório, garantindo ao particular o contraditório e a ampla defesa.

Nessa medida, para garantir a legalidade, a primeira fase do processo demarcatório será feita a convocação dos interessados, já que há interesse tanto deste quanto da União na legítima demarcação dos limites do bem público. Já na fase decisória, haverá a delimitação da linha de preamar média de 1831, realizada pela SPU (FISCHER, 2018, p. 119-120), exarando ato administrativo de caráter decisório, obrigatoriamente fundamentado e sujeito a recurso administrativo dirigido a autoridade superior. As autoridades administrativas responsáveis pela demarcação e julgamento devem ser diversas, para garantir a imparcialidade do julgamento, fazendo prevalecer o devido processo administrativo e evitando uma natureza inquisitorial do procedimento (PERLINGEIRO, 2015, p. 303).

Como todo ato administrativo, a motivação da decisão que estabelece a linha de preamar médio de 1831, que servirá de base para demarcar os 33 metros em direção ao solo, é requisito de validade (MEIRELLES, 2016, p. 109-110), devendo espelhar a realidade dos fatos, possibilitar a recorribilidade por parte do particular e a compreensão da autoridade superior para a realização da revisão administrativa do ato através da análise recursal. Por consequência, o procedimento demarcatório deve observar as regras do devido processo administrativo, lei 9.784/1999, caso contrário será reconhecida sua nulidade.

Desse modo, é necessária a notificação dos interessados quando for iniciada a demarcação dos imóveis como terrenos ou acrescidos de marinha para possibilitar o exercício da defesa e participação na demarcação da LPM de 1831, contribuindo com documentos e informações para a delimitação da área pública. Destaca-se também a impossibilidade de opor

¹⁷ Conforme decidido no REsp. 1147589/RS, a demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha é meramente declaratória, não intervindo na propriedade dos particulares, pois não há como retirar o direito de quem nunca teve. Ainda, no julgamento do REsp. 1405780/PR, ficou decidido que a ação declaratória de nulidade do procedimento de demarcação está sujeita a prazo prescricional quinquenal do art. 1º do DL nº 20.910/1932, contado a partir da ciência, pelo particular, de que está ocupando terreno ou acrescido de marinha.

registro particular de propriedade contra o ato administrativo declaratório de reconhecimento da propriedade pública¹⁸, a teor da súmula 496/STJ.

As possíveis alterações nas relações de posse e propriedade sobre terras que não se sabiam públicas, exercidas através do procedimento demarcatório, sinalizam os vários conflitos fundiários que daí pode advir. Acresça-se a isto, a dúvida jurídica que ainda paira sobre se a doação da primeira légua patrimonial para a cidade de Belém/PA incluía ou não as áreas dos terrenos de marinha. Como exposto no item 2.2, o município teve seu crescimento direcionado para a orla fluvial, para depois iniciar o processo de ocupação das áreas em direção ao interior e ao continente, com a possibilidade de identificar as três primeiras fases de seu crescimento como sendo a fase: i) ribeirinha, de 1616 até meados do século XVIII; ii) de interiorização, no final do século XVIII até meados do século XIX; e a iii) continentalização, de meados do século XIX para frente (MOREIRA, 1966, p. 52).

As áreas inundáveis e propícias a alagamentos identificados dentro da primeira légua patrimonial de Belém/PA, áreas centrais com condições precárias de utilização, foram denominadas como baixadas através da *Monografia das baixadas de Belém* (SUDAM; DNOS, Pará, 1976). No momento atual, são os locais de infraestrutura precária próximos ao centro da cidade, ocupados por população de baixa renda, que sobrevive na informalidade fundiária e econômica de assentamentos precários (RODRIGUES; PONTE; LIMA; BARROS; LOPES, 2013, p. 6-7). Estas áreas expressam a cidade informal, com construções de palafita, saneamento deficiente e condições de infraestrutura precárias, apesar de localizadas próximas ao centro e da porção com melhor infraestrutura da cidade.

De fato, há uma grande defasagem em relação à demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha, que ainda não tiveram definidas a LPM/1831. Esta constatação é feita pela própria União, que aponta para aproximadamente 70% (BRASIL, 2017, p. 27-28) de seus bens como às faixas dos terrenos e acrescidos de marinha e os terrenos marginais dos rios federais. Contudo, o necessário procedimento de demarcação, discriminando os limites da dominialidade pública sobre estes terrenos, com o traçado da linha de preamar médio de 1831, ainda é bastante deficitário. Estimou-se que, em todo o país, apenas 33% dos terrenos e acrescidos de marinha foram demarcados (BRASIL, 2018, p. 2-3), representando a ciência de que há um grande déficit na gestão e definição dos bens da União.

¹⁸ No julgamento do tema repetitivo 419, o STJ, quando do exame do REsp 1.183.546-ES, decidiu que os terrenos e acrescidos de marinha pertencem a União, não sendo oponíveis os registros de propriedades particulares dos imóveis situados dentro da linha de preamar médio de 1831. A estes registros particulares foi disponibilizada apenas presunção relativa de propriedade, obrigando sua notificação pessoal para participar do procedimento demarcatório e fixação dos terrenos e acrescidos de marinha.

Para melhor identificação dos imóveis da União, sobretudo as margens dos rios sujeitos a influência das marés e as faixas litorâneas, foi instituído o Plano Nacional de Caracterização, que objetiva a demarcação da linha preamar média e identificação dos limites da propriedade pública Federal. Após reconhecer a deficiência na demarcação, a União traçou um plano de regularização no longo prazo, incluído na legislação do art. 12-C do DL nº 9.760/1946, para concluir todas as demarcações dos terrenos e acrescidos de marinha até o ano de 2025. A demarcação deficitária e tardia dos terrenos e acrescidos de marinha dificulta, ainda mais, a sua correta destinação (NASCIMENTO, 2014, p. 127) e a resolução de conflitos fundiários, agravando negativamente a estrutura socioespacial e os serviços públicos em cidades com boa parte de seu território fixado em áreas originalmente pertencentes à União.

Do ponto de vista geográfico da cidade de Belém/PA, o processo de ocupação em direção ao continente encontrou acidentes hídricos, como o igapó e o Igarapé do Piri (ABELÉM, 2018, p. 47), áreas que atualmente são baixadas saneadas, que faziam a divisão onde hoje estão os bairros da Cidade Velha e da Campina.

Ademais, considerando o uso do solo urbano, os bairros da capital paraense foram vocacionados para diferentes atividades. De acordo com o processo de urbanização, os bairros da Campina e do Reduto ficaram caracterizados por serem majoritariamente utilizados para fins comerciais e industriais; já os bairros de Nazaré, Batista Campos, Umarizal e parte do Marco serviam como residência para as classes de renda mais elevada, enquanto os proletários ocupavam os bairros do Telégrafo, Guamá, Canudos e Cremação (PENTEADO, 1968, p. 276-294). Dessa forma, o processo de ocupação dos bairros de Belém/PA, com muitas áreas situadas nos limites da LPM1831 e da primeira légua patrimonial, ocorreu de maneira direcionada, destinado de acordo com o contexto socioespacial, que considera a combinação da posição geográfica da área e a condição financeira dos ocupantes.

Não obstante o grande lapso temporal e exercendo seu dever de gerir e arrecadar os bens da União, no ano de 1997, a SPU concluiu o procedimento de demarcação da LPM de 1831 na 1ª légua de Belém/PA, realizado pelo processo administrativo nº 1028005431/94-34, declarando a propriedade da União sobre boa parcela deste território, em reconhecimento de que a doação sesmarial para a Câmara de Belém excluía estas áreas de marinha.

Esta sobreposição de legislações, conflitos federativos e possíveis dominialidades são responsáveis por fazer avolumar os questionamentos judiciais quanto ao dever de pagar as imposições patrimoniais e a propriedade sobre os terrenos de marinha localizados na primeira légua patrimonial, tema alvo de debate jurisdicional travado entre Belém e a União.

Exemplificando, já com trânsito em julgado, foi reconhecido o dever do município de Belém recolher a taxa de ocupação pela utilização do Mercado Ver-o-Peso¹⁹, cartão postal da cidade.

Ao longo do século XX, a cidade experimentou um adensamento populacional na primeira légua patrimonial, com a ocupação das terras altas pela população de renda mais elevadas e a caracterização de assentamentos informais nas regiões de baixada, correspondente a 40% desta área territorial (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 66). A LPM de 1831, traçada pela SPU em 1997, que compreende boa parte destas áreas de baixada, demonstrando a relevância social do traçado e o cenário da utilização dos espaços atrelada com a questão socioeconômica de seus ocupantes.

A demarcação da linha da preamar médio da primeira légua patrimonial implicou na declaração de propriedade da União sobre boa parte dos terrenos localizados na primeira légua patrimonial de Belém/PA. Assim, o regime jurídico aplicado aos terrenos e acrescidos de marinha estende-se não só as margens dos rios, mas também em direção ao continente, até onde se faça sentir a influência do regime de marés.

Em conclusão, os terrenos e acrescidos de marinha demarcados na primeira légua patrimonial de Belém/PA apresentam problemas tanto de dominialidade pública, diante da celeuma quanto a propriedade entre o município e a União, quanto de dominialidade privada, considerando o grande lapso de tempo e acomodação de ocupações particulares nestas áreas desde a doação sesmarial da Coroa Portuguesa.

2.4 A doação da primeira légua patrimonial para a cidade de Belém/PA e os terrenos e acrescidos de marinha

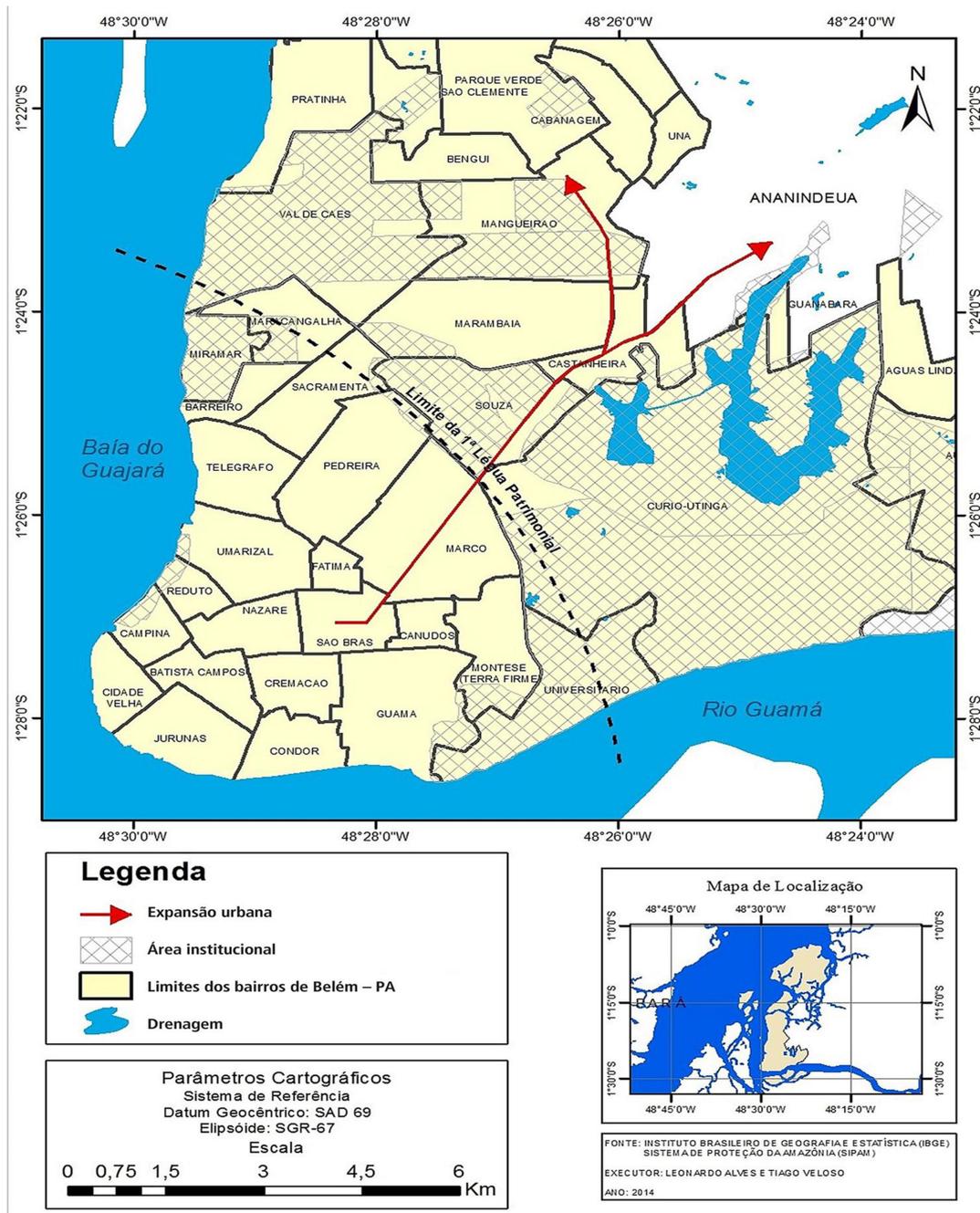
Trata-se da destinação de uma légua de terras, 4.110 hectares, doada pela Coroa Portuguesa para o Conselho da Câmara de Belém, sendo conhecida como a primeira légua patrimonial, concedida em 1º de setembro de 1627, a contar da fundação da cidade (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 62). Nesta época, séculos XVII e XVIII, a principal receita obtida pelo Estado Português era a patrimonial, oriunda da exploração direta do seu patrimônio, não a tributária, como é a realidade do atual Estado Fiscal (PEREIRA, 2009, p. 5-6). A cidade de Belém/PA foi fundada em 1616, sendo possível inferir que mais de

¹⁹ No julgamento da Apelação Cível nº 005249-28.2005.4.01.3900, com trânsito em julgado na data de 07/08/2015, o TRF da 1ª Região confirmou sentença da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém/PA, decidindo que era devido pelo município o pagamento da taxa de ocupação pela utilização privativa da área onde foi construído o Mercado Ver-o-Peso, indicando que, independente da localização, os terrenos de marinha continuam submetidos ao domínio da União.

uma década depois foi adotado o procedimento para a concessão de terras ao domínio do poder local, possibilitando receita pública patrimonial ao ente subnacional recém-criado.

Esta subseção tem por objetivo expor o contexto espacial da doação e os terrenos de marinha inseridos nos limites da primeira légua patrimonial de Belém/PA. Aclarando o exame sobre a área territorial objeto de estudo, podemos analisar o mapa abaixo contendo o traçado da primeira légua patrimonial de Belém e sua intrínseca relação com as águas do Rio Guamá e da Baía do Guajará.

Imagem 3: Limites da primeira légua patrimonial de Belém/PA.



Fonte: SANTOS, 2015, p. 112.

O cenário era comum na vigência do Estado Patrimonial, que era o principal detentor das terras e do domínio dos bens de produção. Neste intuito, importante destacar esta medida como aquela idealizada para disponibilizar receita pública destinada ao financiamento da cidade então surgida, através da exploração do patrimônio que lhe foi doado, com a concessão para o uso particular e o pagamento de receitas patrimoniais em troca.

O financiamento do Estado estava diretamente relacionado com a exploração direta de seus bens (SCAFF, 2014, p. 28), com a aquisição de receita originária, já que as estruturas legais para o comércio ainda não eram tão bem desenvolvidas e a atividade não conseguiria produzir riquezas suficientes para a manutenção do Estado. Com o desenvolvimento do arcabouço legal foi possibilitado o exercício formal do comércio e da propriedade privada, quando as receitas tributárias foram, gradativamente, superando as patrimoniais e adquirindo protagonismo no financiamento das despesas estatais.

Na Ordem Régia de 21 de outubro de 1710 havia determinação de que nenhuma doação de sesmaria abarcasse a área dos terrenos de marinha, pois continuavam na propriedade da Coroa Lusitana (MOTA; SECRETO, 2011, p. 175). Contudo, anteriormente, nem sempre a doação das sesmarias excluía estes terrenos, o que gera o atual conflito judicial sobre a propriedade destas áreas entre o município de Belém e a União.

Este ato normativo estabeleceu que as sesmarias não deveriam compreender as marinhas, que estariam afetadas ao serviço do rei e defesa do território (CAVALCANTI, 1938, p. 501). No contexto da formação do patrimônio fundiário dos municípios da então colônia portuguesa, com as ideias de povoamento do território, a doação de terras para a constituição do patrimônio da câmara é considerada uma tradição portuguesa desde a reconquista do seu território continental pelos reis cristãos (FONSECA, 2011, p. 460). O repovoamento do reino e a proteção de suas fronteiras, após a ocupação mulçumana, só foi possível graças à instituição dos poderes locais e a instituição dos concelhos municipais, que eram dotados de autonomia para administrar um determinado patrimônio fundiário, vocacionado para a produção de receita pública própria.

Isto decorre da orientação do Rei de Portugal, através de reposta enviada em 1715 a consulta feita pela Câmara de Belém, informando pertencer à jurisdição desta o domínio dos terrenos de marinha que não prejudiquem as fortificações e defesa do território (FISCHER, 2017, p. 29-30), dando a entender que a doação sesmarial incluiria também as marinhas.

Posteriormente, a Carta Régia de 13 de março de 1797, preocupada em preservar as áreas de marinha para a defesa do território e as práticas comerciais da Coroa Portuguesa,

proibiu que a concessão de sesmarias abrangesse as orlas marítimas e fluviais (RODRIGUES, 2016, p. 36). Ainda, por orientação do Aviso Real de 18 de novembro de 1818, ficaram submetidas à servidão pública, cuja propriedade foi destinada para a nação, as 15 braças em direção ao continente da linha d'água do mar, com o intuito de preservação do exclusivo colonial e da segurança do território.

Destes terrenos concedidos pela coroa portuguesa, uma parte era destinada a agricultura e pastagem comunais, enquanto outra parcela podia ser concedida aos cidadãos por intermédio de um contrato enfiteutico, constituindo aforamentos. A formação dos patrimônios municipais estava relacionada à autorização de doação pelo rei, sendo este o termo inicial da legitimidade de cobrança do foro pelas Câmaras.

Na capital paraense, a primeira doação de terras da Coroa Portuguesa para a Câmara Municipal foi uma sesmaria concedida em 1º de setembro de 1627, por ato do governador e capitão-general do Maranhão, Francisco Coelho de Carvalho, já que para a recém-fundada cidade não havia destinação de terras (ABREU; LIMA; FISCHER, 2018, p. 6), dificultando a ocupação, exploração do território e obtenção de rendas para o Conselho da Câmara.

Correspondia a uma área total de 4.110 hectares, num traçado de uma légua, contado a partir do marco de fundação da cidade de Belém, o Forte do Presépio ou do Castelo (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 101). Em forma de arco, acompanhou as margens da baía do Guajará e do Rio Guamá, ambos sujeitos a influência dos regimes de marés e com baixa declividade, sendo demarcado apenas no início do século XVII.

Pela Carta Régia nº 12 de novembro de 1698 ficou definido que somente o rei teria a faculdade para distribuir e possibilitar a ocupação das marinhas (ABREU, 2014, p. 292), tendo em vista a importância dos terrenos marginais dos mares e rios para a defesa e acesso ao território amazônico da então colônia portuguesa.

A légua ao redor da cidade estava submetida à administração da Câmara, estendendo-se até os terrenos que estejam sob a influência das marés, exceto quando verificado o uso para fins de navegação ou defesa por parte da Coroa Portuguesa. A Câmara de Belém tomou posse da sesmaria que lhe foi doada somente em 29 de março de 1628, contudo o marco efetivo para a demarcação foi realizado somente em 1703, enquanto a confirmação pela Coroa, através de Carta Régia, momento no qual o município poderia conceder as terras dentro de seu patrimônio (NOZOE, 2006, p. 594-595), foi realizado apenas em 1708, autorizando o município de Belém a aferir renda por intermédio da exploração de seu patrimônio.

A ordem régia de 1678 dispunha as marinhas como de uso comum e regalia real (TRECCANI, 2001, p. 34), entretanto a confirmação da doação deu-se com a Carta Régia, de 30 de abril de 1708, que não menciona as marinhas (ALMEIDA, 2008, p. 54), dando margem ao conflito sobre a propriedade entre a União e o município de Belém/PA²⁰.

Em tese, por ser declaratório o processo de demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha, mesmo quando situados na primeira légua patrimonial, seriam de titularidade da União, principalmente pela disposição constitucional do art. 20, inc. VII. Apesar da previsão constitucional apenas em 1988, a legislação infraconstitucional há muito tratava neste mesmo sentido. De início, a Ordem de 21 de outubro de 1710 proibia que as sesmarias compreendessem as marinhas, que deveriam permanecer livre, a serviço do rei e da defesa da terra; enquanto a Carta Régia de 13 de março de 1797 proibia qualquer concessão de sesmarias nas áreas das costas marítimas e das margens dos rios (RODRIGUES, 2016, p. 35-36). Isto denota a tendência de proteção e a importância que a Coroa Portuguesa destinava as áreas onde seriam demarcados os terrenos e acrescidos de marinha.

Entretanto, em consulta realizada junto ao rei de Portugal, foi informado, através de Carta datada de 3 de abril de 1715, que estes terrenos do interior da primeira légua patrimonial estavam sob o domínio da Câmara Municipal de Belém, a quem competiria conceder o aforamento a particulares, salvo se tal ato fosse prejudicial a defesa do território e suas fortificações (FISCHER, 2017, p. 52-53). Nesta consulta, ficou estabelecida a competência da Câmara de Belém para conceder o aforamento até mesmo das áreas que pudessem ser consideradas marinhas, exceto quando prejudicada a defesa do território.

Durante o período da Regência, através da Lei de 15 de novembro de 1831, foi possibilitado as Câmaras Municipais o aforamento dos terrenos de marinha pertencentes ao Império (ABREU, 2014, p. 293), mantendo a propriedade com o Órgão Central, mas possibilitando a obtenção de renda patrimonial pelo Poder Local.

Posteriormente, na Constituição do império de 1824, apesar de não tratar especificamente dos terrenos e acrescidos de marinha, alterava as competências administrativas das Câmaras Municipais. Em 1º de outubro de 1828 foi editada uma lei imperial estabelecendo as Câmaras atribuições meramente administrativa, limitando a gestão e destinação de seus bens. Nessa medida, a venda, aforamento ou troca de bens imóveis pelas

²⁰ A tutela cautelar antecedente nº 0007140-45.2009.4.01.3900, 5ª VF de Belém, transitou em julgado em 28 de janeiro de 2020, sem julgamento de mérito. Na Ação Civil Pública, processo principal autuada sob o número 0010315-18.2007.4.01.3900 restou proferida sentença de mérito que negou a anulação do processo administrativo SPU nº 10280.0005431/94-34, responsável pela demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém, em que pese ainda sem registro.

Câmaras Municipais necessitavam de autorização do Presidente da Província e do Conselho Geral, quando instituído, expondo os motivos e vantagens da operação com o bem imóvel, indicando a descrição topográfica e a avaliação por peritos.

Com a independência do Brasil, apesar de não ter havido a transferência expressa da titularidade dos bens imóveis, houve uma submissão da gestão do patrimônio e das rendas do Poder Local ao Poder Central, no contexto do Estado Unitário, aumentando a dificuldade de separação entre os bens municipais e da União.

No caso do município de Belém, a gestão dos terrenos de marinha sofreu grande repercussão, pois não havia uma delimitação expressa das áreas de marinha que estavam excluídas de seu patrimônio pela doação sesmarial do período colonial. Uma primeira instrução para a demarcação dos terrenos de marinha foi prevista no art. 51, XIV da Lei de 15 de novembro de 1831, que fixou para as Câmaras Municipais os terrenos de marinha reclamados junto ao Ministro da Fazenda ou as Presidentes das Províncias para utilização como logradouros públicos, possibilitando ao mesmo Ministro ou ao Conselho Geral o aforamento a particulares, por conveniência e interesse da Fazenda Nacional, com o pagamento anual do foro (FISCHER, 2017, p. 55).

Todavia, somente no ano seguinte, por intermédio da Instrução Normativa n. 348, de 14 de novembro de 1832, foi estabelecido o conceito de terreno de marinha, dando o ponto de partida para sua demarcação, com a distância de 15 braças caveiras, ou 33 metros, em direção a terra, contados da linha da preamar média de 1831.

Posteriormente, o art. 8, III da Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887, transfere as municipalidades o direito de aforar e receber as rendas daí provenientes, sem que houvesse a transferência da propriedade sobre o bem, que se mantiveram como integrantes do patrimônio nacional. Ademais, o direito de aforar concedido aos entes municipais trata-se apenas de uma competência delegada pelo Órgão Central, para simplificar e facilitar a utilização dos terrenos de marinha, não transferindo o direito elementar de propriedade (MADRUGA, 1928, p. 363-364). Alterando tal disposição, com a proclamação da República e a forma de Estado Federalista, a Lei nº 25, de 30 de dezembro de 1889, retira esta faculdade dos municípios, prevendo como receitas da União àquelas oriundas dos foros e laudêmos incidentes sobre os terrenos e acrescidos de marinha.

Há uma grande modificação no regime jurídico então vigente na capital paraense, cuja estrutura estava baseada na autonomia da cessão dos terrenos localizados na área da primeira légua patrimonial desde a primeira metade do século XVIII. Além disso, o STF, quando do

juízo da ação ordinária nº 8, ocorrido em 31 de janeiro de 1905, em que os Estados Federados do Espírito Santo e da Bahia questionavam a dominialidade sobre as terras de marinha, consolidou o entendimento da propriedade destes terrenos para a União (BENATTI, 2005, p. 83), com o pleno domínio sobre os não aforados e o direito sobre os aforados e as rendas que lhes forem decorrentes, distinguindo de seu conceito o de terras devolutas.

Atualmente, os principais diplomas normativos da matéria são os Decretos-lei nº 9.760/1946 e 2.398/87, a Lei nº 9.636/1998 e o art. 20, inc. VII da CRFB/88, estabelecendo a propriedade da União sobre os terrenos e acrescidos de marinha, seu conceito, modo de administração, demarcação, registro e regularização dos regimes de utilização. Esta administração é realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia – SPU, órgão da União, responsável pela demarcação e administração dos terrenos e acrescidos de marinha, definindo, por consequência, os limites da primeira légua patrimonial de Belém e a linha de preamar média de 1831, grande problemática para a delimitação destes bens públicos (LOUREIRO FILHO, 2017, p. 237).

Com isso, no caso da primeira légua patrimonial da cidade de Belém/PA o impasse judicial se mantém, estando pendente a definição quanto à titularidade destes imóveis. A demarcação ocorrida no ano de 1997, pela SPU, expôs a possível ineficácia de títulos de domínio centenários expedidos pelo município de Belém, levando a judicialização do tema para que ficasse estabelecido o proprietário legítimo destes terrenos.

O desenho da linha de preamar médio de 1831, elaborado pela SPU para demarcar os terrenos e acrescidos de marinha localizados no traçado da Primeira Légua Patrimonial de Belém/PA, cujo alcance deu-se a partir do marco inicial de fundação da cidade, onde hoje está localizado o bairro da Cidade Velha (COSTA; BRITO, 2014, p. 17), indo em direção as Avenidas Perimetral e Doutor Freitas, tendo o marco demarcatório no encontro desta com a Almirante Barroso, dando origem ao atual bairro do Marco.

Posteriormente, a partir da década de 1950, indo além dos limites da primeira légua patrimonial, é possível observarmos a formação de um cinturão institucional nos seus limites territoriais, com a doação destas terras limítrofes para a instalação de instituições públicas e bases militares, dificultando o crescimento e a expansão territorial do município e contribuindo para o adensamento populacional (PALHETA DA SILVA; SILVA; SANTOS; MEDEIROS; SOUSA; VILHENA; LIMA, 2017 p. 303).

Sucessora da Câmara na gestão do patrimônio fundiário, o município de Belém/PA, através da CODEM, litiga judicialmente contra a União pela titularidade dos terrenos de

marinha localizados em seu território, fundamentando que a área patrimonial alvo de confirmação em 1708 não restringia estes terrenos. Lado outro, a União vem defendendo, principalmente a partir da demarcação dos terrenos e acrescidos de marinha em 1997, que não houve a doação destes a Câmara naquela época, sendo mantidos sob o domínio do rei, sucedido pela União em seu patrimônio após a proclamação da República, em 1889.

Enquanto não estiver pacificado no Poder Judiciário²¹, há, de fato, uma incerteza sobre a titularidade de praticamente metade da primeira légua patrimonial do município de Belém, demarcada como terreno e acrescido de marinha. A ausência de dados quanto à delimitação e o cadastro que identifique os ocupantes e a sua situação fundiária, bem como a sobreposição de titulações entre a União e a cidade de Belém, dificultam o desenvolvimento da região e a gestão fundiária do solo urbano (LOUREIRO FILHO, 2018, p. 29), a começar pela relação entre a demarcação dos terrenos de marinha e a delimitação da primeira légua patrimonial.

Pelo panorama apresentado, a preocupação de gerar da receita pública e financiar o município de Belém/PA com a exploração do patrimônio da primeira légua patrimonial de Belém/PA foi constante desde a sua doação, no ano de 1627. Contudo, esta questão do conflito em relação ao domínio exercido sobre os terrenos e acrescidos de marinha e o declínio da participação das receitas patrimoniais no total das receitas fiscais, dificultam o planejamento e o controle do uso do solo urbano.

2.5 Conclusão da seção

O objetivo desta seção foi conceituar os terrenos e acrescidos de marinha, estudando seus regimes de utilização por terceiros, o procedimento demarcatório, o regime jurídico e sua aplicação às orlas fluviais, tudo no contexto da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

Inovando no ordenamento jurídico constitucional do Brasil, a CRFB/88 elencou os bens da União em seu artigo 20, incluindo no inciso VII os terrenos de marinha e seus acrescidos. Além disso, no art. 49, § 3º do ADCT, fez menção expressa aos terrenos e acrescidos de marinha quando estabeleceu que a eles continuassem aplicáveis o regime de enfiteuse ou aforamento de bem público.

Classificados como bem público, os terrenos de marinha podem ser utilizados como bens públicos de uso comum do povo, de uso especial ou dominial. Somente nesta última

²¹ Está pendente de julgamento o recurso de apelação em face da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 0005185-52.2004.4.01.3900, que reconheceu a propriedade da União sobre os terrenos de marinha demarcados nos limites da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

hipótese será franqueada a possibilidade de uso ao particular. Na primeira légua patrimonial de Belém, como visto no item 2.2, há uma concentração do regime de ocupação, que representa 74%, 7.864 imóveis, dos 10.626 imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha. Dessa forma, há um predomínio do regime de ocupação, objeto deste estudo, onde incidirá anualmente a taxa de ocupação, imposição patrimonial cobrada do ocupante.

Possível verificar ainda que, em decorrência desta titularidade, coube a União uma complexa atribuição de identificar estes bens, através de procedimento administrativo de demarcação conduzido pela SPU. A complexidade desta tarefa se dá por vários fatores, como pela extensão das zonas costeiras brasileiras e a dificuldade na definição da linha do preamar médio de 1831. No caso do município de Belém/PA, outro ponto é destaque e objeto da nossa pesquisa: a questão da primeira légua patrimonial doada pela Coroa Portuguesa. Esta área é palco de conflitos judiciais que visam identificar qual seria o legítimo titular dos terrenos de marinha nela inseridos, ou seja, se a doação destas terras para a Câmara de Belém/PA, em 1627, inseria também as marinhas, questão ainda não decidida no âmbito judicial.

Percebeu-se a função das Câmaras Municipais como as destinatárias de léguas patrimoniais, que teriam por finalidade a divisão em partes menores e concessão para uso de seus habitantes em regime enfiteutico, gerando receitas públicas para a manutenção do ente subnacional, no contexto da então predominância das receitas patrimoniais.

A controvérsia quanto à titularidade, ainda não sanada, agrava o cenário de insegurança jurídica para os ocupantes dos terrenos e acrescidos de marinha demarcados ao longo da primeira légua patrimonial de Belém. Por enquanto, a União segue como titular e responsável pelo gerenciamento destes terrenos, exercendo sua função, por intermédio da SPU, com a demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, o cadastro das ocupações e a cobrança anual da taxa de ocupação.

Enfim, esta seção serve como base para entendermos o conceito, regime jurídico e formas de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, bem como a forma como se deu a fundação da cidade de Belém e o contexto da sua primeira légua patrimonial.

3 AS IMPOSIÇÕES PATRIMONIAIS INCIDENTES SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA

O objetivo desta seção é estudar a histórica função arrecadatória das imposições patrimoniais, avaliar as legislações que estabelecem as imposições patrimoniais, para aferir a legalidade, as possibilidades de cobrança e identificar cada critério de sua regra-matriz de incidência. Também, será analisada a forma de lançamento e cobrança da taxa de ocupação, bem como a possibilidade de transferência intergovernamental de parcela da receita patrimonial, conforme previsão da lei 13.240/2015.

Esta seção está relacionada ao objetivo geral deste trabalho na medida em que explica a inicial função arrecadatória, de cobrança pela utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, como fonte de financiamento das despesas estatais. Ainda, analisa a legalidade da incidência das imposições patrimoniais, com as limitações e condições para a cobrança, identificando a regra-matriz de incidência de cada uma das imposições patrimoniais e a forma de fazer o lançamento e cobrança da taxa de ocupação. Nesse sentido, faz o estudo comparativo do montante das transferências de receitas patrimoniais da União para o município de Belém/PA e um comparativo com o orçamento geral da cidade e a relevância para arcar com as despesas públicas.

Com este viés, a divisão desta seção será realizada em quatro partes. De início, será analisado o Estado Patrimonial e o inicial protagonismo das imposições patrimoniais na manutenção do Estado. Na segunda, examinaremos a legalidade da incidência do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio, concluindo pela sua adequação, ou não, no ordenamento jurídico brasileiro, tendo por base a identificação de cada um dos critérios da regra-matriz de incidência. Na terceira subseção será tratado o lançamento e a cobrança da taxa de ocupação. Por fim, analisaremos a possibilidade de repasse intergovernamental de parcela do valor arrecadado aos cofres da União para os Municípios, de acordo com a localização do imóvel.

3.1 A histórica função arrecadatória aplicada aos terrenos e acrescidos de marinha

A fundação da cidade de Belém/PA, em 1616, teve por objetivo a defesa do território na desembocadura do Rio Amazonas (CRUZ, 1973, p. 17-18), numa tentativa de ocupação da região Amazônica pelos portugueses. Especificamente sobre os terrenos e acrescidos de marinha no município de Belém/PA, foi respondida, em 1715, a consulta feita ao rei de Portugal, informando que estavam sob o domínio da Câmara Municipal (FISCHER, 2017, p.

29), que podia conceder-lhes em aforamento, exceto se comprometessem a defesa e as fortificações, com o intuito de gerar receitas patrimoniais para o ente subnacional.

A ocupação inicial do litoral brasileiro foi pensada como forma de defesa da então colônia portuguesa contra as invasões estrangeiras, sem identificação de institutos como os terrenos de marinha no direito comparado (SANTOS, 1985, p. 5), como visto nos itens 2.1 e 2.4. Para as Câmaras Municipais que receberam porção do território em regime de sesmaria, esta não deveria abranger as marinhas, que estaria desimpedida e a serviço da nação. A Ordem Régia de 04/10/1678 estabelece as marinhas como de uso comum, regalia real, utilizada com finalidade econômica e de defesa. Na finalidade econômica, temos as funções de negociações e transporte de mercadorias pelos portos e a obtenção de renda pública patrimonial; enquanto a defesa do território se justificava por serem os terrenos costeiros a principal rota para chegar ao Brasil (VALENTE, 2000, p. 243-244).

Na Ordem Régia de 21 de outubro de 1710 foi comunicado que mesmo as sesmarias concedidas não compreenderiam as áreas de marinha, que deveriam permanecer livres a serviço da Nação e uso comum (MADRUGA, 1928, p. 67). Dessa forma, a inicial vocação dada aos terrenos e acrescidos de marinha era a geração de receitas patrimoniais para financiar os gastos públicos municipais.

Seja como utilização para produção de sal, defesa e troca de mercadorias, seja para obtenção de receita patrimonial através da exploração dos imóveis públicos, aos terrenos de marinha sempre foi destinada a função econômica, com protagonismo da função arrecadatória. Nesta época, por volta do século XVII, boa parte das receitas estatais era obtida através da exploração de seu próprio patrimônio, com a aquisição de receitas patrimoniais (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 20).

Na lei de 15 de novembro de 1831, que orçava a receita e fixava a despesa do ano seguinte, havia previsão da destinação dos terrenos de marinha, de acordo com o interesse da Fazenda Nacional, para aforamento a particulares, desde que cobrado o foro. Ainda, somente nesta legislação viria uma sinalização clara, com a previsão de receitas e fixação de despesas do ano financeiro de 1832-1833, determinando que o Ministro da Fazenda fosse o competente para dispor sobre os terrenos e acrescidos de marinha para fins de aforamento e obtenção de renda patrimonial para o Poder Central.

De fato, a Instrução nº 348, de 14 de novembro de 1832, conceituou os terrenos de marinha, caracterizando-o como fonte geradora de receitas públicas. Já a lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887, trouxe autorização genérica para transferir os direitos de aforar e cobrar as

imposições patrimoniais às municipalidades, pois o objetivo era expandir e povoar as cidades litorâneas (LIMA, 1972, p. 123). Dessa forma, as legislações da época do Império autorizavam as Câmaras locais não apenas a fazer os aforamentos e recolhimento das rendas, mas também tinham a obrigação de fazê-los em benefício da ocupação das cidades.

Na Constituição do Império coube a Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e do Senado, a administração dos bens nacionais, aqueles de domínio geral da nação e conservado pelo Estado na representação da sociedade, podendo ser obtido pelos particulares desde que respeitados os dispositivos legais (BUENO, 1857, p. 101). Dessa forma, desde o Brasil Império, temos um cenário turvo quanto à titularidade, obtenção de rendas e administração dos terrenos de marinha.

Assim, os terrenos de marinha demarcados na primeira légua patrimonial de Belém/PA refletem este cenário de inicial disponibilidade das rendas patrimoniais para o município, diversidades de domínios e sobreposição de titularidades. O domínio é o primeiro dos direitos reais (ALENCAR, 1883, p. 52), sendo destinado o domínio útil ao foreiro, enquanto o domínio direto permanece com o titular do imóvel.

Proclamada a República em 1891, a União Federal passou a administrar os terrenos e acrescidos de marinha, culminando com a elaboração do atual DL nº 9.760/46. Este movimento é importante por haver uma virada no tratamento da matéria. Durante o Império, a legislação e o tratamento dos terrenos de marinha seguiram as diretrizes da Coroa Portuguesa, com a outorga aos poderes locais da possibilidade de aforar aqueles terrenos, dispensáveis ao serviço público, no propósito de facilitar o povoamento da área. Lado outro, no período Republicano, os aforamentos foram relegados a uma utilização subsidiária, dando preferência ao regime de ocupação (LIMA, 1972, p. 124).

Promulgado o DL nº 2.490/1940, o aforamento passou a ser um ato excepcional, promovido a critério do Poder Executivo, com restrições às ocupações que estivessem adimplentes com a imposição patrimonial e fossem anteriores ao ano de 1940. Esta disciplina restritiva ao aforamento manteve-se com a promulgação do vigente DL nº 9.760/46. Atualmente, o art. 13 da lei nº 9.636/98 estabelece preferência na concessão do aforamento, com a venda de 83% do domínio pleno, a quem, na data de 14 de junho de 2014, já estava inscrito como ocupante há mais de um ano e adimplente com as imposições patrimoniais.

As municipalidades eram apenas simples usufrutuárias e destinatária das receitas patrimoniais geradas pelas marinhas, enquanto o senhorio direto era a União (CAVALCANTI, 1938, p. 505), só podendo o Poder Local conceder o aforamento através de

autorização do Ministro da Fazenda. Dessa forma, a administração das marinhas pelos municípios não se confundia com a titularidade sobre os terrenos de marinha e acrescidos, que se mantiveram sob o domínio direto do Poder Central.

Ainda assim, os rendimentos obtidos com o foro e o laudêmio eram mais próprios das municipalidades (BASTOS, 1937, p. 365), correspondentes à parcela da justa importância destinada ao custeio dos serviços descentralizados. Havia o reconhecimento de que o produto financeiro da exploração dos terrenos de marinha deveria ser destinado aos municípios.

Daí reside o protagonismo inicial das imposições patrimoniais, que tiveram sua representatividade gradativamente suprimida pelas receitas derivadas, como os tributos, com o desenvolvimento e adoção do moderno Estado Fiscal. Atualmente, como se verá no item 3.4, o montante arrecadado pela União e aquele repassado aos municípios não representam parcela significativa das receitas destes entes federados.

No modelo do Estado fiscal, atualmente adotado pela maioria dos países, o financiamento público é feito majoritariamente pela cobrança de tributos (CALIENDO, 2009, p. 145), receitas derivadas da atividade econômica produzida pelos indivíduos, que é livre para produzir riquezas de acordo com o regulamento legal estatal.

Como regra, a atividade econômica estará direcionada as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, sendo possibilitada a Administração Pública uma atuação apenas subsidiária (TORRES, 2001, p. 272-273). O princípio da subsidiariedade é estabelecido no art. 173 da CRFB/88, garantindo a liberdade da atuação privada na economia, desde que contribua com o financiamento das despesas públicas, na medida da sua capacidade contributiva, através do pagamento das imposições fiscais. As receitas originárias e derivadas são partes de um todo que permite ao Estado exercer suas atividades sem a necessidade de se apropriar diretamente dos meios de produção da economia.

Nessa medida, as receitas auferidas a partir da exploração de seu patrimônio, típica do Estado Patrimonial, como a taxa de ocupação aqui estudada, também são importantes no financiamento das competências constitucionais do Estado. Assim, os tributos não são a única, mas uma das fontes, atualmente a principal, para a obtenção de recursos financeiros necessários ao custeio da máquina pública.

Posteriormente, já no século XX, em Belém/PA, é possível observarmos a ampliação dos assentamentos precários nas regiões de baixadas localizadas dentro da primeira légua patrimonial, com o investimento público historicamente direcionado para as áreas mais altas, onde residia a população de renda elevada, e nas regiões de baixadas saneadas e cotas mais

altas, como o bairro do Umarizal (VENTURA NETO; MOURA, 2019, p. 41-42). As baixadas e terrenos saneados são exemplos que nos fazem identificar a importância dos investimentos públicos na superação dos acidentes hídricos, com a melhoria das condições de habitação.

Para isso, necessário arrecadar as receitas públicas fundamentais na execução das obras de saneamento de baixadas. Contudo, as baixadas saneadas ficaram restritas as regiões onde a especulação imobiliária demonstrava interesse (ARAÚJO JÚNIOR, 2013, p. 186), contribuindo no processo de expulsar as camadas de menor poder aquisitivo para outras áreas precárias. Além deste aspecto financeiro e orçamentário, outro fator que contribuiu para a desorganizada ocupação dos terrenos de marinha no Brasil é a delegação da competência as Câmaras ou Conselhos Municipais para administrá-los (ALMEIDA, 2008, p. 203), .

Nesse sentido, a cobrança pela utilização dos terrenos de marinha estava direcionada a gerar receitas por meio da exploração do patrimônio público. A função principal era arrecadatória, remunerando o Estado pelo proveito imobiliário gerado para o particular. Esta destinação é realizada de acordo com a produção de utilidades do bem público dominial, para que cumpra a sua finalidade de geração de rendas públicas (MARQUES NETO, 2009, p. 221-222), com a possibilidade de conviver em harmonia por meio de usos gratuitos de natureza social, como as isenções concedidas sobre as imposições patrimoniais, tratadas no item 4.4.

Nesse caminho, a função social da propriedade é justamente conferir um interesse coletivo aquele bem. Sendo bem público, esta funciona como um mandamento geral, em reforço ao seu regime jurídico-administrativo, direcionado a extrair a melhor utilidade daquele terreno ou acrescido de marinha. Atualmente, a função arrecadatória é apenas uma das finalidades dada aos imóveis públicos, que ainda podem servir para realização das funções estatais e a concretização dos direitos sociais, como a destinação para a moradia.

Assim, o aproveitamento dos bens públicos é verificado quando estiverem exploradas todas as utilidades possíveis, com utilização em favor da coletividade e a possibilidade de aproveitamento econômico, quando estiver de acordo com a finalidade primária do bem (MARQUES NETO, 2009, p. 398). Amparados na função social da propriedade, percebemos a possibilidade de cobrança, bem como de isenção, das imposições patrimoniais incidentes sobre a utilização privativa dos terrenos de marinha.

A relevância do bem público está diretamente ligada aos seus usos, as suas possibilidades de utilização. Estas são tidas como bens econômico intangíveis, capazes de gerar mais receitas que a própria alienação do imóvel público (CRISTÓVAM;

BERTONCINI, 2019, p. 131), com o protagonismo das utilidades para o financiamento dos direitos fundamentais.

Dessa forma, no caso dos bens dominiais, quando não haverá afetação original, sua destinação deve privilegiar a maior utilidade para a coletividade, determinando o uso que represente a melhor destinação do bem, com prevalência do interesse geral sobre o particular (MARQUES NETO, 2009, p. 420). No caso dos terrenos e acrescidos de marinha, o aproveitamento econômico pode ser exercido diretamente pelo Estado, pela cobrança do foro ou da taxa de ocupação, ou mediante alienação do domínio direto para o terceiro, nos casos e condições da lei 13.240/2015.

O aproveitamento econômico do bem público exige que algum indivíduo aceite, por livre disposição, arcar com os custos da utilização. Contudo, este aproveitamento também pode atender o interesse geral quando der utilidade ou incentivo na utilização de bens públicos, características que vão além da própria geração da receita patrimonial. Nesta seara estão o desenvolvimento ecológico sustentável, a solidariedade intergeracional e a sustentabilidade social e econômica, direcionados as amplas formas de usos dos bens públicos para o cumprimento das funções estatais, sem comprometer o equilíbrio fiscal.

Não há prestação pública gratuita, toda prestação de direitos, de atuação ou abstenção estatal, gera custos (GALDINO, 2005, p. 346). Nessa medida, importa considerar também que toda riqueza produzida é realizada através da coletividade organizada e financiada pelas receitas fiscais produzidas, não havendo um patrimônio privado antes do pagamento das exações fiscais (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 107-108). Dessa forma, o próprio gerenciamento feito pela União para possibilitar ao terceiro exercer o uso de seu terreno ou acrescido de marinha, sob o regime da ocupação, é fato gerador da taxa de ocupação, desde que não seja verificada nenhuma das causas de isenção que serão vistas no item 4.4.

Nos termos tratados, aos terrenos e acrescidos de marinha deve ser reservada uma gestão direcionada aos critérios de utilidade e aproveitamento socioeconômico, como forma de garantir sustentabilidade nas contas públicas e viabilizar a atuação estatal direta ou indireta, através da indução de comportamentos direcionados a concretizar direitos fundamentais. Objeto deste trabalho e conforme debatido, as imposições patrimoniais devem ir além da mera e histórica função fiscal, de arrecadação, podendo ser entendidas como bens intangíveis, disponíveis para o Estado utilizá-las como mecanismos de incentivo das atitudes desejadas pelos particulares utilizadores destes bens públicos.

3.2 A análise da legalidade das imposições patrimoniais e a identificação dos critérios da regra-matriz de incidência

É possível identificar as imposições patrimoniais como exações devidas pelo particular em decorrência da utilização privativa e duradora de bem público, com natureza jurídica de receita patrimonial originária²². Não obstante esta sua natureza jurídica não tributária, serão utilizados os critérios da regra-matriz de incidência, aplicáveis a qualquer norma jurídica de conduta, na qual a realização de um fato está diretamente relacionada a uma consequência (SCAFF, 2014, p. 182). Para isso, identificaremos cada um dos critérios de incidência, no antecedente e consequente, para aferir se as normas jurídicas que estabelecem as imposições patrimoniais estão de acordo com a legalidade, legitimando sua cobrança e impondo os necessários limites.

As receitas patrimoniais possuem origem direta na exploração do patrimônio público (TORRES, 2013, p. 189), através da utilização voluntária concedida ao particular sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos. Por ser assim considerada, a taxa de ocupação, o foro e o laudêmio submetem-se a prazos prescricionais e decadenciais diferenciados dos tributários, nos termos estabelecidos pelo art. 47 da Lei 9.636/98²³.

O foro e a taxa de ocupação são classificados como receita pública: i) corrente, com previsão de ingresso anual; e ii) originária, decorrência direta da exploração do patrimônio público imobiliário pelo particular. Será receita pública ordinária, com ingresso anual e periódico, aferida com regularidade, compondo as receitas usualmente utilizadas para arcar com as despesas públicas ordinárias nos casos de incidência anual. Por outro lado, o laudêmio será extraordinário, por depender de evento certo, alienação onerosa do domínio útil ou transferência da inscrição da ocupação por atos entre vivos, para configurar sua incidência. Instituídos, respectivamente, pelos art. 101 do DL nº 9.760/46, art. 1º e 3º do DL nº 2.398/87, é necessário analisar a legalidade destas imposições, a partir do estudo da norma jurídica de incidência, explorando os critérios de sua regra-matriz.

A norma jurídica possui uma estrutura lógica segundo a qual uma hipótese se associa a uma consequência (CARVALHO, 2009, p. 51). Na hipótese é possível identificar o fato

²² No julgamento da AC nº 1105 MC, o STF decidiu que, não obstante a nomenclatura de ‘taxa’, a taxa de ocupação é modalidade de receita originária, auferida pelo Estado em decorrência da exploração de seu patrimônio, mais especificamente uma receita patrimonial de propriedade imobiliária.

²³ No julgamento do Tema Repetitivo 244, o STJ fixou a tese segundo a qual a relação de direito material que origina o pagamento das imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha é regida pelo Direito Administrativo, aplicando-se o prazo decadencial estendido de dez anos para seu lançamento e o prazo prescricional de cinco anos para ingressar com a execução judicial, na forma do art. 47 da Lei 9.636/98.

observado na realidade, que ocasiona determinada consequência jurídica. Temos o fato jurídico da inscrição da ocupação, do exercício ou alienação do domínio útil exercido privativamente pelo particular sobre o terreno ou acrescido de marinha, gerando a obrigação pelo pagamento anual do foro ou da taxa de ocupação e ocasional do laudêmio.

A norma jurídica pode ser entendida como uma proposição que imputa uma consequência a um antecedente, confirmando a ocorrência do fato hipoteticamente previsto com a formação do vínculo jurídico entre as partes (CARVALHO, 2009, p. 58-59). Sendo o antecedente, descritor ou suposto colocado numa formulação hipotética, com diretrizes para identificar eventos caracterizadores de expressão econômica, devemos identificar a presença dos critérios material, temporal e espacial, ou seja, no descritor haverá o comportamento de alguma pessoa que será condicionado no tempo e no espaço. Já no consequente ou prescritor, teremos dois critérios de análise, o critério pessoal, onde serão definidos os sujeitos ativo e passivo, e o critério quantitativo, quando precisaremos definir qual a base de cálculo e a alíquota a ser aplicada, para identificação do montante devido.

Partindo dos conceitos e critérios presentes no antecedente e no consequente é possível apresentar uma fórmula representativa da estrutura mínima e irreduzível da manifestação do deôntico (CARVALHO, 2013, p. 611), aquele que será produto das relações dos critérios do antecedente e do consequente isoladamente e entre si considerados, assim disposta:

$$D \{ [Cm (v . c) . Ct . Ce] \rightarrow [Cp (Sa . Sp) . Cq (bc . al)] \}$$

Para entender a fórmula desenvolvida serão analisados os elementos componentes, especificados os conceitos. Assim: *D* representa o mínimo irreduzível de manifestação do deôntico, resultado da equação; *Cm* é o critério material, composto por um verbo *v* e um complemento *c*; *Ct* é o critério temporal; *Ce* é o critério espacial; *Cp* é o critério pessoal, integrado pelo sujeito ativo (*Sa*) e o passivo (*Sp*); *Cq* é o critério quantitativo, do qual são partes integrantes a base de cálculo (*bc*) e a alíquota (*al*).

Disposta na representação acima, apresentaremos o antecedente das normas jurídicas que estabelecem as imposições patrimoniais sobre os terrenos de marinha, oferecendo os critérios material, temporal e espacial, presentes na primeira parte da fórmula. No decorrer do estudo, utilizaremos uma referência empírica, raciocinada para aplicar os critérios da regramatriz de incidência as imposições patrimoniais sobre os terrenos de marinha.

No consequente da norma jurídica, que prescreve os sujeitos da relação jurídica e quantifica o valor devido, iremos compilar ideias sobre a segunda parte da fórmula apresentada, com a identificação dos sujeitos da relação jurídica e da quantia a ser lançada e cobrada pela União. Nesse cenário, o critério pessoal interessará para identificar os sujeitos

ativo e passivo da relação jurídica, enquanto o critério quantitativo, que será dividido entre base de cálculo²⁴ e alíquota, servirá para possibilitar o cálculo do *quantum* a ser pago.

É preciso destacar que, apesar de ser feito um estudo pormenorizado de cada um dos critérios da regra-matriz de incidência, tanto no antecedente quanto no consequente, não podemos perder de vista que eles se encontram intimamente relacionados, sendo uma das funções da base de cálculo, do critério quantitativo no consequente, confirmar ou rejeitar o critério material, do antecedente. Também, sendo composto o critério material de um verbo e seu complemento, demanda, inevitavelmente, uma ação humana, do sujeito passivo, num conceito buscado pelo critério pessoal, no consequente da norma jurídica.

Dessa forma, a regra-matriz de incidência, como norma geral e abstrata, deve passar pela subsunção ao fato concreto, sendo necessário identificar seus critérios a partir do exame das leis que estabelecem as imposições patrimoniais. Os critérios da regra-matriz de incidência são analisados separadamente para possibilitar a compreensão do fenômeno da incidência e buscar aferir a sua legalidade, possibilitando a cobrança.

Pormenorizando os critérios da regra-matriz de incidência, temos, no antecedente, o critério material, composto por um verbo e seu complemento, com o propósito de identificar um comportamento como suposto fático justificador da incidência, com os critérios espacial e temporal delimitando esta atuação no mundo fático. De tal modo, o critério temporal serve para identificar a partir de quando é possível o lançamento e a cobrança da imposição patrimonial a determinado sujeito passivo, enquanto o critério espacial preocupa-se com a delimitação geográfica da cobrança, identificando perfeitamente a localização da área sujeita as imposições patrimoniais. No contexto espacial, elementar tratar-se de área demarcada como terreno ou acrescido de marinha.

Em andamento, com o estudo do consequente da regra-matriz de incidência estará diante da necessidade de definir, através da análise normativa, quem tem o dever de cobrar e de recolher a exação, no critério pessoal, e definir qual a alíquota e base de cálculo que devem ser utilizadas, como forma de quantificar o valor a ser recolhido.

Como ponto de partida, por sujeito ativo será entendido aquele titular do direito subjetivo de exigir a quantia. O titular desta capacidade de exigir a exação não

²⁴ No julgamento do Tema Repetitivo nº 451, através do REsp 1.150.579/SC, o STJ fixou o entendimento de que é possível a atualização do valor venal do imóvel, correspondente ao domínio pleno do imóvel por mero ato administrativo da SPU, sem a necessidade de participação do particular para formação do contraditório, significando a possibilidade de atualização, por ato unilateral da Administração Pública, da base de cálculo comum à cobrança do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio. Após a divulgação das atualizações e dos novos valores dos domínios plenos, os administrados poderão contestar administrativa ou judicialmente pontos que considere abusivos ou ilegais.

necessariamente será coincidente com aquele destinatário do valor arrecadado, sendo possível o repasse de parcela das receitas patrimoniais da União para os entes municipais, conforme previsão do art. 6-B do DL nº 2.398/1987. Nada obstante, o repasse de receitas não interfere na competência legal estabelecida para o sujeito ativo de instituir, cobrar e arrecadar as imposições patrimoniais (DERZI, 1991, p. 362-363), sendo um mero repasse para terceira pessoa legalmente beneficiada com o produto da arrecadação.

O sujeito passivo é quem realiza a materialidade prevista na hipótese de incidência (MARINHO, 2018, p. 29). Para chegar à quantia devida, é necessário verificar qual a base de cálculo e multiplicar pela alíquota incidente, ambas estabelecidas em lei, componentes do critério quantitativo, permitindo verificar o conteúdo da prestação a ser cumprida (CARVALHO, 2009, p. 172). A base de cálculo cumpre as funções de dimensionar a intensidade do comportamento humano, por intermédio de uma grandeza relacionada ao fato jurídico, e confirmar o verdadeiro critério material da norma jurídica que estabelece as imposições patrimoniais. Identificada base de cálculo, multiplicada pela alíquota, o produto desta equação será a quantia a ser cobrada pelo sujeito ativo e a ser paga pelo sujeito passivo.

O bom êxito da aplicação da regra-matriz de incidência, no Brasil e no exterior, é viabilizado por sua utilização como um guia da incidência não só do tributo, mas de toda exação econômica que possa incidir do Estado em direção ao particular. Por tratar de um esquema lógico, destina ao intérprete a composição da norma de incidência partindo de dispositivos esparsos no texto legal ou até mesmo em textos normativos de diferentes hierarquias, sendo essa conciliação na interpretação de diferentes dispositivos normativos um dos critérios mais interessantes para aferir a legalidade das imposições patrimoniais incidentes sobre a utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha.

A interpretação da norma jurídica definidora de uma exação, partindo da identificação de sua regra-matriz de incidência, tem o mérito de interpretar comandos prescritivos de diferentes enunciados normativos, estudados através de uma fórmula delimitadora da estrutura mínima e irredutível da norma instituidora das exações estatais, para concluir se as imposições patrimoniais podem ser cobradas e quais os limites desta cobrança.

3.2.1 Critérios da regra-matriz de incidência aplicáveis ao Foro

Sempre que a utilização privativa do terreno ou acrescido de marinha estiver sob o regime do aforamento, incidirá uma cobrança anual denominada foro. Estabelecido pelo DL

nº 9.760/1946, será visualizada como estão, ou se estão, suportados todos os critérios da regra-matriz de incidência, para aferir quanto à legalidade, possibilidade, o *quantum*, contra quem e aquele que poderá fazer a cobrança e arrecadar estas receitas patrimoniais.

No antecedente normativo, é possível identificar os critérios material, espacial e temporal para a incidência do foro. No critério material, considerado o verbo, que indica uma ação humana, e o complemento, que dá sentido a ação realizada, tem o ato de aforar, aperfeiçoado pelo complemento de recair sobre terrenos de marinha e seus acrescidos. O art. 101 do DL nº 9.760/1946 nos possibilita compreender o critério material da incidência, ao possibilitar a cobrança do foro daquele sujeito que aforar – verbo designativo de um comportamento humano – terrenos da União, dentre eles os de marinha e acrescidos – necessário complemento da ação humana de aforar.

Quanto ao critério espacial, caracterizado como a circunstância de lugar condicionante da realização do fato jurídico (CARVALHO, 2009, p. 131), limitando, no espaço, a incidência da imposição patrimonial do foro, está restrita a área de terrenos ou acrescidos de marinha demarcados para fins de realização do contrato de aforamento.

Já o critério temporal é o momento do nascimento do vínculo jurídico, a partir do qual poderá ser feita a cobrança do foro. Desse modo, a assinatura do contrato de aforamento é o marco inicial da relação jurídica formada entre a União e o particular, conforme art. 109 do DL nº 9.760/1946, com o surgimento do direito subjetivo público da União de exigir e o dever do sujeito passivo de efetuar seu recolhimento, com a incidência anual.

Já no consequente normativo, trazemos os critérios quantitativo, composto pela base de cálculo e pela alíquota, e o pessoal, onde individualizaremos os sujeitos ativo e passivo. A base de cálculo do foro, definida no art. 101 do DL nº 9.760/1946, é o valor atualizado do domínio pleno, excluídas as benfeitorias, aplicada sobre uma alíquota de 0,6%, chegando-se a quantia a ser recolhida. Por fim, no critério pessoal, será definido quem tem a obrigação de pagar e quem é competente para lançar e cobrar a imposição patrimonial. O sujeito passivo será aquele responsável pelo cumprimento da prestação pecuniária, o foreiro, signatário do aforamento. Já na posição de sujeito ativo, temos a União, titular dominial dos terrenos e acrescidos de marinha, a quem compete lançar e cobrar o foro.

Considerada a legislação de regência para a incidência do foro, nos casos de aforamento dos terrenos e acrescidos de marinha, é possível concluir pela sua legalidade, desde que preenchidos todos os critérios da regra-matriz de incidência.

3.2.2 Critérios da regra-matriz de incidência aplicáveis a Taxa de Ocupação

A taxa de ocupação terá vez sempre que houver a inscrição da ocupação, por pedido do ocupante, através de transferência por atos entre vivos, *causa mortis* ou mesmo de ofício pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Prevista pela primeira vez no Decreto nº 3.979/1919, a taxa de ocupação foi estabelecida para aqueles terrenos de marinha que tivessem ocupação, mas ainda não aforados (MADRUGA, 1928, p. 194). Na ocupação não há contrato entre as partes, já que será celebrada por uma mera autorização de uso de bem público emitida pela União ao particular, que receberá a Certidão de Inscrição da Ocupação, obrigando o ocupante ao pagamento anual da taxa de ocupação.

Partindo do estudo da regra-matriz de incidência, decompondo seus critérios, se verá o antecedente e o conseqüente normativo da taxa de ocupação. Apesar do nome ‘taxa’ de ocupação, esta não se confunde com a espécie contraprestacional tributária, sendo receita originária, advinda da exploração direta do patrimônio público (MARINHO, 2015, p. 243). Prevista no art. 1º do DL nº 2.398/1987, pressupõe a utilização direta do bem público, tendo o critério material da regra-matriz de incidência formado por um verbo que denota comportamento humano e seu complemento: ocupar o terreno ou acrescido de marinha.

No critério espacial, somente é possível fazer incidir a taxa de ocupação ao imóvel da União, inclusive aquele demarcado como terreno ou acrescido de marinha, que esteja classificado como dominial e submetido ao regime da ocupação, por atender o interesse público a destinação da ocupação para uso exclusivo do particular.

Concluindo o antecedente normativo, quando estudamos o importante critério temporal, é necessário saber a partir e até quando é possível efetuar o lançamento anual da taxa de ocupação. Inicialmente, a incidência é devida somente a contar da efetiva inscrição da ocupação, certificado no Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) a inscrição do ocupante, mediante autorização da União através da Certidão de Inscrição da Ocupação. Ao ocupante é destinada a mera autorização para ocupar o bem público, sem transferência de nenhum direito real sobre a coisa, que pode ser transferido por ato entre vivos ou *causa mortis*, com o registro do ato transmitente perante a União, ensejando nova inscrição e novo certificado no RIP, cessando a incidência em face do transmitente.

Já no conseqüente da norma jurídica de incidência da taxa de ocupação, identificamos os sujeitos desta relação e quantificação da exação. No regime de ocupação temos, de um

lado, a União como sujeito ativo, titular do domínio pleno, e, de outro, o particular, ocupante²⁵ ou sujeito passivo, autorizado a exercer a ocupação de imóvel público.

O valor devido pela taxa de ocupação é calculado a partir da multiplicação da alíquota, consagrada no art. 1º do DL nº 2.398/1987, no percentual de 2%, sobre a base de cálculo definida no ato normativo citado, que, da mesma forma do foro, será o valor atualizado do domínio pleno, excluídas as benfeitorias.

Visto os critérios da regra-matriz de incidência da taxa de ocupação, é possível concluir pela sua legalidade, quando editado o ato administrativo que possibilita o exercício da ocupação sobre os terrenos e acrescidos de marinha, desde que respeitados os marcos temporais, espaciais, a sujeição passiva, base de cálculo atualizada e a alíquota, mantendo a atualização das inscrições das ocupações.

3.2.3 Critérios da regra-matriz de incidência aplicáveis ao Laudêmio

Visto que ao foreiro é destinado o exercício do domínio útil sobre o bem da União, enquanto ao ocupante é garantida a inscrição da ocupação, é necessário identificar que o domínio útil, a inscrição da ocupação ou seus direitos inerentes podem ser transmitidos por ato entre vivos ou *causa mortis*. Quando for comunicado a alteração do domínio útil, da inscrição da ocupação ou a cessão deste direito, por ato oneroso e entre vivos, teremos a incidência do laudêmio.

Previsto através do art. 3º do DL nº 2.398/1987, o critério material do laudêmio, como sua própria definição indica, é transferir onerosamente – ação humana, por ato oneroso e entre vivos – o domínio útil ou inscrição da ocupação de terrenos da União. Ainda, há entendimento no âmbito do tema repetitivo nº 332²⁶ do STJ, de que a transferência do domínio útil para integralizar o capital social de sociedade empresária é ato oneroso, entre uma pessoa física e uma jurídica, que importa na subsunção do critério material da regra-matriz de incidência do laudêmio.

Quanto ao critério espacial, exige-se que o ato oneroso de transferência do domínio útil ou da inscrição da ocupação seja realizada em bens públicos da União, a exemplo dos

²⁵ No julgamento do AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.803.968/PE, em 16 de dezembro de 2020, o STJ entendeu que somente quando efetuado o registro, pelo ocupante, da transação ou esbulho do terreno de marinha junto a SPU é possível afastar a incidência da taxa de ocupação.

²⁶ No julgamento do REsp. 1165276/PE, originando o tema repetitivo nº 332, o STJ entendeu que a transferência do domínio útil sobre imóvel da União para a integralização do capital social de sociedade empresária é ato oneroso, que legitima a incidência do laudêmio, conforme art. 3º do Decreto-Lei 2.398/87.

terrenos e acrescidos de marinha. Já no critério temporal da regra-matriz de incidência do laudêmio, esta será devida a partir do momento do registro do ato de averbação da transferência do direito da ocupação ou do domínio útil do aforamento junto a SPU.

No conseqüente normativo do laudêmio, no critério pessoal, exige-se o laudêmio do vendedor, transmitente ou sujeito passivo, aquele que possui vínculo jurídico pré-existente com a União, sujeito ativo, conforme disposto no art. 2º, inc. II, alínea 'a' do Decreto nº 95.760/1988. A responsabilidade do alienante pelo pagamento do laudêmio justifica-se por ser este o sujeito responsável pela contraprestação a ser paga a União por causa da não consolidação de seu domínio pleno sobre o imóvel (RODRIGUES, 2016, p. 81), possibilitando a alienação.

Por fim, para se chegar ao *quantum* devido a título de laudêmio, é necessário entender seu critério quantitativo. Do mesmo modo visto na taxa de ocupação e no foro, a base de cálculo será o valor atualizado do domínio pleno do imóvel da União, excluídas as benfeitorias, com a incidência da alíquota de 5%, conforme art. 3º do Decreto-lei nº 2.398/87. Importa destacar que, ao contrário da taxa de ocupação e do foro, o laudêmio não tem incidência anual, tendo vez apenas nos eventos específicos de alienação onerosa e entre vivos do domínio útil ou da inscrição da ocupação realizados sobre bens da União.

Nessa medida, cogitou a demonstração da legalidade da incidência do laudêmio, como compensação a União pela não consolidação do domínio pleno, possibilitando a transferência do domínio útil ou da inscrição da ocupação por ato oneroso entre vivos.

3.3 Lançamento e cobrança da taxa de ocupação

Conforme analisado no item 3.1, as imposições patrimoniais são valores devidos pelo particular decorrente da utilização privativa e duradoura de terreno ou acrescido de marinha, com natureza jurídica de receita patrimonial²⁷. A constituição do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio se dá através do ato jurídico administrativo do lançamento, que apresenta um fato jurídico, inscrição da ocupação ou contrato de aforamento, e formaliza um vínculo obrigacional individual (CARVALHO, 2005, p. 390), por meio do qual será identificado o fato gerador, a área geográfica, o tempo, o valor e os sujeitos da cobrança fiscal.

²⁷ O STJ, no julgamento do REsp. nº 1127908/SC, em 16/03/2010, reconheceu que as imposições patrimoniais possuem natureza jurídica de receita patrimonial, cobrada em razão da utilização privativa e duradoura de bem público. Já o STF, no julgamento do RE 725.215/SC, em 22/04/2013, reafirmou a natureza patrimonial, não tributária, das imposições patrimoniais.

A cobrança e arrecadação de receita pública só podem ser legítimas se demonstrarem ser eficientes para a sociedade e justas para quem contribui com a realização do patrimônio público. As imposições patrimoniais são um elemento do sistema de direitos exercidos sobre os terrenos e acrescidos de marinha, sendo que a justiça ou injustiça de sua incidência está vinculada aos direitos e concessões reais proprietárias resultantes deste regime dominial.

Nessa toada, a incidência das imposições patrimoniais está relacionada com a legitimação possibilitada pelas leis de o Estado efetuar a exigência de valor ao cidadão que se utilizar privativamente de um bem público. Contudo, a justiça fiscal, relacionada à cobrança de receitas tributárias ou originárias, só pode ser determinada se fizermos a análise do destino que o Poder Público disponibiliza para esta receita pública (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 20).

A incidência fiscal atua como um meio para atingir outros objetivos públicos e concretizar direitos fundamentais (ADAMY, 2012, p. 305), com o financiamento das atividades do Estado a partir da arrecadação fiscal. Assim, a imposição da taxa de ocupação estará direcionada para a realização de outras finalidades, que não a mera cobrança, buscando justificação como uma forma de ordenar o uso e ocupação dos bens públicos, promover o direito à moradia e garantir uma cobrança isonômica.

No atual contexto de escassez de recursos públicos, utilizado para fazer frente a despesas crescentes, o trato com a arrecadação de receita pública ganha maior protagonismo. No modelo vigente do Estado Fiscal, a principal forma de produção das receitas se dá através da arrecadação de receitas derivadas, principalmente pelos tributos. Contudo, o financiamento das despesas públicas é realizado também através de receitas originárias, como o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio, e da realização da dívida pública.

Dessa forma, este subitem objetiva analisar o procedimento de lançamento, com a constituição definitiva das imposições patrimoniais, momento no qual passa a ser exigível e é possível a arrecadação dos valores aos cofres públicos. Este tópico se relaciona intimamente com a análise de legalidade da incidência da taxa de ocupação, do foro e do laudêmio, feita principalmente no item 3.2, com o exame da regra-matriz de cada imposição patrimonial.

Inicialmente, o lançamento é o ato administrativo vinculado pelo qual se constitui o crédito fiscal patrimonial e declara a existência de relação jurídica de ocupação ou aforamento, formando uma norma concreta e individual a vincular a União e o terceiro. O foro e a taxa de ocupação são lançados anualmente em face de quem utiliza o imóvel demarcado como terreno ou acrescido de marinha, enquanto o laudêmio terá seu lançamento condicionado ao evento de transferência do domínio útil ou da inscrição da ocupação por ato

oneroso entre vivos. Para o ano de 2020, o procedimento foi regulamentado pela Portaria nº 12.777, de 22 de maio de 2020, com previsão de descontos e pagamentos parcelados de acordo com a escolha do contribuinte.

A ideia de Estado Fiscal, aquele cujas necessidades públicas são custeadas a partir da arrecadação fiscal, com receitas originárias e derivadas, é a regra do estado moderno (NABAIS, 2012, p. 192). Assim, o Estado Fiscal pode ser caracterizado como aquele financiado a partir da riqueza gerada pelos particulares no domínio econômico, cuja existência é possível graças à existência do Estado como regulador da atividade econômica. Atribuída constitucionalmente a cada ente federado, a base tributária é pensada como um dos fatores de autonomia financeira, ao lado das transferências intergovernamentais, destinadas a diminuição das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República (NABAIS, 2012, p. 194).

Quando estudamos, no item 2.4, a doação da primeira légua patrimonial para a Câmara de Belém/PA, em 1627, observou-se que foi realizada para possibilitar a exploração deste patrimônio fundiário com o objetivo de gerar receita patrimonial própria vocacionada à manutenção de seus serviços e interesses públicos.

Nesta época, o financiamento do Estado estava diretamente relacionado à arrecadação da receita patrimonial, através da exploração do patrimônio fundiário estatal, tendo em vista ser o Estado o grande proprietário de terras deste tempo. Característico do Antigo Regime, o Estado patrimonial estava vocacionado a custear suas despesas a partir da utilização da receita geradas com a exploração de seus próprios bens e direitos (PEREIRA, 2009, p. 4). Assim, o domínio territorial era essencial, pois os tributos, receitas derivadas da atividade econômica desenvolvida pelo agente privado com a organização do Estado, não representavam uma fonte rentável para fazer jus aos gastos públicos.

A doação da primeira légua patrimonial a Câmara de Belém representou uma tentativa de possibilitar a cidade recém-fundada certa autonomia financeira, com a vocação para gerar receita originária e financiar seus gastos públicos. Cobrar pelo uso das terras públicas é uma prática histórica e responsável por boa parte das receitas das antigas monarquias da Europa (SMITH, 1996, p. 153-154), pois a terra é um bem estável e permanente, cuja exploração se alonga no tempo e garante uma fonte contínua de renda.

Os tributos, modalidade de receita derivada, ainda não tinham a relevância arrecadatória que possuem no atual Estado Fiscal moderno, sendo as necessidades do Estado financiadas através da administração do uso dos bens públicos por particulares (BATISTA JÚNIOR, 2011, p. 309-310). No final século XIX, há uma virada neste cenário de

financiamento do Estado, com a perda de protagonismo da receita patrimonial, a alienação de boa parte do patrimônio público e o aumento progressivo da dependência da receita derivada dos tributos no custeio dos serviços de competência estatal.

Não obstante a relevância da arrecadação tributária no atual Estado Fiscal e a diminuição do patrimônio fundiário público ao longo dos séculos, importante notarmos que o Estado continua proprietário de algumas terras, como os terrenos e acrescidos de marinha, fonte de receita pública originária e relevante porção do território da cidade de Belém/PA.

Quando sujeitos ao regime de ocupação, a inscrição da ocupação, pela SPU, dar-se por ato administrativo precário, discricionário, submetido aos critérios de oportunidade e conveniência, desde que comprovado o efetivo aproveitamento, conforme art. 7º da Lei nº 9.636/1998. Ainda, o pagamento do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio exige que o agente tenha celebrado ato jurídico de utilização²⁸ do imóvel inserido nos limites da linha de preamar médio de 1831.

Em relação ao lapso temporal que pode ser constituída a imposição patrimonial sobre os terrenos e acrescidos de marinha, está submetida a prazo de decadência de dez anos, contado do conhecimento de circunstâncias ou fatos caracterizadores da incidência da imposição patrimonial, conforme art. 47, § 1º da Lei nº 9.636/1998. A cobrança se submete ao prazo reduzido prescricional de cinco anos, contado a partir do lançamento, que é a data da constituição definitiva, nos termos do art. 47, inc. II, da Lei nº 9.636/1998.

Por não se tratar de tributo²⁹, o prazo de decadência para lançamento do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio é de dez anos e foi estabelecido pelo art. 47, inc. I, da Lei Ordinária nº 9.636/98, contado da ciência, pela União, das circunstâncias que caracterizam sua hipótese de incidência. O prazo de constituição é superior ao dos tributos e as normas gerais são disciplinadas por lei ordinária, já que não incide a obrigatoriedade de lei complementar prevista no art. 146, inc. III da CRFB/88.

De tal modo, inscrita a ocupação, celebrado o contrato de aforamento ou registrada a alienação onerosa destes direitos por ato entre vivos, nascerá o dever de lançamento da imposição patrimonial respectiva, constituindo o crédito patrimonial, líquido e certo, com o nascimento da obrigação de pagamento pelo utilizador. Todavia, a União só poderá retroagir

²⁸ No julgamento do REsp nº 1201256/RJ, em 22/02/2011, foi definido pelo STJ que é devido o pagamento da taxa de ocupação a partir da formalização da relação jurídica entre a União e o ocupante, ou entre este e terceiro, no caso do laudêmio e da futura taxa de ocupação, definindo o critério temporal da sua regra-matriz de incidência.

²⁹ No julgamento do REsp nº 1145801/SC, em 19/08/2010, o STJ reafirmou a natureza não tributária das imposições patrimoniais, situando-as no campo do direito público, como decorrência de uma obrigação pessoal originada da relação jurídica verificada entre o particular e a União.

ao período de até cinco anos, contados da data de quando teve conhecimento da hipótese de incidência, resguardando o particular de cobranças que pudessem retroagir ao infinito.

No primeiro momento, será realizada a cobrança administrativa pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, com a notificação do ocupante, foreiro ou alienante para pagamento ou contestação do prévio lançamento por requerimento administrativo, dando oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa neste âmbito. Na fase de defesa administrativa, o notificado poderá alegar quaisquer vícios que maculem o lançamento, apontando a vulnerabilidade de algum dos critérios da regra-matriz de incidência respectiva, bem como o comprovar o cumprimento dos requisitos de alguma das hipóteses legais de isenção fiscal patrimonial, que serão vistas no item 4.4.

Passada esta fase de contencioso administrativo, por adotarmos o modelo de jurisdição única (PERLINGEIRO, 2015, p. 102), onde as decisões administrativas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, ainda poderá ser impugnado o lançamento no âmbito jurisdicional. Posteriormente, ultimada a discussão administrativa ou possível debate judicial, estará lançada definitivamente a imposição patrimonial, passando a ser exigível, em montante líquido e certo, sendo o termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

Caso o sujeito passivo não faça o adimplemento do valor devido, será realizada a inscrição em dívida ativa da União, conforme art. 201 do DL nº 9.760/1946, com cobrança através de medidas administrativas e judiciais, pelo procedimento da execução fiscal, cujo prazo prescricional³⁰ é de cinco anos, calculados a partir do lançamento definitivo da imposição patrimonial, momento no qual é possível o início da cobrança e pagamento da CDA. A inscrição em dívida ativa da União, procedimento de controle de legalidade por parte da PGFN, é capaz constituir um título executivo extrajudicial e legitima a cobrança da imposição patrimonial por execução fiscal e outras medidas administrativas de cobrança, como o protesto extrajudicial³¹, pelo art. 1º, § Ú, da Lei nº 9.492/1997.

Ainda, com o procedimento de inscrição em dívida ativa da União e por se tratar de dívida não tributária, incidirá, a partir da inscrição em DAU, a suspensão da prescrição por 180 dias ou até a distribuição da execução fiscal, pelo art. 1, § 3º, da Lei nº 6.830/1980.

³⁰ Na análise do Tema Repetitivo nº 244, o STJ pacificou a matéria, entendendo pela prescrição quinquenal, independentemente do período considerado, para a cobrança das imposições patrimoniais incidentes sobre os terrenos e acrescidos de marinha, considerando o art. 1º do Decreto 20.910/32 e o art. 47, inc. II da Lei 9.636/1998.

³¹ No julgamento do REsp. nº 1.686.659 – SP, publicado em 11 de março de 2019, o STJ, através do Tema Repetitivo nº 777, fixou o entendimento de que a Fazenda Pública pode dispor do protesto da Certidão da Dívida Ativa como meio administrativo de cobrança e alternativa de desafogar o Poder Judiciário das cobranças através da execução fiscal.

Com estes prazos diferenciados, vê-se que o regime jurídico aplicável às imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha, instituídos historicamente para a proteção do território e uma das principais fontes de receitas, atualmente tem atuação destacada no contexto socioespacial dos municípios banhados pela zona costeira ou pelas margens de rios sujeitos a influência da maré. O contexto fundiário da primeira légua patrimonial de Belém ficou marcado pelo conflito quanto à dominialidade exercida nestas áreas de marinha, se do município ou da União, agravada pela tardia demarcação da LPM 1831, realizada somente na década de 1990.

Em termos gerais, o lançamento da imposição patrimonial estará relacionado com o regime de utilização aplicado, por isso sua distribuição ao longo do território deve ser analisada através da capacidade contributiva dos ocupantes e da aplicação com isonomia fiscal, focado na concretização de direitos e possibilitando o mesmo grau de sacrifício patrimonial para cada agente contribuinte com a realização da receita patrimonial.

A celebração do contrato de aforamento, a inscrição da ocupação ou a alienação onerosa destes por ato entre vivos são os fatos geradores das imposições patrimoniais. Verificados, pela União, quaisquer destes fatores de incidência é necessário efetuar o lançamento, por ato administrativo vinculado, identificando os termos materiais, espaciais, temporais, os sujeitos da relação fiscal e a determinação da prestação, individualizando a base de cálculo e a alíquota aplicada.

3.4 A receita pública do município de Belém/PA e as transferências intergovernamentais das imposições patrimoniais

Como visto no item 2.2, aos terrenos e acrescidos de marinha submetidos aos regimes de ocupação ou aforamento será cobrado anualmente à taxa de ocupação ou o foro, respectivamente, sendo devido o laudêmio sempre que for observada a alienação onerosa do domínio útil ou da inscrição da ocupação por ato entre vivos. Estas três espécies possuem natureza jurídica de receita patrimonial, caráter contratual (RAMOS, 1974, p. 428), classificada como receita originária, derivadas diretamente da cobrança pela exploração privativa do bem público, afastando a aplicação das regras concernentes às espécies tributárias, receitas derivadas.

Estas receitas patrimoniais, advindas do uso privativo da propriedade pública, não podem ser confundidas com a cobrança realizada pelo Estado no exercício de seu Poder de

Império. No caso, a assinatura do contrato de aforamento ou a inscrição da ocupação são os atos jurídicos que fazem nascer uma relação patrimonial do terceiro com o Poder Público, originando o dever de cobrança e pagamento da imposição patrimonial.

Com natureza jurídica de receita originária patrimonial, da arrecadação da taxa de ocupação, do foro e do laudêmio, que ficavam em sua totalidade nos cofres da União, passaram a ter o percentual de 20% repassado aos Municípios ou Distrito Federal, de acordo com a localização dos imóveis que deram origem a arrecadação, pela alteração promovida pela lei nº 13.240/2015, que acrescentou o art. 6º-B ao Decreto-Lei nº 2.398/87.

No desenho do Estado Patrimonial o ser humano não possuía liberdade, com a vinculação a terra que lhe era destinada, efetuando o pagamento ao senhorio com seu trabalho ou parte de sua colheita (SCAFF, 2016, p. 125-126). Com a mudança para o Estado Fiscal teríamos, neste contexto, o reconhecimento da liberdade e da cidadania ao indivíduo, que se obrigava ao pagamento pecuniário dos tributos, constituindo a participação do Estado em parcela da receita produzida pela economia produtiva (NABAIS, 2012, p. 196).

Com a representação federativa desenvolvida pela Constituição de 1988, a partir do reconhecimento dos municípios na condição de entes federados, lhes foram concedidas as atribuições de autonomia financeira, administrativa e política para fazer frente aos seus encargos administrativos constitucionais. Cumprir com suas competências constitucionais demanda a disponibilização de receitas próprias e transferidas ao ente municipal, já que a concretização de direitos exige a aplicação de recursos públicos (GALDINO, 2005, p. 346).

No âmbito do federalismo fiscal cooperativo, mais do que um sistema de cooperação mútua entre os entes federados, restou estabelecida a necessidade de equalização de receitas, com transferências intergovernamentais destinadas aos entes que demandem mais necessidades de receita do que sua capacidade fiscal pode produzir (MARINS, 2016, p. 32-33). Assim, para resolver este desequilíbrio horizontal e instituir repasses com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais, é necessário estabelecer critérios qualitativos, que considerem a capacidade fiscal e a necessidade de despesa do ente federado.

Há uma dependência financeira dos entes subnacionais quanto à redistribuição de receitas dos entes nacionais (TORRES, 2014, p. 273-274), tendo em vista a falta de autonomia financeira para o custeio das suas competências administrativas constitucionais e incapacidade técnica de ordenar seu território (SANTOS; VASQUES, 2015, p. 1.779). Estas diferenças entre a receita própria que o ente público pode gerar e as necessidades de custeio de suas competências administrativas são nominadas como brecha vertical (PRADO, 2007, p.

7-8). A cooperação federativa visa uniformizar os resultados, com respeito à repartição das competências dos Estados e Municípios frente à União, para que haja redução das desigualdades entre as regiões, baseada na garantia de recursos financeiros garantidores do cumprimento das necessidades de cada ente federado.

De tal modo, o financiamento de direitos baseia-se na arrecadação de vários tipos de receitas, originárias e derivadas, bem como nas transferências intergovernamentais. Objeto deste trabalho, a arrecadação da taxa de ocupação, do foro e do laudêmio incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha significava acréscimos de receitas exclusivamente no orçamento da União. Porém, a partir da lei nº 13.240/2015, uma parcela da arrecadação destas receitas patrimoniais, bem como aquelas derivadas da alienação dos imóveis inscritos em regime de ocupação (LOUREIRO FILHO, 2020, p. 12), foi direcionada aos cofres dos municípios e do Distrito Federal, de acordo com a localização destes bens públicos.

Aprovado num viés de descentralização de receitas, na justificativa para a aprovação do dispositivo pelo Congresso Nacional, quando da apreciação conversão em lei da Medida Provisória nº 691/2015³², consta que funcionaria para compensar os municípios pelos investimentos na infraestrutura pública das áreas consideradas de marinha, bens da União, que significava também um aumento da base de cálculo destas imposições patrimoniais, já que valorizavam o valor venal e o domínio pleno dos imóveis.

No cenário de escassez de recursos públicos, utilizado para fazer frente a despesas crescentes, o trato com a arrecadação de receita pública ganha maior notoriedade. Contudo, no modelo do Estado vigente, a principal forma de produção das receitas se dá através da arrecadação de receitas derivadas, os tributos.

A ideia de Estado Fiscal, aquele cujas necessidades públicas são custeadas a partir da arrecadação fiscal, com receitas originárias e derivadas, é a regra do estado moderno (NABAIS, 2012, p. 192). Este Estado Fiscal, cumpridor de seus compromissos através dos recursos por ele arrecadado e administrado, teve espaço na superação do protagonismo do antigo estado proprietário, que auferia suas principais receitas a partir da exploração de seu patrimônio (PEIXOTO; MACHADO, 2010, p. 76). Atualmente, o grande volume das receitas públicas advém da arrecadação de receita derivada, representada na atuação do particular no cenário econômico, cuja existência depende da regulamentação do Estado.

³² Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B8F84DE525376D4DE4740CE427741725.proposicoesWebExterno1?codteor=1412482&filename=TramitacaoMPV+691/2015. Acesso em: 24 ago. 2020.

A base tributária, atribuída constitucionalmente a cada ente federado, foi pensada como um dos fatores para a garantia da autonomia financeira, ao lado das transferências intergovernamentais, destinadas a diminuição das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República do Brasil. Com esta soma de receitas próprias e repasses intergovernamentais, considerando a desproporcional capacidade financeira entre os entes políticos, se almeja possibilitar aos municípios as condições financeiras para o cumprimento de seus encargos administrativos (CAVALCANTE; LIMA, 2015, p. 140-141).

As transferências intergovernamentais visam prover os entes federativos mais necessitados com recursos para que possa ser garantida a sua autonomia financeira. O sistema das transferências intergovernamentais, quando objetiva a diminuição das desigualdades regionais e o equilíbrio horizontal entre os entes federados, passa a ser fundamental para conseguir o equilíbrio entre as receitas disponíveis e os encargos administrativos a serem custeados (ASSUNÇÃO, 2013, p. 416-417). Desse modo, a repartição dos deveres constitucionais, encargos a serem assumidos por cada um dos entes federados, servem para fixar qual será sua necessidade de financiamento, através de receitas próprias e por intermédio das transferências intergovernamentais.

Após ingressarem nos cofres do Tesouro Nacional, as receitas públicas geradas a partir do recolhimento do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio serão distribuídas aos favorecidos eleitos no art. 6-B do DL nº 2.398/87. Uma parte permanecerá com a União, enquanto 20% serão destinados aos municípios onde localizados os terrenos e acrescidos de marinha que originaram a arrecadação. Havia uma obrigação dos municípios de encaminharem, anualmente, o valor venal destes imóveis para atualização na SPU, órgão responsável pelo lançamento, contudo este dever acessório, que implicava na restrição do repasse, foi revogado pela Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.

Estas receitas permanecem sendo classificadas como originárias, pois derivadas da exploração direta do patrimônio da União. Não obstante, em relação aos municípios, elas passam a serem receitas transferidas, enquanto para a União são próprias, em regra semelhantes à aplicada no caso dos royalties de petróleo (SCAFF, 2014, p. 133).

As políticas fiscais de transferências de receitas podem assumir três critérios principais de repasse: i) devolutiva; ii) redistributiva; e iii) condicionais (PAMPLONA, 2017, p. 108). Estas são utilizadas para impor aos entes subnacionais contrapartidas locais quando da aplicação dos recursos, geralmente para atender os programas nacionais. Já as transferências

redistributivas estão vocacionadas a equalização regional, atendendo as diferentes demandas pelo custeio dos serviços públicos, em busca do equilíbrio horizontal entre entes subnacionais.

Já as transferências devolutivas não têm foco na redução das desigualdades regionais ou na contrapartida pelos entes subnacionais, tendo por objetivo devolver a receita para a localidade de sua arrecadação, numa ordem diretamente proporcional de arrecadação e repasse, independentemente da análise de fatores demográficos ou sociais, evidenciando o papel arrecadador atribuído ao ente central e a função descentralizadora da execução das políticas públicas conferidas ao governo local (BAIÃO, CUNHA, SOUZA, 2016, p. 586).

Até o advento da Lei 13.240, em 30 de dezembro de 2015, a totalidade das receitas originárias arrecadadas pela utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha eram destinadas para os cofres da União. De fato, há um aumento na eficiência do sistema arrecadatório quando este é concentrado em um ente federado central, reduzindo os custos ao contribuinte e simplificando a arrecadação (MARQUES JÚNIOR, OLIVEIRA, LAGEMAN, 2013, p. 26). Contudo, gera um inevitável desequilíbrio vertical, com a concentração de receitas no órgão central enquanto os encargos administrativos foram repartidos com os entes subnacionais, que deve ser resolvido a partir da instituição das transferências intergovernamentais, servindo para possibilitar a autonomia financeira ao ente federado e possibilitar o custeio de suas competências administrativas.

Estes valores direcionados aos cofres municipais são classificados como receita não tributária transferida (TORRES, 1999, p. 65-66), pois as obrigações contratuais são mantidas entre a União e o terceiro que utiliza a propriedade pública demarcada. A esta necessária arrumação na repartição de receitas entre os entes federados, que visam custear direitos através da arrecadação própria e das transferências intergovernamentais, num sistema de ajuda mútua, podemos chamar de federalismo fiscal cooperativo (MENDES, 2004, p. 426-427), que denota como o Estado está organizado, como se dará a autonomia financeira de seus entes, os encargos administrativos atribuídos e a forma pela qual serão financiados.

Com a transferência de percentual das receitas patrimoniais arrecadadas a partir da utilização privativa dos terrenos de marinha, optou-se pela manutenção da propriedade dos imóveis sob o domínio da União, mantendo a competência privativa para legislar e administrar tais bens, inclusive no que toca as imposições patrimoniais e seu repasse. Na forma adotada pelo Brasil do repasse desta receita, a cobrança de foro, taxa de ocupação e laudêmio ingressa diretamente nos cofres do Tesouro Nacional, sendo posteriormente repassado um percentual ao município onde estiver localizado o imóvel público.

No caso do município de Belém/PA, onde boa parte de seu território da primeira légua patrimonial é considerado como terreno ou acrescido de marinha, analisando o repasse de receitas patrimoniais a este título, assimilado o critério devolutivo de repasse, no período compreendido entre os exercícios fiscais de 2017 e 2019³³, é possível identificar um repasse³⁴ de: i) R\$ 260.543,33 no ano 2017; ii) R\$ 249.134,14 no ano de 2018; e iii) R\$ 319.310,87 em 2019. Neste contexto, a cidade de Belém/PA, apesar de não se posicionar entre os maiores destinatários do repasse, que está concentrado em poucos entes públicos subnacionais, é o município da Região Norte com maior volume de transferência, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1 – Os 50 municípios que mais receberam transferências intergovernamentais do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio no exercício de 2019.

Região	UF	Município	Valor Transferido
Sudeste	RJ	RIO DE JANEIRO	R\$ 14.540.699,46
Sudeste	SP	BARUERI	R\$ 11.280.094,11
Nordeste	PE	RECIFE	R\$ 9.005.630,07
Sudeste	RJ	ANGRA DOS REIS	R\$ 6.252.537,36
Sudeste	ES	VITÓRIA	R\$ 4.944.913,06
Sudeste	SP	SANTANA DE PARNAÍBA	R\$ 4.865.225,50
Sul	SC	BALNEÁRIO CAMBORIÚ	R\$ 3.253.953,30
Sudeste	SP	SANTOS	R\$ 2.914.162,24
Nordeste	SE	ARACAJU	R\$ 2.361.420,53
Sudeste	SP	GUARUJÁ	R\$ 2.166.193,00
Nordeste	CE	FORTALEZA	R\$ 2.112.102,30
Nordeste	BA	SALVADOR	R\$ 1.753.500,43
Sul	SC	FLORIANÓPOLIS	R\$ 1.512.138,34
Nordeste	PE	IPOJUCA	R\$ 1.418.502,42
Sudeste	RJ	CABO FRIO	R\$ 1.401.396,62
Sul	SC	PORTO BELO	R\$ 1.309.615,15

³³ Os exercícios dos anos de 2017 a 2019 foram escolhidos como marco temporal por representar o início do repasse de percentual da receita arrecada aos municípios e ao Distrito Federal.

³⁴ Portal da transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2017&ate=30%2F11%2F2019&tipo=2%2C1&municipio=17412%2C18189%2C18644&acao=00PX&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2Cvalor&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em: 21 set. 2020.

Tabela 1 – Os 50 municípios que mais receberam transferências intergovernamentais do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio no exercício de 2019.

(continuação)			
Região	UF	Município	Valor Transferido
Sudeste	RJ	NITERÓI	R\$ 1.269.716,85
Sul	RS	RIO GRANDE	R\$ 1.219.758,64
Nordeste	PB	JOÃO PESSOA	R\$ 1.167.276,61
Sudeste	SP	CUBATÃO	R\$ 1.041.887,92
Sudeste	RJ	PARATY	R\$ 1.030.641,09
Sul	SC	ITAPEMA	R\$ 889.400,94
Centro-Oeste	DF	BRASÍLIA	R\$ 846.215,41
Sudeste	RJ	ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	R\$ 747.788,00
Nordeste	MA	SÃO LUÍS	R\$ 685.045,39
Sul	SC	SÃO JOSÉ	R\$ 623.197,93
Sudeste	RJ	MANGARATIBA	R\$ 618.626,52
Nordeste	AL	MACEIÓ	R\$ 610.075,09
Sul	SC	BOMBINHAS	R\$ 559.070,28
Nordeste	PE	CABO DE SANTO AGOSTINHO	R\$ 525.314,76
Nordeste	PB	CABEDELO	R\$ 524.125,58
Sudeste	SP	SÃO VICENTE	R\$ 523.054,01
Sul	SC	ITAJAÍ	R\$ 504.355,68
Sudeste	SP	SÃO SEBASTIÃO	R\$ 457.772,05
Sul	PR	PARANAGUÁ	R\$ 433.327,64
Sul	PR	GUARATUBA	R\$ 423.776,45
Sul	PR	PONTAL DO PARANÁ	R\$ 395.089,67
Nordeste	BA	CAMAÇARI	R\$ 387.118,17
Sudeste	ES	GUARAPARI	R\$ 355.795,04
Sul	PR	MATINHOS	R\$ 328.565,05
Norte	PA	BELÉM	R\$ 319.310,87
Sudeste	SP	UBATUBA	R\$ 309.874,34
Sul	SC	GOVERNADOR CELSO RAMOS	R\$ 304.220,98
Sul	SC	LAGUNA	R\$ 294.704,32
Sudeste	ES	VILA VELHA	R\$ 290.999,66
Sul	SC	PENHA	R\$ 276.497,46

Tabela 1 – Os 50 municípios que mais receberam transferências intergovernamentais do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio no exercício de 2019.

(conclusão)			
Região	UF	Município	Valor Transferido
Nordeste	AL	MARAGOGI	R\$ 250.086,21
Norte	AM	MANAUS	R\$ 247.128,35
Sudeste	RJ	ITAGUAÍ	R\$ 244.904,34

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Controladoria-geral da União, 2021.

Não obstante, ao fazer a análise entre o valor repassado e a receita orçamentária total prevista para a cidade de Belém/PA, vê-se que a transferência instituída pela Lei 13.240/15 corresponde a percentuais irrisórios³⁵. Mesmo quando comparados com as demais receitas transferidas pela União ao município de Belém no ano de 2019, no montante de R\$ 1.630.110.416,58³⁶, o valor repassado da receita patrimonial originária arrecadada a partir do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio continua como inexpressivo no montante global das transferências interfederativas.

Importa destacar que esta receita era repassada aos municípios em 1º de fevereiro de cada ano, de acordo com a arrecadação do ano anterior e, desde que o município tenha enviado a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, órgão responsável pelo lançamento das imposições patrimoniais, até 30 de junho, o valor venal atualizado dos terrenos ou acrescidos de marinha localizados em seu território, nos termos do art. 1º, § 5º do DL nº 2.398/87. Dessa forma, o repasse é condicionado a uma ação positiva de cada município. Não consta no Portal da Transparência da União informações quanto aos valores que deveriam ter sido repassados a cidade de Belém no ano de 2020³⁷, por descumprimento do então vigente art. 1º, § 5º do DL nº 2.398/1987. Acrescido pela Lei nº

³⁵ Na Lei Orçamentária Anual do ano de 2020, lei municipal nº 9.523/2019, está prevista uma receita total de R\$ 3.844.117.778 (três bilhões, oitocentos e quarenta e quatro milhões, cento e dezessete mil, setecentos e setenta e oito reais). Este valor é semelhante aos da LOA dos anos de 2018 e 2019. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/?page_id=605#1576154904312-11ef4913-9cbf. Acesso em: 14 out. 2020.

³⁶ Portal da transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginaSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&tipo=2%2C1&municipio=17412&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidadada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2Cvalor>. Acesso em: 14 out. 2020.

³⁷ Resposta do Ministério da Economia, em 26 de junho de 2020, ao pedido de informações nº 03006011341202009, realizado pelo autor, foi informado que o município de Belém não recebeu o repasse referente ao ano de 2020 por descumprir o art. 1º, § 5º, do Decreto-Lei nº 2.398/87 e não enviar para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), até 30/06/2018, o valor venal dos terrenos e acrescidos de marinha localizados sob sua jurisdição. Importa destacar que esta exigência foi revogada pelo art. 9º da Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.

13.465, de 11 de julho de 2017, o dispositivo legal citado obrigava o Distrito Federal e os Municípios a fornecerem, anualmente, o valor venal dos terrenos e acrescidos de marinha demarcados em seu território, sendo o descumprimento punido com a perda do repasse da receita patrimonial. Contudo, recentemente esta obrigação foi revogada pelo art. 9º da Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.

Pelos dados apresentados, em decorrência do repasse de 20% do produto da arrecadação das receitas patrimoniais oriundas da utilização dos terrenos de marinha, pela alteração promovida pela lei nº 13.240/2015, que acrescentou o art. 6º-B ao Decreto-Lei nº 2.398/87, é possível perceber que este critério meramente devolutivo de transferência causa aumento da concentração das receitas transferidas. Numa análise do repasse ano-calendário 2019, que reflete também a realidade dos anos de 2017 e 2018, temos que somente 22³⁸ cidades, das regiões Sul, Sudeste e Nordeste, que recebem acima de R\$ 1.000.000,00 de repasse, responderam por 77% do montante de recursos destinados para distribuição entre os 528 municípios que possuíram arrecadação de imposições patrimoniais em seus territórios.

Ademais, como as transferências são destinadas aos municípios que mais arrecadam receitas a este título, estamos diante de uma transferência intergovernamentais que serve para concentrar receita pública e agravar as desigualdades horizontais. As partilhas realizadas apenas de acordo com a localização dos imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, de caráter meramente devolutivo, estão desvinculados da função de reduzir as desigualdades regionais e do provimento de recursos para que o município possa realizar as intervenções necessárias nestes terrenos cuja propriedade pertence à União.

Desse modo, a execução das políticas pelo ente municipal permite ações com foco na realidade e necessidade local, com a atribuição dada ao ente central de apoiar os entes subnacionais na realização da sua competência constitucional, por transferências intergovernamentais, pelo princípio da subsidiariedade (DERZI e BUSTAMENTE, 2015, p. 477). Essa é a essência do federalismo fiscal cooperativo, partindo da garantia de autonomia financeira aos entes subnacionais, com a limitação do Poder Central e sua atuação em prol do interesse coletivo, com o incentivo a colaboração entre os entes e a transferência intergovernamentais focadas na redução das desigualdades regionais.

³⁸ Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&tipo=2%2C1&acao=00PX&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2Cvalor&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acessado em: 06 maio 2020.

Todavia, a descentralização administrativa, atribuindo competências comuns ou exclusivas aos entes municipais no Texto Constitucional, principalmente nos art. 23 e art. 30, foi feita de forma desacompanhada da descentralização fiscal (SOARES; MACHADO, 2018, p. 86), já que boas partes das competências tributárias e de exploração do patrimônio permaneceram concentradas na União, aumentando a dependência financeira dos municípios quanto as transferência intergovernamentais.

Nesse aspecto, a autonomia financeira do ente municipal assume ainda mais protagonismo (MOREIRA, 2015, p. 157), visto que, estando ausentes os recursos, o ente federado passará a descumprir seus encargos constitucionais. Na realidade de desigualdade regional do nosso país, onde a diferença de desenvolvimento econômico e social entre as regiões ainda é tão nítida (GALEANO, 2012, p. 117), o caráter redistributivo das transferências intergovernamentais, transferindo um maior volume de recursos aos entes mais pobres (PRADO, 2007, p. 13), assume um papel de destaque no cumprimento do comando constitucional de equalização regional.

Visto isso, importa visualizar que o modelo de repartição eleito pela Lei 13.240/2015, de repasse de percentual dos valores arrecadados com o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio considerando unicamente a localização do imóvel que originou a arrecadação representa uma postura de concentrar receitas nos municípios localizados nas regiões mais desenvolvidas economicamente, possuidoras de uma arrecadação conseqüentemente superior.

Quando se objetiva a redução das desigualdades regionais, com a preservação da autonomia financeira dos entes federados, deve-se orientar o repasse de recursos de acordo com a diferença entre a necessidade financeira do ente federado de arcar com os encargos constitucionais que lhe foram destinados e a possibilidade de gerar receita própria, através do esforço fiscal (BACHUR, 2005, p. 396).

De tal modo, o critério selecionado para a repartição de parcela do valor arrecadado com as imposições patrimoniais incidentes sobre os terrenos e acrescidos de marinha foi o devolutivo, repasse de acordo com a localização do imóvel que deu origem a arrecadação, caracterizado como uma transferência intergovernamental dissociada do objetivo fundamental da equalização regional e da finalidade de equilíbrio horizontal entre os entes subnacionais.

3.5 Conclusão da seção

Esta seção objetivou apresentar a primitiva função arrecadatória destinada aos terrenos e acrescidos de marinha, com a análise da legalidade das imposições patrimoniais, das hipóteses de lançamento e das transferências intergovernamentais das receitas patrimoniais.

Quando da fundação da cidade de Belém/PA, em 1616, bem como na época da doação da primeira légua patrimonial para a Câmara Municipal, em 1627, o Estado Português adquiria muitas receitas com a exploração do seu patrimônio imobiliário. Neste contexto de Estado Patrimonial, a doação, pela Coroa Portuguesa, das léguas patrimoniais passou a representar um importante mecanismo de autonomia financeira para as cidades.

Previstas nos Decretos-lei nº 9.760/1946 e 2.398/1987, a taxa de ocupação, o foro e o laudêmio, todos pretéritos a Constituição da República de 1988, tiveram que passar pelo processo de recepção constitucional. Para analisar sua legalidade, possibilidades e limites de cobrança, destrinchamos a regra-matriz de incidência de cada imposição patrimonial, com a identificação de cada um dos critérios do conseqüente e do antecedente.

Visto o ordenamento jurídico da incidência das imposições patrimoniais, identificamos que sua constituição depende do ato administrativo vinculado do lançamento, por meio do qual os agentes da Administração Pública assumem o dever de controle do conteúdo e procedimento adotado para a formação do crédito público. Do lançamento definitivo, quando encerra a fase administrativa de constituição, nasce o dever de pagamento para o sujeito passivo. Esta constituição pode ser feita no prazo de dez anos, contado do momento em que poderia ser constituído, enquanto o prazo prescricional de cobrança é quinquenal, contado do lançamento, em procedimentos previsto na lei ordinária nº 9.636/1998.

Caso o terceiro não faça o pagamento no prazo legal, a SPU, órgão de origem e responsável pela constituição do crédito público originário, o encaminhará para controle de legalidade, inscrição em Dívida Ativa da União e cobrança em execução fiscal pela PGFN, conforme previsão legal do art. 201 do DL nº 9.760/1946.

Dessa forma, as imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha representam uma parcela da arrecadação pública vocacionada para a concretização de direitos fundamentais. Todavia, com a transição do modelo de Estado de Patrimonial para o Fiscal, estas cobranças patrimoniais perderam espaço proporcional no financiamento dos gastos públicos. Atualmente, medidas como as transferências intergovernamentais de 20% da receita arrecadada com as imposições patrimoniais para os municípios, instituídas pela Lei nº 13.240/2015, não surtiram o esperado efeito de melhoria da infraestrutura local, pois os

valores arrecadados e repassados são muito inferiores aos recursos que seriam necessários para financiar grandes obras públicas.

Finalmente, esta seção serviu para compreendermos a evolução da incidência das imposições patrimoniais, que hoje representam uma pequena parcela na arrecadação da União e nas receitas partilhadas com os municípios, tendo a possibilidade de melhor utilização se for direcionada para incentivar comportamentos particulares direcionados a realização dos direitos fundamentais.

4 A INCIDÊNCIA SOCIOESPACIAL DAS IMPOSIÇÕES PATRIMONIAIS SOBRE OS TERRENOS E ACRESCIDOS DE MARINHA NA PRIMEIRA LÉGUA PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM/PA

O objetivo desta seção é fazer um estudo da distribuição socioespacial da incidência da taxa de ocupação pelos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA para verificar se há preferência no regime de utilização de acordo com a renda *per capita* e localização geográfica. Esta análise da taxa de ocupação considerará a capacidade contributiva e a observância do tratamento diferenciado de acordo com as características socioeconômicas do terceiro ocupante, numa medida de tratamento fiscal isonômico.

A relação desta seção com a realização do objetivo geral deste trabalho se justifica pela importância de entender o direcionamento dos regimes de utilização dos terrenos de marinha de acordo com a sua localização geográfica, com a identificação da incidência territorial e da concentração do regime de ocupação considerando a renda *per capita* dos moradores distribuídos pelos bairros da primeira légua patrimonial.

De tal modo, esta seção está dividida em quatro partes. A primeira compreende a delimitação socioespacial dos terrenos e acrescidos de marinha na área da primeira légua patrimonial de Belém/PA. Em seguida, estudaremos a cobrança da imposição patrimonial de acordo com os critérios de justiça fiscal, com uma explanação teórica da isonomia fiscal e da aplicação da capacidade contributiva do sujeito passivo. Após, será analisado de forma crítica se essa incidência é isonômica, constituindo distinções de acordo com as condições socioeconômicas dos terceiros ocupantes, e se é cobrada conforme a capacidade contributiva do ocupante. Por fim, na quarta frente serão estudadas as possibilidades de isenção fiscal patrimonial, que dispensaria, em tese, a população de baixa renda e pessoas jurídicas sem fins lucrativos provedoras de assistência social e da proteção aos bens culturais do pagamento das imposições patrimoniais, induzindo comportamentos benéficos para a sociedade através da aplicação da extrafiscalidade.

4.1 Delimitação socioespacial das ocupações nos terrenos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA

Pudemos observar no gráfico 1 do item 2.3 o predomínio da ocupação dentre os regimes de utilização aplicados aos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua

patrimonial de Belém/PA. Neste tópico, analisaremos a localização das ocupações inscritas e avaliaremos, através do estudo da faixa de renda per capita de cada um dos bairros, como se dá a incidência da taxa de ocupação e a situação econômica dos sujeitos passivos.

Para atingir este objetivo específico, será necessário identificar os regimes de ocupação e os bairros onde estão localizados, para entendermos onde e de quem é cobrada a taxa de ocupação. Estes dados serão apresentados ao longo deste item e se realizarão em conjunto com a tabela abaixo, que indica a renda per capita dos moradores por bairro da primeira légua patrimonial, com base no censo demográfico do IBGE de 2010.

Tabela 2: Discriminação da renda per capita por bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

Domicílios particulares permanentes na 1ª Légua Patrimonial de Belém/PA (Unidades).								
Ano x Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita – 2010.								
Município e bairro	Até 1/4 de SM	Mais de 1/4 a 1/2 SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Sem rendimento
Belém (PA)	34.853	76.711	103.675	66.375	24.214	21.638	23.537	17.863
Batista								
Campos	64	237	565	850	721	1.042	2.080	228
Canudos	157	557	1111	918	373	263	171	65
<i>Cidade Velha</i>	80	251	661	782	432	436	350	90
<i>Condor</i>	1.042	2.583	3.602	1.790	482	258	130	519
Cremação	406	1.163	2.212	1.735	719	725	979	373
<i>Guamá</i>	2.707	5.840	7.420	3.750	1.023	767	589	1297
<i>Jurunas</i>	1.490	3.575	5.192	2.759	852	669	689	646
Marco	636	2042	3882	3.878	2.060	2.323	2.750	589
Fátima	216	526	971	617	240	184	118	133
Nazaré	11	83	294	757	827	1.376	2.846	209
Pedreira	888	2.812	5.178	4.114	1.745	1.757	1.840	669
Reduto	7	37	125	284	257	384	773	70
Sacramenta	943	2.536	4.072	2.300	654	379	181	439
São Brás	59	255	822	1.246	777	961	1.507	219
<i>Telégrafo</i>	931	2.380	3.439	2.022	648	437	306	415
Montese								
(Terra Firme)	2.063	4.433	5.213	2.259	459	248	119	670
Campina	11	72	225	447	319	350	525	120

Tabela 2: Discriminação da renda per capita por bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.
(conclusão)

Domicílios particulares permanentes na 1ª Légua Patrimonial de Belém/PA (Unidades).								
Ano x Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita – 2010.								
Município e bairro	Até 1/4 de SM	Mais de 1/4 a 1/2 SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 SM	Sem rendimento
Umarizal	175	614	1.293	1.670	958	1.291	2.323	249
Barreiro	996	2.068	2.135	603	85	54	26	334
Miramar	15	28	45	27	8	8	5	3
Universitário	125	240	185	69	7	4	1	58

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Censo Demográfico, 2010.

Inicialmente, necessário informar que, quando perguntado se havia alguma análise da capacidade contributiva dos terceiros ocupantes por parte da União, através do Pedido de Acesso à Informação nº 03006.011338/2020-87, respondido em 26/06/2020, nos foi indicado que: “*A SPU não possui estudos socioeconômicos dos ocupantes dos imóveis da União*”.

Como visto no item 3.3, o Poder Público necessita de receitas financeiras para fazer frente aos seus gastos com a realização das políticas públicas e a própria manutenção do Estado. Além disso, a efetivação de qualquer direito fundamental demanda algum tipo investimento público, com a exigência de atuação do Estado (MASTRODI NETO; ALVES, 2016, p. 713-714), que se financia com a arrecadação das diversas imposições fiscais.

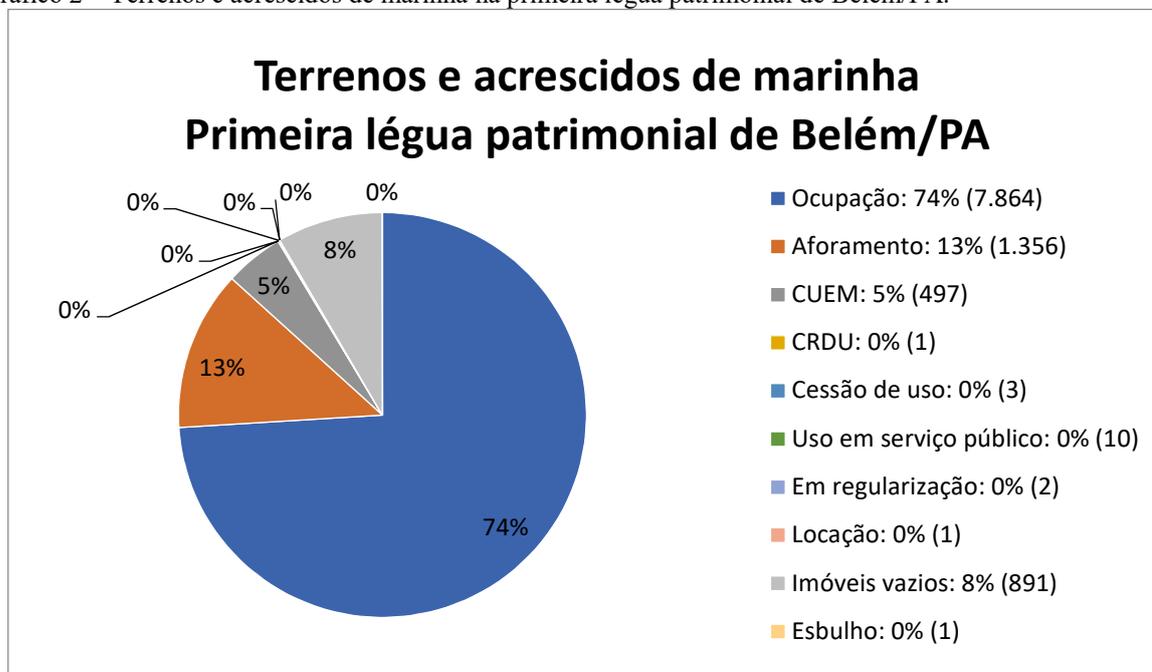
Conforme tabela acima, extraída do Censo Demográfico de 2010, último disponível, é possível perceber a concentração, percentual e em números absolutos, de cidadãos sem rendimento ou com baixa renda³⁹. Fazendo uma relação com os bairros onde estão concentrados os terrenos de marinha constatamos que, juntos, os bairros da Cidade Velha, Condor, Guamá, Jurunas e Telégrafo representam 83%⁴⁰ dos terrenos e acrescidos de marinha submetidos ao regime de ocupação, localizados na primeira légua patrimonial de Belém/PA e sujeitos à incidência da taxa de ocupação, mais gravosa economicamente em relação ao foro e precária em termos de segurança na utilização do imóvel.

³⁹ Para identificar a baixa renda, utilizamos o conceito legal trazido na Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/93, que a define como aquela família com renda mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo, nos termos do art. 20, § 3º, inc. I.

⁴⁰ A primeira légua patrimonial de Belém/PA possui um total de 7.864 terrenos de marinha sujeitos ao regime de ocupação, sendo 6.521 destes imóveis concentrados nos bairros da Cidade Velha, Condor, Guamá, Jurunas e Telégrafo. (INDA, 2021)

Este cenário fica mais evidente no gráfico abaixo, que sistematiza os regimes de utilização aplicados aos 10.626 terrenos e acrescidos de marinha demarcados dentro da primeira légua patrimonial:

Gráfico 2 – Terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Portal Brasileiro de dados abertos, 2021.

Este cenário inicial evidencia um direcionamento da aplicação do regime de ocupação nos bairros cuja população demonstra menor poder aquisitivo, com a desconsideração do princípio da capacidade contributiva e aplicação disforme dos regimes de utilização ao longo da primeira légua patrimonial de Belém/PA. A exceção fica por conta do bairro da Cidade Velha, que apresenta bons índices de renda, ainda que predomine o regime da ocupação.

A concretização dos direitos fundamentais das populações de baixa renda exige ainda mais o esforço financeiro por parte do Estado. Os bairros onde há concentração do regime de ocupação dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA coincidem com as áreas de predominância das moradias da população de baixa renda *per capita*, onerando de forma mais forte, com a taxa de ocupação, a população que apresenta menor capacidade econômica de cooperar na formação do patrimônio público.

Com isso, grande parcela dos sujeitos passivos da taxa de ocupação demonstram uma menor capacidade de contribuir com as exações fiscais e maior necessidade de ser contemplada com as prestações públicas direcionadas a realização dos direitos fundamentais (MOUSQUER, 2014, p. 388), cuja carência é ainda mais sentida pela população de baixa

renda *per capita*. Esta constatação, do predomínio das ocupações em bairros com baixa renda *per capita*, apresenta um quadro de cobrança excessiva, em descompasso com a capacidade contributiva, da taxa de ocupação contra terceiro que não possui capacidade para o pagamento e, provavelmente, de quem, se fosse dado conhecimento e oportunidade para o início ao processo administrativo de isenção do art. 1º, § 2º, inc. I do DL nº 1.876/81, por demonstrar renda familiar mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos, seria liberado do pagamento por vulneração parcial do critério pessoal da regra-matriz de incidência da taxa de ocupação, na forma analisada pelo item 3.2.2 e vista adiante no item 4.4.

Na tabela abaixo é possível vermos a relação entre concentração espacial dos regimes de ocupação dos terrenos e acrescidos de marinha e o local de moradia da população considerada de baixa renda *per capita*, fenômeno que recebe maior atenção por fazer incidir a imposição patrimonial mais gravosa economicamente em área ocupada majoritariamente por sujeitos passivos que apresentam pouca ou nenhuma capacidade de contribuir para a formação do patrimônio público:

Tabela 3: Ocupação e aforamento nos terrenos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

BAIRRO	AFORAMENTO	OCUPAÇÃO	TOTAL
Barreiro	2	44	46
Batista Campos	0	270	270
Campina	130	264	394
Canudos	0	5	5
<i>Cidade Velha</i>	<i>50</i>	<i>1.055</i>	<i>1.105</i>
<i>Condor</i>	<i>6</i>	<i>1.211</i>	<i>1.217</i>
Cremação	0	289	289
Fátima	0	4	4
<i>Guamá</i>	<i>9</i>	<i>923</i>	<i>932</i>
<i>Jurunas</i>	<i>11</i>	<i>2.844</i>	<i>2.855</i>
Marco	1	14	15
Miramar	0	1	1
Montese/Terra firme	0	2	2
Nazaré	0	4	4
Pedreira	27	36	63
Reduto	133	139	272
Sacramenta	494	108	602

Tabela 3: Ocupação e aforamento nos terrenos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA. (conclusão)

BAIRRO	AFORAMENTO	OCUPAÇÃO	TOTAL
São Brás	0	7	7
Telégrafo	45	488	533
Umarizal	448	156	604
Universitário	<i>Área institucional, limite da primeira légua patrimonial.</i>		
TOTAL	1.356	7.864	9.220

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Portal brasileiro de dados abertos, 2021.

A análise realizada a partir dos regimes de utilização e da localização dos terrenos e acrescidos de marinha é feita de acordo com a legalidade e a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente a isonomia e a capacidade contributiva do sujeito passivo, mecanismos que possibilitam a cobrança pelo uso de bem público por terceiro. Esta utilização se dá por intermédio do uso privativo e exclusivo de bem público por terceiro, de modo a impedir o uso comum de toda a coletividade e da própria Administração pelo período de duração do consentimento (DI PIETRO, 2014, p. 17). Contudo, apesar da natureza não tributária, a cobrança das imposições patrimoniais apresenta limitações no tratamento isonômico e na capacidade do terceiro de contribuir com o erário público.

A definição do regime de utilização remunerada dos terrenos e acrescidos de marinha, entre a ocupação e o aforamento, deve ser definida de forma imparcial (FREITAS, 2015, p. 200), destinando ao bem público o máximo de utilidade pública que possa produzir. Nessa medida, as escolhas públicas estão direcionadas para a concretização dos direitos fundamentais, neste caso especial da moradia, com a demanda de uma análise socioespacial, fundada na isonomia e na capacidade contributiva, para a melhor escolha do regime de utilização destes bens públicos de acordo com o sujeito passivo destinatário.

Como já visto no item 2.4, a partir da segunda metade do século XX, a primeira légua patrimonial de Belém/PA experimentou um adensamento populacional intenso, com o predomínio dos assentamentos informais nas áreas de baixadas, aterradas progressivamente pela própria população e representantes de 40% desta área total (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013, p. 66), dando forma a bairros populosos e de utilização majoritária pela população de baixa renda, como o Condor, Guamá, Jurunas e a Terra Firme. Também neste período, além das regiões com cotas mais altas, algumas áreas de baixada foram saneadas, com investimento público de grande monta e fortemente explorada pela especulação

imobiliária (VENTURA NETO; MOURA, 2019, p. 119-120), como os bairros do Umarizal e do Reduto, onde predomina o regime do aforamento.

Este processo de ocupação direcionada contribuiu para a segregação econômica e definição socioespacial dos terceiros que utilizam as áreas mais elevadas, baixadas saneadas e baixadas sem investimento público. Os dois primeiros foram ocupados pela população de renda mais elevada, com predomínio do aforamento nestas áreas, enquanto as regiões de baixada não saneadas, onde é mais comum o regime de ocupação, foram direcionadas para a população de baixa renda, como os bairros do Jurunas, Condor, Guamá e Telégrafo.

Desse modo, a aquisição desta receita originária, decorrente da arrecadação da taxa de ocupação, cuja cobrança não é compulsória, em virtude da necessária anuência do terceiro em inscrever a ocupação, está concentrada nos bairros cuja renda per capita é mais baixa. Margeado ao sul pelo rio Guamá e a oeste pela Baía do Guajará, a área da primeira légua patrimonial apresenta muitas regiões de várzeas e baixadas, sujeitas a inundações pela influência das marés ou pelos altos índices pluviométricos (PIMENTEL; SANTOS; SILVA; GONÇALVES, 2012, p. 36), sendo regiões que ainda não passaram por grandes investimentos para sanear a área e possibilitar melhores condições de moradia, com ocupação majoritária pela população de baixa renda *per capita*.

Com 405 anos de fundação da cidade de Belém/PA, completados em 12 de janeiro de 2021, esta área da primeira légua patrimonial, início da ocupação do município pelos europeus, apresenta grande diversidade socioeconômica (TUPIASSU; TAVARES, 2017, p. 172), com forte contraste entre as áreas de atividades comerciais, formais e informais, e outras com pouco ou nenhum investimento público.

Nesse modelo, no processo histórico de ocupação de Belém, principalmente a partir de 1950, as terras firmes, de cota mais elevada, foram ainda mais valorizadas e ocupadas pelas classes sociais mais privilegiadas financeiramente; algumas baixadas foram saneadas com investimento público e tiveram alta valorização imobiliária; enquanto as baixadas não saneadas foram a opção para a população de renda inferior, como alternativa de moradia próxima ao centro. Este processo de ocupação das baixadas do centro contribuiu para o surgimento das periferias, com a construção de casas em palafitas e ocupações em locais sem condições de moradia (PINHEIRO; PONTE; VALENTE; LIMA; PINHEIRO, 2016, p. 199-200). As áreas de baixada, que sofrem a influência da maré, foram demarcadas como terreno ou acrescido de marinha, declarando ser bem público grande faixa de terras da primeira légua patrimonial, cujo processo de urbanização foi realizado sem planejamento e observância das

condições básicas de moradia, sendo direcionado para os cidadãos de baixa renda, como já analisado no item 2.3.

Este processo reflete a atual realidade dos bairros do Condor, Jurunas, Guamá e Telégrafo, onde predomina uma população com baixa renda per capita, não obstante a majoritária utilização dos terrenos de marinha através do regime de ocupação, cuja imposição patrimonial incidente periodicamente é a taxa de ocupação, financeiramente mais gravosa.

Concluimos este tópico de análise socioespacial da incidência da taxa de ocupação sobre os terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA com a verificação da prevalência da cobrança desta imposição patrimonial, específica e mais gravosa economicamente, naqueles bairros cuja moradia é predominantemente constituída por população de baixa renda e onde não foram realizados grandes investimentos públicos para sanear a área e prover melhores condições de moradia.

4.2 As imposições patrimoniais e a aplicação dos critérios de justiça fiscal

O progresso do bem-estar econômico e social, com redução da pobreza e melhorias nas condições de moradia, está diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico das regiões (MAIA, 2016, p. 67). Neste aspecto, os bairros que apresentam o predomínio da população de baixa renda apresentam duas características inversamente proporcionais: uma menor capacidade contributiva e uma maior necessidade de investimento de recursos públicos para a realização dos direitos fundamentais.

Com uma dupla função, de preservar a regra jurídica para fazer incidir onde há demonstração de base financeira e resguardar o contribuinte de cobrança excessiva (AMARO, 2006, p. 138), a capacidade contributiva deve ser aplicada a todo o sistema de exações fiscais⁴¹, imposições tributárias ou patrimoniais, como meio para atingir a justiça fiscal. Nesta seção analisaremos a incidência da taxa de ocupação sob o ponto de vista da capacidade contributiva dos sujeitos passivos, ocupante de terrenos e acrescidos de marinha, para verificarmos se a cobrança está de acordo com o dever proporcional de contribuição que cada cidadão possui, com o objetivo de formar o patrimônio público e financiar direitos.

⁴¹ Em sede de repercussão geral, no julgamento do RE nº 656.089/MG, em 06 de junho de 2018, o STF entendeu que, quando fundada na função fiscal, arrecadatória, da imposição fiscal, a distinção de alíquotas deve respeitar o princípio da capacidade contributiva. Portanto, considerando a função arrecadatória do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio, o tratamento deve ser direcionado para observar a capacidade contributiva do sujeito passivo.

Como critérios de justiça fiscal, o constituinte de 1988 estabeleceu o tratamento isonômico entre os cidadãos que estejam em situações econômicas semelhantes e a incidência fiscal de acordo com a capacidade contributiva de cada um, nos termos do art. 145, § 1º e art. 150, inc. II da CRFB/88. Isonomia fiscal e capacidade contributiva, este desdobramento lógico daquele (FREITAS; BEVILACQUA, 2015, p.95), estão intimamente relacionadas ao objetivo de formular um sistema fiscal justo, construídas as incidências fiscais de acordo com as particularidades dos sujeitos passivos.

Ainda, a capacidade contributiva não se confunde com a econômica, pois esta fica desvinculada de quaisquer poderes de exação estatal, enquanto aquela decorre da relação com as imposições fiscais do Estado e a capacidade de contribuir com a formação do patrimônio público (DUTRA, 2010, p. 28-29), presente no Texto Constitucional garantia de que o contribuinte tenha condições de arcar com as exações fiscais sem prejuízo do exercício de seus direitos fundamentais. Desta forma, pode haver capacidade econômica sem que haja capacidade contributiva quando não houver o fato gerador de alguma exação fiscal, por não existir qualquer relação com o Fisco.

Não obstante sua vocação constitucional para aplicação a espécie tributária dos impostos, direcionada pelo art. 145, § 1º, a capacidade contributiva, considerada sob o caráter pessoal e a demonstração de riquezas do contribuinte, pode ser utilizada como critério de justiça aplicável a outras espécies fiscais e tributárias (BORGES; TUPIASSU-MERLIN, 2014, p. 136). Também, é possível expandirmos a utilização da capacidade contributiva como critério de justiça para as imposições patrimoniais⁴², com a identificação do potencial de contribuição dos sujeitos passivos para o financiamento dos serviços públicos.

Assim, para aferir a capacidade econômica do sujeito para sofrer a incidência fiscal é necessário aferir o montante de recursos disponíveis e a necessidade destes (COSTA, 1996, p. 24). Nessa esteira, em seu aspecto objetivo, a capacidade contributiva estará direcionada ao legislador, para que a imposição fiscal incida sobre signos que demonstrem riqueza (CARRAZA, 2012, p. 102). Já no ponto subjetivo, está vocacionada a defesa do mínimo existencial, quando a capacidade contributiva estaria ausente, e da vedação do confisco, hipótese em que o excesso da exação fiscal esgotaria a capacidade de assumir a imposição (HACK, 2014, p. 86-87).

⁴² Pronunciando-se de forma tangente, ao julgar o RE nº 594.015/SP, quando decidiu pela possibilidade da incidência do IPTU sobre bem público ocupado por sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, o STF fundamentou que os particulares, ocupantes ou foreiros de bem público, caso demonstrem capacidade contributiva, devem contribuir para o financiamento do Estado.

Podemos conceituar a capacidade contributiva como a possibilidade econômica do cidadão de contribuir para a realização dos gastos públicos, exigindo uma contribuição maior daqueles que manifestam melhor condição econômica (SCHOUERI, 2001, p. 365), possibilitando a realização de políticas públicas para aqueles que pouco ou sequer conseguem participar da formação de receita pública. Assim, a capacidade contributiva pressupõe a econômica, apesar de com ela não se confundir, pois a capacidade econômica do sujeito passivo pode ser completamente consumida com o financiamento do seu mínimo vital (COSTA, 1996, p. 35-36), fato que vulnera sua capacidade de contribuir com o Estado.

A capacidade contributiva é corolário lógico da isonomia fiscal. A aplicação desta significa que, quando os sujeitos passivos se encontrarem na mesma situação econômica, estarão submetidos ao mesmo regime jurídico (CARVALHO, 2013, p. 285), com a proibição de tratamento discriminatório. Este critério de justiça deve ser adotado no exercício da fiscalidade pelo Estado, com o objetivo de garantir a justiça fiscal. O tratamento igualitário deve ser dispensado aos que apresentarem idêntica capacidade contributiva, diferenciando a incidência na medida das alterações da capacidade contributiva (AMARO, 2006, p. 136).

Deste contexto é possível extrair que, para entender o espaço físico e sua ocupação, necessitamos estudar como se dá a incidência socioespacial diferenciada da taxa de ocupação ao longo da primeira léngua patrimonial de Belém/PA. Considerado o histórico de ocupação do solo como um processo socioespacial (VIEIRA; BACELAR; TEXEIRA; ALMEIDA, 2019, p. 317-318), é perceptível que a aplicação dos regimes de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha foi muito influenciada pelas condições socioeconômicas do lugar, como mostram as tabelas 2 e 3 do item 4.1, ao direcionar o regime de ocupação para as áreas que apresentaram menor renda *per capita* e fazer incidir-la de forma a desconsiderar a capacidade contributiva do terceiro ocupante.

A capacidade do sujeito passivo de cumprir com a realização do patrimônio público deve ser completa, real, estando presente no momento da incidência da lei sobre o fato (COSTA, 1996, p. 85), caso contrário fará incidir sobre contribuinte sem potencialidade de pagamento. Sua aplicação deve ser direcionada para toda exação com finalidade fiscal, arrecadatória, como as imposições patrimoniais que incidem sobre os terrenos de marinha.

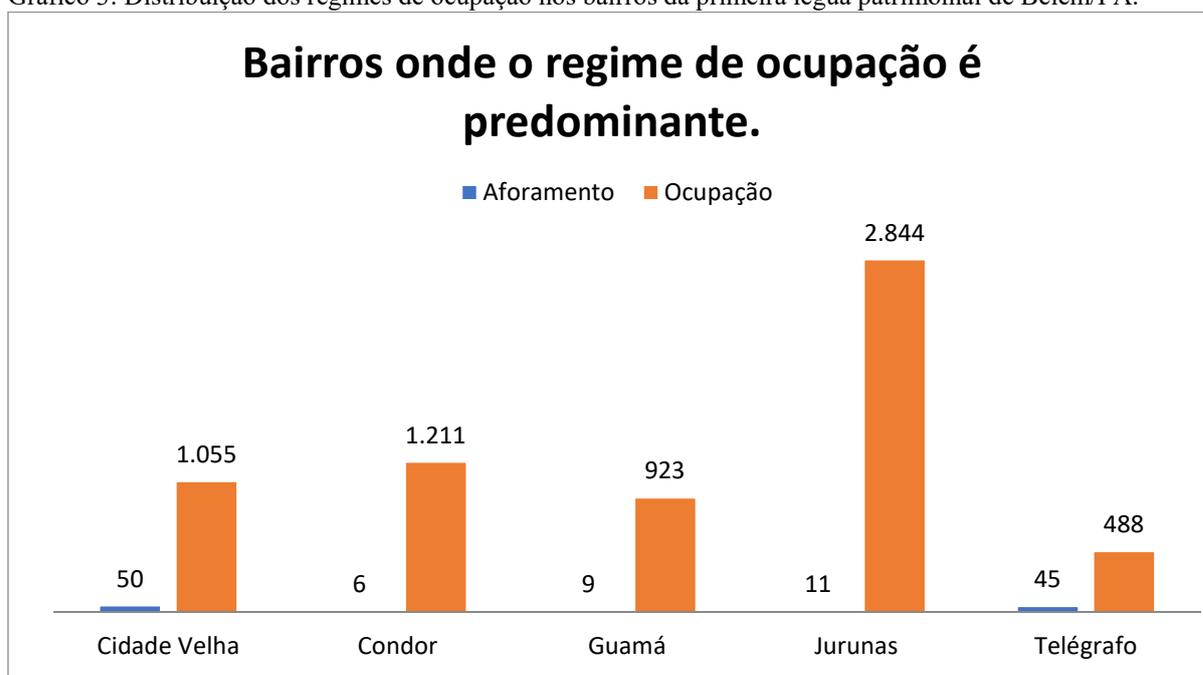
Atualmente, como visto no item 2.4, a área da primeira léngua patrimonial apresenta grande relevância também do ponto de vista econômico, sendo considerado o centro da Região Metropolitana de Belém (CARDOSO; LIMA; SENA; SANTOS; CRUZ, 2007, p. 151-152), marcada pela concentração da população de baixa renda nos bairros de baixada não

saneada, enquanto a população de renda elevada ocupa as regiões mais altas e as baixadas saneadas. Conseqüentemente, como visto no item 4.1, a ocupação do espaço físico foi historicamente realizada considerando a situação socioeconômica do ocupante e o custo financeiro para a fixação na terra.

No contexto socioespacial da primeira légua patrimonial, a ocupação desta primeira área doada para a Câmara de Belém deu-se de duas formas distintas: a confinada e a dispersa (MENDES, 2019, p. 13). A primeira consistiu na concentração da população de baixa renda na ocupação e construção de palafitas nas áreas de baixada; enquanto os bairros de cotas mais elevadas e as baixadas saneadas com investimento público apresentaram um cenário caracterizado pela verticalização de sua moradia e a ocupação pela população de melhor poder aquisitivo. Já a dispersão ocorreu com a remoção da população de baixa renda das baixadas saneadas, atrativas para o capital privado e a especulação imobiliária (ABELEM, 2018, p. 149), e remoção para áreas além dos limites da primeira légua patrimonial.

É possível observar a diferença de aplicação dos regimes de utilização, com o predomínio da ocupação precária nos bairros de baixadas não saneadas, enquanto o aforamento é preferencial nos bairros de cotas elevadas e nas baixadas saneadas. Este cenário caracteriza a predominância do regime de ocupação, mais gravosa economicamente que o aforamento, nos bairros de menor renda *per capita*, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 3: Distribuição dos regimes de ocupação nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Portal brasileiro de dados abertos, 2021.

Neste caso, importa notar uma quebra de expectativa, caso se analise as imposições patrimoniais partindo do princípio da capacidade contributiva e da justa distribuição dos sacrifícios, pois, em regra, de quem menos demonstra a possibilidade de pagamento é cobrado com uma alíquota mais elevada. A eficiência econômica e o valor social da justiça são as bases para a formação de um sistema tributário justo (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 16). Com a expansão do conceito, não apenas as imposições tributárias, mas toda forma de arrecadação de receita pública só pode ser legítima se demonstrar ser eficiente para a sociedade e justa para quem contribui com a realização do patrimônio público.

Mesmo o conceito de propriedade, pública ou privada, para que seja legítima, exige análise de acordo com a justiça distributiva (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 79), já que a propriedade não existiria antes da estrutura de leis e contratos, da qual a exação fiscal é parte integrante e essencial, por representar a fonte de financiamento e existência do próprio Estado. Nessa medida, os regimes de utilização e as imposições patrimoniais que lhes são inerentes devem ser empregados conforme a capacidade de contribuição do sujeito ocupante, não pela localização espacial do terreno ou acrescido de marinha.

O princípio da capacidade contributiva e a isonomia fiscal são utilizados como critérios de justiça fiscal. Nas imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha, os regimes de utilização ditam qual será a espécie de incidência, permitindo que haja uma análise da espécie mais adequada para a demonstração de riqueza da pessoa e sua capacidade em contribuir com a realização da receita pública. Desse modo, o princípio da capacidade contributiva nada mais é do que a justa distribuição entre os sujeitos passivos do ônus das imposições fiscais (PERALTA, 2017, p. 18), fato que demanda a aplicação dos regimes de utilização com a consideração das condições socioeconômicas do terceiro.

A capacidade contributiva é analisada a partir do quanto o sujeito passivo pode contribuir para o financiamento do Estado, não se preocupando com as vantagens ou os custos advindos dos serviços públicos prestados para o particular (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 32). Este princípio constitucional está direcionado para a proteção do mínimo vital, medida impeditiva da violação dos direitos fundamentais do contribuinte e da vedação do confisco, limitando o poder impositivo e direcionando a atuação do Estado.

O benefício dos serviços governamentais se relaciona com a diferença entre o bem-estar gerado pelo Estado e aquele ao qual o particular teria acesso caso não existisse o poder público, não só representado nos seus serviços sociais, mas também como fiador de um sistema judiciário para resolução pacífica de conflitos e da existência da propriedade.

Conhecido como princípio do benefício, peca por desconsiderar um critério de justiça fiscal, além de não indicar qual seria o nível de gastos adequado para o governo, pois presume um maior pagamento ao Estado daquele que mais se beneficia ou consome seus serviços, seria cobrar mais de quem menos possui. Em contraponto a este princípio, passou-se a defender a incidência das exações fiscais a partir do critério da capacidade contributiva, com a consideração do talento pessoal de cada cidadão para o cálculo. Daí ser proposto o princípio da igualdade de sacrifício, de modo que cada contribuinte tenha o custo real, a perda de bem-estar, comum a todos, variando o valor monetário de acordo com a maior ou menor base de cálculo (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 34). O bem-estar das pessoas está ligado à incidência do sistema jurídico como um todo, incluindo as normas legais sobre exações fiscais, a propriedade, os contratos, entre outros.

A aplicação da capacidade contributiva ao foro, a taxa de ocupação e ao laudêmio relaciona-se com a análise do critério pessoal, do sujeito passivo da regra-matriz de incidência, no momento da definição do regime de utilização. Portanto, a capacidade do sujeito passivo deve ser analisada no momento da realização do ato administrativo que estabelece a relação jurídica entre a União e o terceiro, pois a imposição patrimonial está relacionada ao regime de utilização escolhido, não havendo alterações nos demais critérios.

Sem dúvidas, a cobrança das imposições patrimoniais está relacionada com a legitimação possibilitada pelas leis de o Estado efetuar a cobrança de valor ao cidadão que se utilizar privativamente de um bem público. Contudo, a justiça fiscal, relacionada à cobrança de receitas tributárias ou originárias, só pode ser determinada se fizermos a análise do destino que o Poder Público determina para esta receita pública (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 20), pois as exações fiscais são, ao mesmo tempo, um preço pago pelo indivíduo para exercer sua liberdade individual, com o Estado garantidor das melhores condições para isto, e uma limitação do poder impositivo estatal, que necessita da anuência da sociedade para ser legítima. Os cidadãos com menos capacidade de sacrifício fiscal, principalmente aqueles de renda reduzida ou desprovidos de recursos, geralmente estão entre os mais necessitados e principais destinatários dos gastos públicos.

As desigualdades socioeconômicas só podem ser justificadas quando integrarem o sistema que melhor atende as classes sociais mais baixas, quando comparado a qualquer outro sistema igualitário. Portanto, a distribuição desigual de receitas públicas e a desigualdade de sacrifício dos cidadãos só se justificariam se estivessem a serviço de uma finalidade de diminuição das desigualdades sociais, meio para se atingir o bem-estar global. O ideal da

justiça distributiva consiste no financiamento de benefícios sociais e financeiros, com a finalidade de equalização regional. Neste intuito, a incidência das imposições patrimoniais deve considerar a capacidade do particular de contribuir para a formação do patrimônio público, sopesando a possibilidade contributiva de cada sujeito passivo, caso contrário teremos o sacrifício injustificado de vários ocupantes e o tratamento desigual em situações semelhantes da cobrança da taxa de ocupação.

A redução das desigualdades sociais e regionais deve ser encarada como um bem público, essencial para se atingir uma sociedade civilizada, algo que beneficia a todos no convívio coletivo. O gasto governamental deve estar vocacionado para a justiça redistributiva e o financiamento dos bens públicos, exigindo o sacrifício proporcionalmente igual dos sujeitos, respeitando a demonstração de riqueza apresentada. As exações fiscais foram imaginadas no contexto da necessidade de compensação, por parte do Estado, para igualar as oportunidades de todas as pessoas que estejam no mesmo nível de talento e motivação, dando as oportunidades de crescimento e progresso aqueles que tiveram menos sorte na loteria natural (RALWS, 2000, p. 89-90).

Dessa forma, a distribuição dos regimes de utilização e, portanto, da incidência das imposições patrimoniais do foro e da taxa de ocupação, nos 21 bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA, foi realizada com a concentração desta nos bairros de baixada não saneadas, ocupados majoritariamente pela população de baixa renda, enquanto aquele foi eleito para os bairros de cotas mais elevadas e baixadas saneadas. A cobrança da taxa de ocupação, cuja alíquota é mais de três vezes superior a do foro, está concentrada nos bairros do Condor, Jurunas, Guamá, Telégrafo e Cidade Velha, com representação 83% dos regimes de ocupação na primeira légua patrimonial de Belém/PA, que apresentam, a exceção deste último, baixos índices de renda *per capita*, fazendo incidir a taxa de ocupação em descompasso com a análise da capacidade contributiva do ocupante.

4.3 Análise socioespacial das imposições patrimoniais à luz da justiça fiscal

Para instituir um sistema fiscal justo é necessária que a incidência fiscal esteja proporcional a capacidade do cidadão de contribuir com a formação do patrimônio público e que não haja tratamento diferenciado entre situações semelhantes. Critérios de justiça fiscal, a isonomia fiscal e a capacidade contributiva foram consagrados constitucionalmente, respectivamente, nos art. 150, inc. II e art. 145, § 1º, com a incidência fiscal vinculada ao

respeito da capacidade contributiva do contribuinte e a vedação ao tratamento semelhante dado a terceiros ocupantes que estejam em conjuntura diferentes.

Conforme analisado nos itens 2.3 e 4.1, há uma concentração do regime de utilização da ocupação nas áreas de baixada não saneada, ocupada majoritariamente pela população de baixa renda. A igualdade ou tratamento isonômico dos cidadãos perante a lei remonta ao movimento da Revolução Francesa, no século XVIII, contra os privilégios da nobreza econômica e a carga fiscal abusiva imposta a classe mais pobre (CASAS, 2003, p. 303).

A isonomia fiscal é operacionalizada a partir da aplicação do princípio da capacidade contributiva (GUSMÃO, 2007, p. 69), numa relação de integração para atingir a finalidade principal da solidariedade e justiça fiscal. Por isso, desde o problema proposto neste trabalho, foi feita a análise da capacidade contributiva em conjunto com a isonomia fiscal patrimonial. O tratamento jurídico diferenciado entre os ocupantes dos terrenos e acrescidos de marinha só será permitido como fator diferenciador vocacionado a conceder tratamento paritário aos terceiros que estejam em situação socioeconômica diferente (PERALTA, 2017, p. 16).

Numa ordem redistributiva, consistente na consideração da capacidade proporcional de cada cidadão contribuir para a construção do patrimônio público (LAGEMANN, 2004, p. 405), deve-se considerar a diferença da incidência da exação fiscal de acordo com a capacidade contributiva do sujeito passivo. Portanto, ao direcionar a imposição da taxa de ocupação nas regiões de menor renda da primeira légua patrimonial de Belém/PA há oneração excessiva sobre parcela da população que menos manifesta riqueza.

Dessa forma, a política fiscal está intimamente relacionada à justiça social, já que o direito de propriedade é uma convenção (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 240), garantida pelo sistema jurídico, regida pelo Estado, que é mantido através das cobranças fiscais, por intermédio das receitas originárias ou derivadas. Em andamento, o princípio da capacidade contributiva deve ser considerado como um direito fundamental, decorrente das proteções aos princípios da dignidade da pessoa humana e da propriedade, sendo um escudo do contribuinte contra o arbítrio do Estado (DUTRA, 2010, p. 205).

Para limitar os danos inevitáveis da economia de mercado e garantir uma qualidade minimamente aceitável, é necessário um sistema de exações fiscais que estejam direcionados para resultar na equidade de resultados (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 249-250), cobrando-se o sacrifício do particular na proporção de sua capacidade contributiva. Assim, a arrecadação, destinação e distribuição das receitas públicas devem estar relacionadas com os objetivos de financiar os bens públicos e promover uma incidência tributária justa.

A isonomia fiscal estabelece a premissa segundo a qual todos que estiverem na mesma situação paguem o mesmo valor proporcional da exação fiscal (RIBEIRO, 2010, p. 56). Portanto, não é legítimo que utilizadores de terrenos de marinha, possuidores de semelhante situação socioeconômica, tenham incidência de imposições patrimoniais distintas.

O fundamento de incidência fiscal é a própria cidadania, sendo a necessidade de serviço público inversamente proporcional à condição econômica do sujeito passivo (ROCHA, 2020, p. 33). Em geral, aquele que mais demonstra capacidade para contribuir com o financiamento das atividades estatais é quem deles menos necessita, enquanto os mais necessitados são aqueles que menos possuem condições financeiras de contribuir. Assim, o fundamento do pagamento das exações fiscais é o dever jurídico constitucional decorrente da solidariedade constituída pela vida em sociedade.

Visto no item 3.4, o art. 6º-B do DL nº 2.389/1987 determina o repasse de 20% da receita patrimonial recolhida pela utilização dos terrenos e acrescidos de marinha aos municípios onde realizada a arrecadação, com protagonismo da função arrecadatória e sua utilização no âmbito do federalismo fiscal patrimonial.

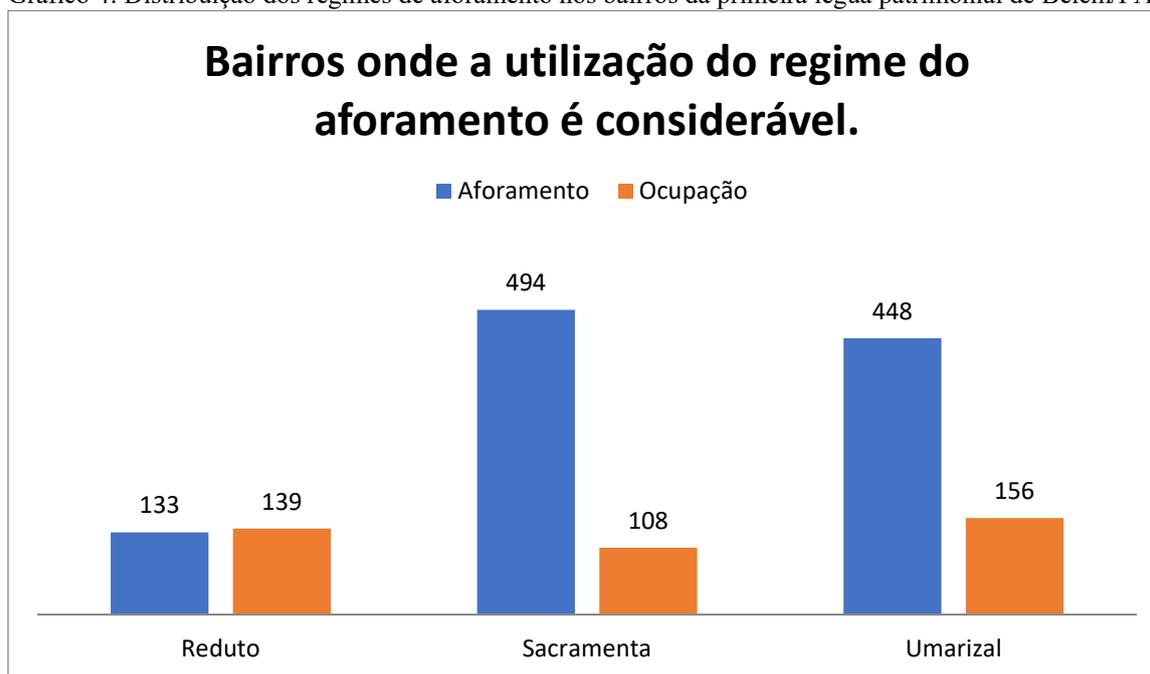
Com vistas à melhoria na arrecadação, para se chegar ao conceito de tributação ótima, o pressuposto ideal seria identificar as habilidades naturais de cada indivíduo, a capacidade abstrata de adquirir renda e patrimônio. Contudo, no mundo fático, não há meios de quantificar estas habilidades naturais, até porque haveria incidência sobre algo que pode não se efetivar no mundo real. Dessa forma, como definido neste trabalho, utiliza-se informações secundárias, mas possíveis de serem identificadas, como a análise da renda efetivamente produzida pela população de cada bairro da primeira légua patrimonial.

Portanto, distribuir corretamente a incidência das imposições patrimoniais e os regimes de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, além de possibilitar tratamento fiscal patrimonial isonômico, com observância da capacidade contributiva do indivíduo, possibilita um incremento de recursos no patrimônio público municipal e impede a cobrança excessiva sobre quem não possui condições de contribuir. A tributação ótima está inserida numa concepção de justiça vertical (CHIEZA; MILÃO; FRANCHESCINI; SANTOS, 2018, p. 3), observada entre desiguais, para possibilitar a maximização do bem-estar social por meio da justa incidência da imposição patrimonial. Isto deve ser buscado através de um sistema de isonomia fiscal patrimonial que possibilite perdas proporcionalmente iguais no poder aquisitivo e mesmo sacrifício marginal, consistente na perda de parcela da utilidade individual para contribuir na formação da receita pública.

A aplicação isonômica busca alcançar a máxima eficiência arrecadatória, melhorar a distribuição de renda e promover a intervenção exacional baseada na capacidade do sujeito passivo contribuir na realização da receita pública, com vocação para diminuir as distorções geradas pelo mercado (TEODOROVICZ, 2015, p. 15), como o recorte da ocupação espacial dos terrenos e acrescidos de marinha pela faixa de renda do foreiro ou ocupante. Ainda, a isonomia fiscal patrimonial está direcionada a identificar a capacidade contributiva do sujeito passivo, com os objetivos de diminuir as distorções fiscais que prejudiquem a atividade socioeconômica e alavancar a função fiscal de redistribuir as riquezas.

O princípio da isonomia permite ao legislador fazer discriminações fiscais para a redução das desigualdades de ordem econômica e/ou social (SEIXAS FILHO, 1999, p. 115-116), sempre objetivando a justa repartição dos encargos fiscais. Assim, este princípio constitucionalizado no art. 150, inc. II faz uma expressa vedação ao tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (SCAFF, 2006, p. 150). Em complemento ao gráfico 3, reproduzimos os bairros onde há concentração do aforamento:

Gráfico 4: Distribuição dos regimes de aforamento nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

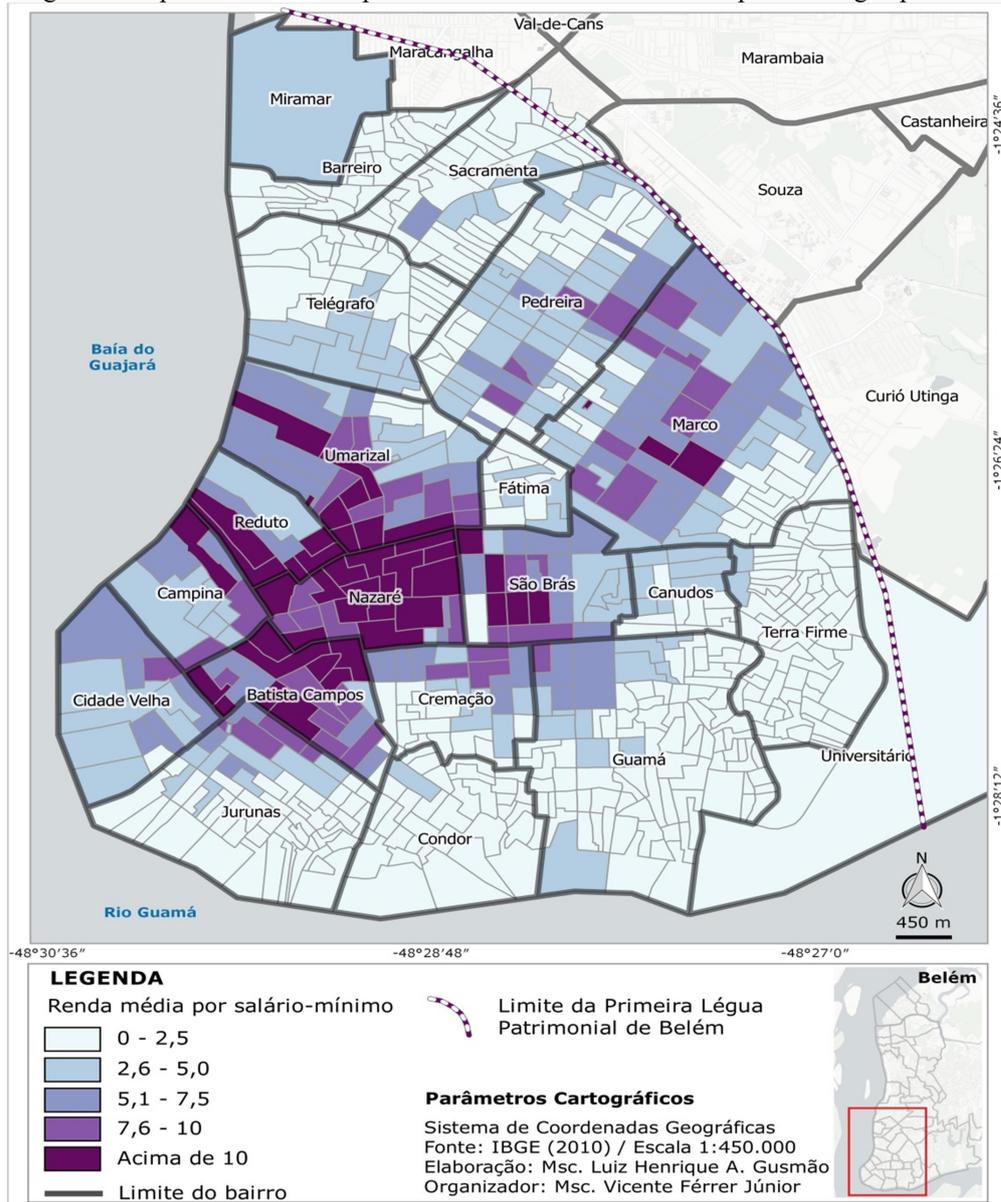


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Portal brasileiro de dados abertos, 2021.

Historicamente, as regiões de baixada foram ocupadas por pessoas de baixa renda, pois as áreas de terra firme, as mais elevadas e as baixadas saneadas estavam sob a utilização de quem possuía renda mais elevada (LEÃO, 2014, p. 10). A ideia de tributação ótima, definida de forma ampla, com abrangência para todas as exações fiscais, está com foco em

minimizar a carga fiscal excedente e a maximizar o bem-estar dos cidadãos (LAGEMANN, 2004, p. 419). Para tanto, faz-se essencial o tratamento diferenciado de acordo com as condições econômicas do ocupante. Na imagem abaixo, que sintetiza os dados da tabela 3, percebe-se a concentração da população de menor renda *per capita* nos bairros do Condor, Guamá, Jurunas, Sacramento, Telégrafo e Terra Firme, conforme observamos:

Imagem 4: Mapa de renda média por Salário Mínimo nos bairros da primeira légua patrimonial de Belém/PA.



Fonte: IBGE (2010). Elaborado por: Msc. Luiz Henrique A. Gusmão. Organizado pelo autor.

Vizinhos, os bairros do Telégrafo e da Sacramento ficam próximos aos limites da primeira légua patrimonial, com a presença de condições socioeconômicas semelhantes, apresentando áreas alagáveis, de baixa valorização imobiliária, ocupação inicial por pessoas

de baixa renda e pouca prestação de serviços públicos (SILVA; CHAGAS, 2014, p. 2.569). Este cenário exemplifica também a violação da isonomia fiscal na cobrança das imposições patrimoniais, pois a sujeitos passivos em condições semelhantes foram disponibilizados tratamento fiscal totalmente distinto.

Observamos nos gráficos 4 e 5 que o bairro da Sacramento possui 70%⁴³ de seus terrenos e acrescidos de marinha sujeitos ao regime de aforamento, enquanto no vizinho bairro do Telégrafo temos 83%⁴⁴ dos imóveis demarcados sujeitos ao regime da ocupação. O tratamento fiscal diferenciado, de acordo com a localização, fazendo incidir de modo diverso a quem está na mesma condição financeira de contribuir é fator que viola a isonomia fiscal patrimonial, agravando financeiramente a cobrança de acordo com a localização do imóvel.

Já os bairros do Reduto e Umarizal foram beneficiados com investimentos públicos que os transformaram em baixadas saneadas, com grandes intervenções higienistas e sanitárias, dificultando a permanência da população de baixa renda nestas áreas pelo aumento do custo da moradia e da especulação imobiliária, sendo direcionada para as áreas de baixadas ainda não saneadas (AFLALO; NASCIMENTO, 2018, p. 4.209). Nestes bairros, 65%⁴⁵ dos terrenos e acrescidos de marinha estão sujeitos ao regime de aforamento.

Entre os mais antigos bairros de Belém/PA, ao lado da Campina, o da Cidade Velha compõe o centro histórico da cidade, sendo ocupado inicialmente pelas classes de renda mais altas. Porém, a partir da segunda metade do século XX, tem sido ponto de preferência para o comércio popular e informal (TRINDADE JÚNIOR, 2018, p. 64). Apresenta faixa de renda *per capita* mediana, com predomínio do regime de ocupação sob os terrenos e acrescidos de marinha, representados com 91%⁴⁶ destes imóveis.

Por fim, localizados na porção sul de Belém/PA, os bairros do Jurunas, Condor e Guamá acomodam uma população majoritariamente de baixa renda, com condições de moradia ainda precárias, apesar de recentes intervenções públicas (ARAÚJO JÚNIOR, 2013, p. 192-193), como as obras de saneamento do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova – PROMABEM. Juntos, os três bairros possuem 87%⁴⁷ dos seus terrenos e acrescidos

⁴³ Com um total de 703 terrenos e acrescidos de marinha demarcados, 494 imóveis estão sujeitos ao aforamento no bairro da Sacramento (INDA, 2021).

⁴⁴ No bairro do Telégrafo, do total de 587 imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, 488 terrenos foram submetidos ao regime de ocupação (INDA, 2021).

⁴⁵ Juntos, Reduto e Umarizal apresentam 883 terrenos e acrescidos de marinha demarcados, dos quais 581 ficam sob o regime de aforamento (INDA, 2021).

⁴⁶ Dos 1.157 terrenos e acrescidos de marinha, 1.055 estão submetidos ao regime de ocupação no bairro da Cidade Velha (INDA, 2021).

⁴⁷ Os bairros do Jurunas, Condor e Guamá possuem 5.722 imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha, dos quais 4.978 ficaram vinculados ao regime de ocupação.

de marinha sujeitos a taxa de ocupação e uma grande demanda por serviços públicos que melhorem as condições de moradia nesta área.

Pelos dados apresentados, a incidência direcionada da taxa de ocupação vulnera tanto a capacidade contributiva, ao exigir grande sacrifício de quem pouca ou nenhuma margem possui, e da isonomia fiscal, ao tratar da mesma maneira circunstâncias diferentes entre si. Nessa medida, a análise da isonomia fiscal aplicada às imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA deve considerar a diminuição ou a isenção da incidência para os cidadãos de baixa renda e a adequação de incidência, ou não incidência, de acordo com a capacidade contributiva.

De tal modo, a disposição dos regimes de utilização ao longo da primeira légua patrimonial de Belém/PA, com as consequentes cobranças do foro e da taxa de ocupação, deve ocorrer em respeito ao princípio da capacidade contributiva do sujeito passivo, como forma de diminuir as distorções fiscais prejudiciais às populações economicamente mais carentes e promover o máximo de arrecadação justa da receita patrimonial.

Para justificar a incidência das exações fiscais, o cidadão deve contribuir proporcionalmente ao ganho de bem-estar que lhe é possibilitado pela existência e proteção do Estado (SMITH, 1996, p. 282-283), num contexto de igualdade material e potencialização dos fatos geradores do patrimônio público. Neste viés, o princípio da igualdade vem sendo reconhecido desde a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, bem como na Constituição da República de 1988, utilizando o tratamento isonômico como um dos valores jurídicos responsáveis por equilibrar e possibilitar a realização de outros relevantes direitos fundamentais, dando legitimidade a outros princípios constitucionais, como a liberdade, justiça e segurança jurídica (TORRES, 2014, p. 243).

Nesse viés, o tratamento isonômico não significa tratar todos por igual, mas diferenciar a cobrança conforme a capacidade contributiva do foreiro ou do ocupante. A disposição socioespacial dos regimes de utilização, vista no gráfico 2 e tabela 3 do item 4.1, indica a concentração do aforamento e da ocupação em áreas específicas, com características próprias, sem que se considere a renda *per capita* de seus moradores.

A interpretação das exações fiscais do Estado à luz da isonomia fiscal, por considerar a capacidade de pagamento do indivíduo proporcional ao seu rendimento financeiro, visa produzir o menor custo operacional possível para o contribuinte e está direcionada a alocar recursos na produção do bem-estar de um indivíduo sem reduzir o bem-estar de outro (SIQUEIRA; NOGUEIRA; BARBOSA, 2005, p. 174-175). Esta questão relaciona a

capacidade contributiva de cada foreiro ou ocupante com a possibilidade de utilização da receita patrimonial de forma distributiva, fazendo incidir a exação fiscal patrimonial sobre quem demonstra condições de pagamento.

O sistema de exações fiscais, por meio do qual o Estado financia suas atividades, tem de ser analisado de acordo com o bem-estar social e a utilidade para todos os integrantes da sociedade. Perceptível, portanto, que a cobrança das imposições patrimoniais dissociadas da equalização das questões sociais, da isonomia fiscal patrimonial e da capacidade contributiva provoca um grande sacrifício da população de baixa renda, onerada além da sua possibilidade de contribuir com a formação do patrimônio comum.

Como princípio constitucional, a igualdade constitui garantia contra o arbítrio e tratamento discriminatório por parte do Estado, vedando ao Poder Público dar tratamento desigual em casos de situações iguais ou semelhantes (PERALTA, 2017, p. 14). Todavia, a distribuição socioespacial da incidência da taxa de ocupação produz tratamento desigual a quem se encontra em posição assemelhada, como se pudesse haver uma seletividade no processo de escolha do regime de utilização aplicado à determinada porção do território da primeira légua patrimonial de Belém/PA.

Além da já compreendida desconsideração do princípio da capacidade contributiva dos sujeitos passivos para a definição do regime de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, também percebemos a própria não incidência das imposições patrimoniais por ineficiência da União na gestão de seu patrimônio imobiliário, com 891 dos 10.626 imóveis demarcados, sendo a representação de 8,3% dos terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA, conforme representado no gráfico 2. Isto gera o cenário de cobrança e não incidência para situações idênticas ou assemelhadas, fato que novamente vulnera a isonomia fiscal patrimonial.

Da análise acima, com base nos gráficos 1 e 2 e na tabela 3, dos itens 2.3 e 4.1, respectivamente, pode-se concluir que: i) há desigualdade fiscal patrimonial não só na incidência do foro e da taxa de ocupação, em consequência da incidência direcionada dos regimes de aforamento e ocupação, mas também de quem se cobra e de quem não é cobrado; e ii) houve ofensa da capacidade contributiva, observada a partir da exigência de um sacrifício maior de quem não demonstra riqueza, conforme a distribuição da renda *per capita* e a prevalência da taxa de ocupação nos bairros mais carentes.

A diferença da incidência socioespacial da cobrança das imposições patrimoniais gera uma exigência de grande sacrifício da parcela de menor renda da população, enquanto

verifica-se um grande contingente de imóveis públicos onde sequer há controle de utilização por parte do Estado. Com a concentração da taxa de ocupação nos bairros do Guamá, Condor, Jurunas e Telégrafo, conhecidas por ser regiões de baixada não saneada e com a maioria da população de baixa renda, a cobrança da taxa de ocupação, financeiramente mais elevada, de quem demonstra pouca capacidade de contribuir com o patrimônio público, mostra-se dissociada da isonomia fiscal e do princípio da capacidade contributiva. Em posição antagônica, em outras áreas da cidade, cotas mais elevada e baixada saneada, submetida à mesma ou semelhante relação dominial, a imposição patrimonial preferencial foi o foro.

Da forma analisada no item 3.1, o financiamento do moderno Estado Fiscal é realizado com o protagonismo da receita derivada da tributação, não obstante a possibilidade e efetiva arrecadação da receita patrimonial, originada da exploração do patrimônio público. Nesse sentido, tendo por base a realidade dos terrenos e acrescidos de marinha demarcados na primeira légua patrimonial de Belém/PA, é possível perceber que situações semelhantes receberam tratamentos distintos, sem que haja critério objetivo ou indicativo para o tratamento desigual, com incidência que desconsidera a isonomia fiscal patrimonial.

A função distributiva indicada para as exações fiscais, que devem buscar produzir o bem-estar social a todos os cidadãos, com cada um contribuindo na medida de suas possibilidades para a formação do patrimônio público, financiador de serviços públicos elementares (MACHADO; BALTHAZAR, 2017, p. 228), não está sendo cumprida no caso dos terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém.

De um lado, historicamente, a ocupação das áreas de baixada em Belém foi realizada pela população de baixa renda, com a construção de moradias informais, pois estes terrenos desvalorizados economicamente eram próximos ao núcleo central da cidade (PENTEADO, 1968, p. 312-313). Ficou conhecido como áreas de baixada por seu baixo relevo, propício a alagamentos constantes e influência do regime de marés, como na área da Avenida Bernardo Sayão, componente da Bacia hidrográfica da Estrada Nova, passando pelos bairros do Condor Jurunas e Guamá. Neste local, há o predomínio do regime de ocupação – 4.978⁴⁸ imóveis, sendo verificado apenas 26 terrenos ou acrescidos de marinha submetidos ao aforamento.

Por outro lado, em outros pontos da cidade, mesmo aqueles cortados por Igarapés e regiões alagadiças, passaram por várias intervenções e investimento público para transformar a realidade local (COSTA; LOBO, 2012, p. 157), como a área por onde passa a Avenida Visconde de Souza Franco, nos bairros do Reduto e Umarizal, que experimentou o processo

⁴⁸ Portal Brasileiro de dados abertos. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acessado em: 10 fev. 2021.

de elitização, através da construção de edifícios verticais, desenvolvimento do comércio, valorização das terras e a consequente segregação da população de baixa renda. Nestes bairros os números se invertem, com 581⁴⁹ imóveis aforados e quase a metade, 295 imóveis, submetidos ao regime de ocupação. Nestas áreas, saneadas com investimentos públicos de grande monta, o aforamento foi o regime preferencial.

Principalmente a partir da década de 70, o bairro do Reduto, que na origem era desvalorizado e ocupado pela população de baixa renda, experimentou mudanças no seu povoamento a partir dos investimentos públicos em infraestrutura e macrodrenagem, que contribuiu para a alteração do padrão de ocupação desta área de várzea (BRAGA; GOUVEIA, 2020, p. 248), contribuindo no processo de segregação espacial no município. Também, as cotas mais altas da primeira légua patrimonial e as baixadas saneadas, como o bairro do Umarizal, foram destinatários de alto investimento em infraestrutura pública (MOURA; VENTURA NETO, 2019, p. 132), fator de valorização imobiliária e atração da população de renda mais elevadas a estas áreas que apresentam melhores condições de moradia.

Por todo exposto, é possível observar que nas regiões de baixadas, onde as condições de moradia ainda são precárias e a maioria da população é de baixa renda, há uma concentração da imposição da taxa de ocupação, cuja alíquota é elevada, exigindo grande sacrifício financeiro da população economicamente mais vulnerável, com desconsideração da sua capacidade contributiva e da isonomia fiscal. Em medida oposta, em outros locais, aos quais foram destinados, historicamente, investimentos públicos de alta relevância para a melhoria das condições de moradia (LIMA; PEREIRA; RIBEIRO JÚNIOR; AZEVEDO; ARAÚJO, 2020, p. 82), áreas de relevo mais elevado e baixadas saneadas, a predominância é pela incidência da alíquota reduzida do foro, de forma a ferir o caráter isonômico que deveria reger todas as exações fiscais, cobrando um valor a menor de quem demonstra maior condição de contribuir com a formação do patrimônio público.

Isto denota também que a incidência socioespacial das imposições patrimoniais deve estar em sintonia com a capacidade do sujeito passivo de contribuir para a formação do patrimônio público (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 43-44) e com a busca pela igualdade fiscal material, com o protagonismo da capacidade contributiva do sujeito passivo e a incidência isonômica, a partir de um tratamento fiscal diferenciado na medida em que os sujeitos se desigualem, tudo com o objetivo específico de promover a equidade no custeio e a garantia de investimento social (PASSOS; GUEDES; SILVEIRA, 2018, p. 100).

⁴⁹ Portal Brasileiro de dados abertos. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acessado em: 10 nov. 2020.

Em linhas conclusivas, percebemos a incidência socioespacial das imposições patrimoniais na primeira légua patrimonial de Belém/PA está em desacordo com a isonomia fiscal patrimonial, dando tratamento jurídico diverso a situações assemelhadas. Além da concentração socioespacial da incidência do foro e da taxa de ocupação pelo direcionamento do regime de utilização, conclui-se pela incidência das imposições patrimoniais de maneira disforme, violando a capacidade contributiva, com a exigência de sacrifício não razoável da parte financeiramente mais carente da população, bem como pela perda de potencialidade arrecadatória através da ausência de regularização de uma parte dos imóveis públicos localizados na área em estudo.

4.4 Hipóteses de isenção e a função social na incidência das imposições patrimoniais sobre os terrenos de marinha

Visto nos itens 4.2 e 4.3, a incidência das imposições patrimoniais está ligada a localização do terreno ou acrescido de marinha, não sendo observadas as questões de análise da capacidade contributiva ou da isonomia fiscal patrimonial. A alteração deste cenário exigiria, por parte da SPU, um estudo socioeconômico das condições dos ocupantes e foreiros para identificar qual seria o regime de utilização adequado de acordo com o sujeito passivo da incidência. Estudada no item 3.2.2., a taxa de ocupação representará o maior dispêndio econômico anual para o terceiro, pois considerando a combinação da base de cálculo, a incidência anual e a alíquota, vê-se no regime de ocupação o mais custoso financeiramente para a manutenção pelo terceiro ocupante.

Não obstante, como medida legal paliativa em direção a aplicação da justiça fiscal, é possível a concessão de isenções fiscais patrimoniais. Aqui, há duas hipóteses de isenção: i) o DL nº 1.876/1981, que possibilita o não pagamento para as pessoas carentes ou de baixa renda que não consigam arcar com as imposições patrimoniais sem prejudicar seu próprio sustento ou da sua família, considerando a capacidade contributiva do terceiro; e ii) a Lei 13.139/2016, que dispensa o pagamento para as pessoas jurídicas sem fins lucrativos no exercício da atividade de assistência social ou da proteção aos bens culturais.

Só é possível cogitarmos a incidência das imposições patrimoniais sobre os terrenos e acrescidos de marinha por aplicarmos aos critérios da regra-matriz de incidência os textos legais relacionados, concluindo pela possibilidade de lançamento e cobrança, por serem constitucionais a sua previsão, como analisado no item 3.2. Não obstante, esta subseção será

dedicada aos diplomas normativos estabelecidos das isenções fiscais patrimoniais, os arts. 1º e 2º do DL nº 1.876/1981 e no art. 16 da Lei 13.139/2015, atuante no próprio campo normativo, mutilando parcialmente o critério pessoal da regra-matriz da exação fiscal, dando possibilidade de tratamento isonômico e análise da capacidade contributiva do terceiro através da dispensa do pagamento por critérios extrafiscais, como a baixa renda, a prestação de atividade de assistência social ou proteção de bens culturais.

Na cidade de Belém/PA, os instrumentos tradicionais do aforamento e da ocupação, que remontam a utilização das terras públicas no tempo colonial (RODRIGUES, 2016, p. 34-35), apresentam um predomínio expressivo sobre as demais modalidades de utilização, representando 86,7%⁵⁰ dos imóveis demarcados como terrenos ou acrescidos de marinha.

Modalidade criada pelo DL nº 271/1967, na esteira do exercício da função social da propriedade e atualizada pela lei 13.465/2017, a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU – é uma discricionariedade do poder público que possibilita a constituição de direito real sobre coisa pública, disponibilizando ao proprietário a transferência do uso de seu imóvel a um terceiro interessado, a título gratuito ou oneroso, por tempo certo ou indeterminado (FREITAS, 2017, p. 74). Este instituto foi criado para promover a regularização das ocupações ou destinar ao uso as terras públicas, como os terrenos ou acrescidos de marinha.

Instrumento mais recente, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM – constituía um direito subjetivo a todos aqueles que ocupavam terrenos públicos urbanos por mais de cinco anos, contado da assinatura da MP nº 2.220, de 30 de junho de 2001. Esta data foi alargada pelo art. 77 da Lei nº 13.465/2017 até 22 de dezembro de 2016. Modalidade gratuita, com transferência por alienação ou *causa mortis*, é destinada para o exercício da moradia, por direito subjetivo, ou para fins comerciais, por discricionariedade do administrador público. Por suas características, é identificada como um mecanismo hábil para a regularização fundiária de terras públicas ocupadas por pessoas de baixa renda, ostentando as características de: i) gratuidade; ii) ausência de termo final; iii) direito subjetivo do ocupante; iv) inexistência de licitação (MARRARA, 2019, p. 318-319).

O conceito de baixa renda da CUEM é o mesmo utilizado na isenção das imposições patrimoniais, prevista no art. 1º, § 2º do DL nº 1.876/81. Apesar de sua importância para possibilitar a fixação na área, os direitos reais da CDRU e da CUEM, inscritos no art. 1.225, incs. XI e XII do CC/02, que incidem sobre situações de forte interesse social, representam

⁵⁰ Portal Brasileiro de dados abertos. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acessado em: 13 jan. 2021.

uma parcela ainda inexpressiva, de 4,6%, na utilização dos terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém.

Assim, sendo o aforamento e a ocupação os regimes preferenciais para utilização dos terrenos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA, importante visualizar que a inscrição da ocupação e a celebração do contrato de aforamento geram para o ocupante e o foreiro, respectivamente, a obrigação de arcar com a taxa de ocupação e o foro anualmente. Comum a ambos, caso haja alienação do domínio útil ou da inscrição da ocupação, por ato oneroso entre vivos, será devida uma terceira imposição patrimonial, que incide especificamente neste ato de transferência, o chamado *laudêmio*.

De tal modo, no caso das imposições patrimoniais, a vontade das partes em celebrar ato com a Administração Pública é fundamental para sua incidência, estando ausente o traço da compulsoriedade presente nas espécies tributárias. Tem-se a adesão do particular ao regime remuneratório, de cunho negocial e submetido à voluntariedade (PAULSEN, 2018, p. 46-47), remunerando a União por ter lhe condido, em caráter privativo e duradouro, a ocupação ou o domínio útil sobre o bem público.

A aplicação das imposições patrimoniais sobre a utilização dos terrenos de marinha deve ser realizada em conformidade com sua função social, desempenhando seu papel no interesse da sociedade (RIBEIRO, 2017, p. 42). Nesse sentido, importa destacar que em duas hipóteses, mesmo celebrando o contrato de aforamento ou a inscrição da ocupação, o sujeito passivo será liberado do pagamento do foro, da taxa de ocupação e do *laudêmio* quando: i) for pessoa física de baixa renda; ou ii) pessoa jurídica reconhecida como beneficentes de assistência social ou protetora dos bens culturais reconhecidos pelos Iphan.

Deve-se destacar a necessária proteção ao mínimo existencial também na esfera fiscal, entendido como um afastamento da incidência fiscal a todo aquele que esteja abaixo da capacidade de contribuir (TORRES, 1989, p. 39) para a construção do patrimônio público. Aqui, tratamos da necessária isenção fiscal disponibilizada a quem não pode contribuir para o Estado sem por em risco seu direito de subsistência.

Publicados nos anos de 1946, 1981 e 1987, os principais atos normativos que regem as imposições patrimoniais e uma de suas hipóteses de isenção são os Decretos-lei nº 9.760/46, 1.876 e 2.398/87. Anteriores a atual Constituição da República de 1988, estes decretos-lei foram recepcionados como leis ordinárias. De fato, houve a recepção material destes textos, por presunção de afinidade no conteúdo em comparação ao novo Texto Constitucional de 1988, estando em vigor na data da promulgação da CRFB/88 e com compatibilidade formal e

material em relação à Carta Constitucional vigente na época da elaboração dos respectivos decretos-lei, conforme vimos no item 3.2. Ademais, pela lei 13.139/2015, a isenção no pagamento das imposições patrimoniais foi estendida as pessoas jurídicas sem fins lucrativos prestadoras dos serviços de assistência social e protetoras dos bens culturais.

Visto o regramento jurídico, a recepção pela constituição de 1988 e a ausência de planejamento para a ocupação dos terrenos e acrescidos de marinha, a União criou mecanismos legais para equalizar os problemas de ocupações irregulares, com intuito de possibilitar a construção de moradias ou para empreendimentos industriais. Dentre estas estruturas, podemos citar a isenção do pagamento de foro, taxa de ocupação e laudêmio para pessoas de baixa renda pelo DL nº 1.876/1981, a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão do direito real de uso, a possibilidade de cessão gratuita do terreno quando for direcionada a regularização fundiária ou a promoção de habitação para populações de baixa renda (ALMEIDA, 2008, p. 206-207), como visto acima nas hipóteses de CUEM e CDRU, bem como o incentivo às pessoas jurídicas de direito privado para a prestação de assistência social e a proteção dos bens culturais reconhecidos e registrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, no art. 16 da Lei nº 13.139/2015.

Essa política fiscal de isenção das imposições patrimoniais de acordo com a faixa de renda do contribuinte é um dos elementos de um sistema institucional que objetiva a garantia do mínimo social decente (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 250), embora seja reconhecido que é necessário também um aumento na renda disponível destas pessoas, sendo a isenção apenas mais um meio de promover a equalização vertical.

Nesse sentido, desonerar as pessoas de baixa renda do pagamento das imposições patrimoniais, possibilitando a utilização dos terrenos de marinha, contribui para a garantia do mínimo existencial, entendido como um aspecto qualitativo, ligado com a justiça e redistribuição de riquezas (TORRES, 1989, p. 29-30). Além disso, temos uma releitura da fiscalidade, com o protagonismo da função social e concretização de direitos através dos bens públicos em detrimento a mera função arrecadatória.

Com este procedimento, estimula-se a adesão do particular de baixa renda ao terreno ou acrescido de marinha, reconhecida sua impossibilidade de efetuar o pagamento das imposições patrimoniais em razão do seu estado de carência econômica. Também, a norma é indutora da atuação de pessoas jurídicas de direito privado, que pode exercer serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação ou a defesa dos bens patrimoniais nacionais para

fazer jus a uma isenção do pagamento do foro, da taxa de ocupação ou do laudêmio devidos pela utilização privativa do terreno ou acrescido de marinha.

A garantia do mínimo existencial exige tanto uma prestação positiva, um fazer estatal, quanto um viés negativo, de não intervenção do Estado. No cenário da atuação positiva podemos vislumbrar a necessidade de prover a população com o acesso aos serviços públicos para melhoria da condição social. Como atuação negativa do Estado no âmbito fiscal, destacam-se as imunidades e isenções fiscais, com impedimento da invasão a liberdade mínima do cidadão (TORRES, 1989, p. 35), intervindo no seu direito à subsistência.

Com isso, a exploração do patrimônio público mantém sua importância não só através da arrecadação de receitas, mas também pela prevalência da função social da propriedade pública na utilização de imóveis da União, sendo a aplicação da receita pública apenas um meio para concretizar direitos fundamentais (BUFFON, 2010, p. 570). Nesta busca pela concretização de direitos fundamentais, as isenções legalmente concedidas para as imposições patrimoniais podem ser utilizadas no estímulo a comportamentos benéficos à sociedade, como a promoção da moradia para a população de baixa renda, a disponibilização de serviços para assistência social, saúde, educação e a defesa dos bens culturais nacionais.

Na sua concepção clássica, isenção é considerada a dispensa do pagamento de exação fiscal devida (CARVALHO, 2005, p. 484). Antes de tudo, é preciso consignar que o conceito clássico da isenção presume a incidência, em outras palavras, o crédito fiscal surge com todos seus fatores de incidência, contudo o pagamento é dispensado. A hipótese é de ato jurídico dotado de todos os critérios da regra-matriz de incidência, tendo apenas a isenção do pagamento pelo sujeito passivo que se encaixa nas regras legais.

Por lógica, entendia-se a isenção como a possibilidade de exonerar o pagamento de algo que é efetivamente devido, com uma primeira aplicação da norma para constituição do crédito fiscal e um segundo ato para reconhecer a adequação da norma de isenção (SCHOUERI, 2018, 703). Neste caso, existiria o reconhecimento do fato gerador e a efetiva constituição das imposições patrimoniais, sendo dispensado o pagamento por questões econômicas de capacidade contributiva do contribuinte ou aplicação da extrafiscalidade.

Todavia, modernamente, a isenção não é mais encarada como dispensa de pagamento, pois a análise da incidência deve gravitar em todo conjunto normativo que lhe seja pertinente, inclusive as normas de isenção. Estas atingem um ou mais critérios da regra-matriz de incidência, suprimindo-o sempre parcialmente, porquanto não poderia suprimir totalmente, pois significaria destruir a própria incidência (CARVALHO, 2005, p. 490). O estabelecimento

das isenções está ligado a razões de interesse público, estando contidas em regras de estrutura, não de comportamento, pois será verificada uma hipótese, descritora de um fato, e a consequência, um mandamento normativo.

Nos casos do DL nº 1.876/1981 e do art. 16 da Lei nº 13.139/2015 há uma não incidência qualificada, pois temos uma descrição legal de incidência que é excepcionada por circunstância pessoal do sujeito passivo, não gerando o dever fiscal de adimplir a imposição patrimonial incidente. Portanto, a isenção é uma técnica de definição do campo de incidência da exação fiscal, que excepciona da tributação estabelecida no universo fiscal algumas espécies fiscais, com a mitigação de algum dos critérios da regra-matriz de incidência.

De fato, há a ocorrência do fato gerador das imposições patrimoniais, contudo o terceiro é dispensado do seu pagamento, por ser pessoa física considerada carente ou de baixa renda ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos prestadora de assistência social ou protetora dos bens culturais, previstas no DL nº 1.876/1981 e no art. 16 da Lei nº 13.139/2015. Na primeira hipótese temos a isenção pela baixa capacidade contributiva de quem utiliza o terreno ou acrescido de marinha, enquanto no segundo caso verificamos uma aplicação extrafiscal do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio, incentivando as pessoas jurídicas de direito privado na promoção da assistência social e na proteção dos bens culturais reconhecidos e registrados pelo IPHAN.

Portanto, estudar isenção é analisar o encontro de duas normas jurídicas: a regra-matriz de incidência e a regra de isenção, suprimindo parcialmente algum dos critérios da hipótese ou do consequente da regra-matriz de incidência. Assim, temos a ocorrência do fenômeno da imposição patrimonial no mundo físico exterior, ocorrendo, contudo, mitigação no critério pessoal, na direção do sujeito passivo do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio, havendo isenção do pagamento para os contribuintes que preencherem os requisitos legais.

No campo das imposições patrimoniais, as isenções atingem parcialmente: i) nos arts. 1º e 2º do DL nº 1.876/1981, o critério pessoal, pelo sujeito passivo, do consequente da norma jurídica de incidência, ao isentar o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio das pessoas carentes ou de baixa renda, que não tenham condições de arcar com estes custos em prejuízo próprio ou de sua família; e ii) no art. 16 da Lei 13.139/2015, que também mitiga o critério pessoal, pelo sujeito passivo, do consequente da regra-matriz de incidência, autorizando a isenção direcionada às pessoas jurídicas de direito privado que, sem fins lucrativos, sejam entidades beneficentes de assistência social ou desenvolvam ações para a proteção dos bens culturais.

No primeiro caso, foi privilegiado direito de subsistência da população de baixa renda, já no segundo há prevalência da promoção da assistencial social e da proteção ao meio ambiente cultural, art. 1º, inc. III, art. 194 e art. 23, inc. III da CRFB/88, respectivamente. A isenção ocorre no campo normativo, não na seara dos fatos, que se mantém estável. Caracterizada a hipótese de isenção, não surgirá o dever de pagamento para o sujeito passivo, como aconteceria caso não houvesse a previsão legal isentiva, contudo mantém-se a obrigação de celebrar com a União o termo próprio para utilização do terreno ou acrescido de marinha, comprovando estar diante de uma das hipóteses de isenção.

Ao determinar a isenção das imposições patrimoniais às pessoas de baixa renda, o DL nº 1.876/1981 possibilita o acesso ao direito à moradia, visto que a oneração desta parcela da população poderia implicar na perda da moradia. Como caracterizador da baixa renda, no art. 1º, § 2º, são exigidos: i) a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; ou ii) comprovar, cumulativamente, renda familiar mensal igual ou inferior ao valor de cinco salários mínimos e não possuir posse ou propriedade de bens ou direitos em valor superior ao limite estabelecido pela RFB⁵¹, para obrigatoriedade de apresentação da DIRPF.

Na mesma linha o art. 16 da Lei nº 13.139/2015, ao isentar as pessoas jurídicas das imposições patrimoniais sempre que elas estiverem prestando serviços nas áreas de assistência social, saúde, educação ou na defesa do patrimônio público, com investimento na efetivação dos direitos fundamentais, colocando a arrecadação fiscal patrimonial em plano coadjuvante.

Estas hipóteses de isenção fiscal privilegiam resguardar o mínimo existencial ao atender aos status positivos, de prestação dos serviços públicos, e aos negativos, que impedem a incidência fiscal em razão da capacidade econômica diminuta do sujeito passivo (SCAFF, 2006, p. 119). Na atuação positiva do Estado, destacamos a isenção para as entidades de assistência social, saúde, educação e proteção dos bens culturais, incentivando o parceiro privado a atuar na concretização de direitos fundamentais, prevista no art. 16 da Lei nº 13.139/2015. No âmbito negativo, a proibição de cobrança das imposições patrimoniais das pessoas de baixa renda, cujo pagamento poderia prejudicar o sustento próprio ou de sua família, conforme art. 1º do DL nº 1.876/1981. Esta desoneração fiscal fica justificada numa adequação a capacidade contributiva do sujeito passivo (ROCHA, 2020, p. 96), com a finalidade de assegurar que só contribuam para o financiamento dos gastos públicos aqueles que demonstrem efetiva capacidade econômica.

⁵¹ Esta obrigatoriedade atinge aquele que teve, em 31 de dezembro do ano anterior, “a posse ou a propriedade de bens ou direitos, inclusive terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)”, conforme art. 2º, inc. V da Instrução Normativa RFB nº 1.924, de 19 de fevereiro de 2020.

Tem-se nos casos do particular de baixa renda previsto no DL nº 1.876/1981, bem como do desenvolvimento da assistência social e da defesa de bens culturais do art. 16 da Lei nº 13.139/2015, uma situação hipoteticamente passível de incidência fiscal, já que configurada a relação jurídica com a União na utilização privativa de terreno ou acrescido de marinha, mas que não implica no surgimento da obrigação fiscal porque existe outro valor prestigiado pela lei que evita a cobrança (SCHOUERI, 2018, 704). Em ambos os casos, a inibição ocorreu no conseqüente da norma jurídica de incidência, atingindo o critério pessoal, pelo lado do sujeito passivo, sempre parcialmente, tendo em vista a continuação da válida incidência do foro, taxa de ocupação e laudêmio quanto aos demais contribuintes.

O procedimento de isenção aplicado às imposições patrimoniais demonstra a sua utilização extrafiscal, além da mera arrecadação, incentivando outros comportamentos a quem utiliza os terrenos e acrescidos de marinha, como o uso para moradia destinado ao imóvel público pelo particular de baixa renda, a promoção da assistência social e a defesa dos bens culturais, estes últimos realizados pelas pessoas jurídicas de direito privado.

Não obstante, analisando os terrenos e acrescidos de marinha demarcados na cidade de Belém/PA, através do Pedido de Acesso à Informação nº 03005.013258/2021-57, respondido em 05 de fevereiro de 2021, a SPU nos informou os dados das isenções concedidas em relação ao foro e a taxa de ocupação entre os anos de 2015 e 2020, período de vigência da transferência intergovernamental de receitas patrimoniais. Neste período, foram 12 isenções para o foro e 271 para a taxa de ocupação.

Tabela 4: Regime de utilização das isenções fiscais patrimoniais deferidas entre os anos de 2015-2020.

Bairros	Regime	Deferidos
Batista Campos	Ocupação	3
Cidade Velha	Ocupação	28
Cremação	Ocupação	4
Condor	Ocupação	46
Guamá	Ocupação	30
Jurunas	Ocupação	123
Pedreira	Ocupação	2
Reduto	Ocupação	2
Sacramenta	Aforamento	12
Sacramenta	Ocupação	2

Tabela 4: Regime de utilização das isenções fiscais patrimoniais deferidas entre os anos de 2015-2020.

(conclusão)

Bairros	Regime	Deferidos
São Braz	Ocupação	1
Telégrafo	Ocupação	18
Umarizal	Ocupação	12
Total		283

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2021.

O quantitativo é praticamente irrisório, representando pouco mais de 2% dos terrenos de marinha na primeira légua patrimonial. Com isso, é possível perceber que o objetivo de isentar as imposições patrimoniais quando o contribuinte for considerado de baixa renda ou prestador de atividade de assistência social e defesa de bens culturais não atingiu sua função social, já que continua incidindo sobre praticamente toda a população indistintamente. Igualmente, embora estas isenções tenham potencial de provocar um tratamento isonômico na incidência das imposições patrimoniais, deixando de obrigar o pagamento aqueles que não demonstrem capacidade contributiva, este mecanismo não é utilizado pelos ocupantes dos terrenos de marinha. Feito por este autor, o pedido de informações nº 03005.225845/2020-14 tinha por objeto saber se havia grande quantidade de requerimentos de isenção indeferidos e se a análise era demorada. Todavia, respondido no dia 15/01/2021, a SPU indicou a existência de poucos requerimentos de isenção indeferidos e apenas três pendentes de análise:

Tabela 5: Requerimentos de isenções fiscais patrimoniais indeferidos e em análise.

ANO	Quantitativo de Requerimentos Indeferidos	Quantitativo de Requerimentos em Análise
2015	4	0
2016	0	0
2017	4	0
2018	3	0
2019	11	2
2020	0	1

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2021.

Constatou-se que praticamente não há isenções das imposições patrimoniais incidentes sobre os terrenos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA, sendo instituto jurídico que não refletiu benefícios e concretização de direitos no mundo real. A inutilização dos mecanismos de isenção patrimonial por seus destinatários legais vulnera a eficiência do instituto e onera indevidamente alguns contribuintes, desconsiderando critérios como a capacidade contributiva e a isonomia fiscal. Do mesmo modo, a ausência de solicitações e concessões da isenção fiscal patrimonial para sujeitos de direito privado prestadores de assistência social e protetores dos nossos bens culturais, prevista no art. 16 da Lei 13.139/15, prejudica a concretização dos direitos fundamentais (GODOY, MELLO, 2016, p. 101), desestimulando a realização de condutas de proteção social.

Em tese, estaríamos diante de hipóteses de aplicação isonômica das imposições patrimoniais. Contudo, em consulta realizada junto a SPU, informada no requerimento administrativo nº 03006.011338/2020-87⁵², respondido em 29/06/2020, sobre a aplicação dos princípios de justiça fiscal na incidência da taxa de ocupação, nos foi informado que não há uma análise prévia das condições socioeconômicas do terceiro ocupante, mesmo que tenham potencialidade de serem contemplados com a isenção fiscal patrimonial tratada neste subitem.

A incidência indistinta acaba por onerar quem não possui capacidade contributiva e incidir igualmente sobre terceiros em condições econômicas diversas, ferindo a isonomia fiscal. Em conclusão, a perspectiva de isenção a quem não pode contribuir com a formação do patrimônio público e aqueles que praticam atividades legais de interesse público não foram concretizados por ausência por ausência de requerimento administrativo de isenção por parte do ocupante e de análise socioeconômica do terceiro pela SPU, com a manutenção da incidência do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio sobre alguns que não possuem capacidade contributiva.

Por certo, apenas uma regularização fundiária ampla dos terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém/PA, com análise da capacidade contributiva e aplicação isonômica das imposições patrimoniais, poderia produzir um cenário de incidência fiscal patrimonial justa. Todavia, as possibilidades de isenção fiscal patrimonial devem ser difundidas, divulgadas e utilizadas de forma paliativa como um modo de impedir o tratamento fiscal diverso entre contribuintes que estejam em igual situação fiscal e evitar a

⁵² Na resposta ao requerimento administrativo nº 03006.011338/2020-87, questionamos à SPU se havia algum estudo que relacionasse a cobrança das imposições patrimoniais e a capacidade contributiva do terceiro. Em resposta, fomos informados que: “A SPU não possui estudos socioeconômicos dos ocupantes dos imóveis da União”.

incidência sobre aquele que não demonstra capacidade para contribuir com a formação do patrimônio público.

4.5 Conclusão da seção

Esta seção objetivou fazer uma análise socioespacial da taxa de ocupação incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial do município de Belém/PA, tendo como norte os princípios de justiça fiscal da capacidade contributiva do terceiro ocupante e da incidência isonômica da imposição patrimonial.

Para isso, foram apurados todos os terrenos e acrescidos de marinha sujeitos ao regime de ocupação, com o estudo da correlação entre sua localização geográfica e a faixa de renda *per capita* da localidade. Isto ficou sistematizado nas tabelas 2 e 3 do item 4.1, com a indicação da renda da população por bairros e a distribuição do regime de ocupação e aforamento. Concluímos que nos bairros do Condor, Guamá, Jurunas, Cidade Velha e Telégrafo estão demarcados 6.521 dos 7.864 terrenos e acrescidos de marinha submetidos ao regime de ocupação, representando o percentual de 83% dos imóveis sujeitos a este regime.

Como mecanismo de cobrança equitativa das imposições fiscais, a capacidade contributiva está vocacionada a exigir do contribuinte certo grau de sacrifício econômico que esteja de acordo com sua condição financeira. Este cenário direciona para que a incidência fiscal considere as condições socioeconômicas do contribuinte antes do Estado realizar o lançamento e a cobrança das imposições patrimoniais.

A incidência fiscal justa está relacionada com o tratamento desigual dos cidadãos que estejam em desigualdade, com o objetivo de exigir semelhante perda de bem-estar individual para a formação do patrimônio público. Neste viés, a capacidade contributiva é aplicada como o principal fator de para atingir o tratamento fiscal isonômico (TORRES, 2005, p. 350-351), de modo que os cidadãos contribuam para a manutenção do Estado de acordo com suas possibilidades financeiras e em igualdade de sacrifícios.

A isonomia fiscal patrimonial é aplicada justamente neste intento de cobrança diferenciada da taxa de ocupação de acordo com as condições socioeconômicas do terceiro ocupante do terreno ou acrescido de marinha, dando tratamento diferenciado ao contribuinte conforme sua capacidade de contribuir. Nessa medida, foi possível verificar a cobrança da taxa de ocupação de modo a desconsiderar a capacidade de contribuição do sujeito passivo, onerando principalmente os moradores de bairros com histórico de ocupação pela população

de baixa renda *per capita*, além de fazer incidir de forma diversa em situações semelhantes, com violação a isonomia fiscal.

Verificou-se que bairros em condições semelhantes de renda, como o Telégrafo e a Sacramenta, apresentam números opostos quanto à cobrança do foro e da taxa de ocupação, dando diferente tratamento fiscal a situações semelhantes. Aos bairros do Umarizal e Reduto, vizinhos limítrofes, com histórico de investimento público para saneamento e melhoria das condições de moradia, deu-se preferência para o aforamento. Os bairros do Jurunas, Condor e Guamá, onde ainda predomina a moradia de população com baixa renda *per capita*, teve protagonismo para a incidência da taxa de ocupação. Por fim, no bairro da Cidade Velha, centro histórico de Belém/PA, o regime de ocupação também é predominante.

Nesse sentido, atendendo a função social da propriedade pública, foi possível identificar hipóteses de isenção fiscal patrimonial. Trata-se de duas hipóteses: (a) quando o ocupante for considerado pessoa física carente ou de baixa renda; ou (b) for pessoa jurídica sem fins lucrativos de assistência social ou investir na preservação dos bens culturais. Nestes casos, os contribuintes serão dispensados do pagamento das imposições patrimoniais em detrimento da realização de outros direitos fundamentais protegidos constitucionalmente, como o direito à moradia, prestação de assistência social e a proteção dos bens culturais.

Foi possível concluir, com base nesta seção, apesar de haver instrumentos que possibilitassem a análise da capacidade contributiva do ocupante, podendo, por exemplo, conceder a isenção no pagamento da imposição patrimonial ao contribuinte considerado de baixa renda, conforme item 4.4, esta não é utilizada pela SPU nem parece ser do conhecimento dos ocupantes, pois sequer há quantidades significativas de requerimentos administrativos para a concessão da isenção das imposições patrimoniais por baixa renda, conforme resposta da SPU no âmbito do pedido de informações nº 03005.225845/2020-14 e 03005.013258/2021-57, reproduzidos nas tabelas 4 e 5 do item 4.4.

Em suma, esta função extrafiscal das imposições patrimoniais está vocacionada para garantir o direito de moradia aos terceiros de baixa renda e incentivar a assistência social e a proteção aos bens culturais, evidenciando a utilização da fiscalidade como forma de atingir o bem comum (SCAFF; TUPIASSU, 2005, p. 732). Este modelo objetiva aperfeiçoar a incidência das imposições patrimoniais na direção da concretização dos direitos fundamentais.

Esta predileção territorial por um ou outro regime de utilização pela localização geográfica do terreno ou acrescido de marinha é realizada desconsiderando o tratamento isonômico e a capacidade econômica do terceiro ocupante. A constatação fática permite

concluir pela incidência direcionada das imposições patrimoniais ao longo da primeira légua patrimonial de Belém/PA, com um cenário formulador da injustiça fiscal, tendo em vista o tratamento diferente dado a situações iguais e o tratamento igual direcionado para condições de renda diferentes.

Além disso, baseado no desenho socioespacial da incidência da taxa de ocupação nos terrenos e acrescidos de marinha situados na primeira légua patrimonial de Belém/PA, a conclusão fica por conta do protagonismo do regime de ocupação nos bairros de renda *per capita* baixa, sendo o principal fator de incidência da taxa de ocupação a localização geográfica do terreno de marinha, atingindo todo o terceiro ocupante independente da análise da faixa de renda *per capita* e da capacidade contributiva.

Através de uma ampla regularização na utilização dos terrenos de marinha, com análise socioeconômica dos ocupantes, seria possível conferir justiça fiscal na cobrança das imposições patrimoniais na primeira légua patrimonial de Belém/PA. Embora reconhecida pela SPU⁵³ e por este autor a necessidade de regularização da demarcação e do gerenciamento da utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, as isenções fiscais patrimoniais são uma oportunidade imediata para fazer valer os critérios de justiça fiscal sobre a incidência das imposições patrimoniais.

⁵³ A SPU não só admite a ineficiência da demarcação da linha de preamar-médio de 1831, como traçou o Plano Nacional de Caracterização objetivando a regularização da titularidade e ocupação destas áreas, conforme foi explanado no item 2.3.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação apresentou um grande aprendizado: temos de nos voltar para as pessoas, não para os problemas. Começar a estudar um pouco da realidade amazônica foi muito instigante e não encerra aqui, mas abre novos caminhos e perspectivas. Num país cuja distribuição de renda ainda é tão desigual, fica mais evidente a necessidade de maior envolvimento humano no estudo das incidências fiscais e dos direitos fundamentais.

O presente estudo aspirou analisar em que medida a isonomia fiscal e a capacidade contributiva do terceiro ocupante podem ser aplicadas na cobrança da taxa de ocupação incidente sobre os terrenos e acrescidos de marinha localizados na primeira légua patrimonial de Belém/PA. De início, observou-se que o regime de ocupação está concentrado em alguns bairros, enquanto em outros a prioridade é pelo aforamento.

Conforme conceito exposto no item 2.2, os terrenos e acrescidos de marinha correspondem a grande parte do território da légua doada pela Coroa Portuguesa, em 1627, para a Câmara de Belém, por ser banhada ao sul pelo Rio Guamá e a oeste pela Baía do Guajará, com amplas áreas formadas por planícies e terras alagáveis, alvo de assentamentos precários desde o início de sua ocupação (SILVA; ROCHA, 2019, p. 101), com o critério de localização já muito relacionado ao perfil da população residente.

Esta primeira légua patrimonial apresentava 40% de sua área formada por locais insalubres para moradia, com cotas topográficas mais baixas e sujeitas a inundações e alagamentos causados pelas chuvas e o regime da maré fluvial (ARAÚJO JÚNIOR, 2014, p. 45-46). Alguns bairros na porção sul de Belém/PA como Cidade Velha, Jurunas, Condor e Guamá, banhados pelo rio Guamá, e outros do lado oeste da cidade, como Reduto, Umarizal, Telégrafo e Sacramento, banhados pela Baía do Guajará, estavam igualmente sujeitos aos fenômenos naturais das inundações, tornando insalubres a moradia nestas áreas.

A possibilidade de melhores condições de moradia deu-se por investimento público em obras de contenção, segurando a força das águas e saneando algumas regiões de baixada com obras de macro e micro drenagem (PINHEIRO; LIMA; SÁ; PARACAMPO, 2007, p. 160). Por estas circunstâncias naturais, os terrenos e acrescidos de marinha assumem protagonismo no desenho urbano de Belém/PA, podendo ser classificados como bens públicos dominiais, passíveis de utilização tanto pelos instrumentos de direito público quanto por modos característicos do direito privado, com derrogação pelo poder público, como os regimes de ocupação e aforamento (DI PIETRO, 2019, p. 882).

Dessa forma, o regime jurídico aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha caracterizados como bens dominicais é o regime de direito privado, com as derrogações que lhes são próprias por se tratarem de bens públicos. Nessa toada é que se possibilita a utilização duradoura e privativa do bem público por um terceiro. Dentre as restrições, temos a alienação dependente de prévia avaliação, autorização legal e procedimento licitatório – art. 76, inc. I da Lei nº 14.133/21, com a imprescritibilidade, impenhorabilidade e impossibilidade de oneração direta do domínio direto da União, a não ser por autorização legal.

Do conceito de terreno e acrescido de marinha é possível identificar que seu regime jurídico tem aplicação também às orlas fluviais marcadas pela influência das marés, como é o caso das margens do Rio Guamá e da Baía do Guajará. Por isso a problemática deste tema no âmbito da primeira légua patrimonial da cidade de Belém/PA, que sofre a influência da maré e teve parcela do território demarcada como terrenos e acrescidos de marinha. Acrescenta-se a isto a doação desta porção de terras pela Coroa Portuguesa a Câmara de Belém, em 1627, estando ainda pendente de definição jurídica se a doação alcançaria também as marinhas.

A estrutura urbana de Belém/PA foi construída a partir das influências fluviais e marítimas (PONTE, 2015, p. 42), com o direcionamento para a ocupação das terras mais altas e posteriormente das baixadas saneadas, sendo as áreas inundáveis, regiões de baixadas, alvo de ocupações informais, especialmente pela população de baixa renda.

Pela ocupação privativa e duradoura dos terrenos e acrescidos de marinha por terceiro, quando submetida aos regimes de ocupação ou aforamento, este se comprometerá ao pagamento das imposições patrimoniais. Com incidência anual, aplica-se a taxa de ocupação ao regime de ocupação, enquanto o foro será cobrado quando submetidos ao aforamento. Já com incidência pontual, temos o laudêmio, que será devido pelo alienante sempre que operar transação onerosa, por ato entre vivos, do domínio útil ou da inscrição da ocupação.

No item 3.2 identificou-se a regra-matriz de incidência de cada uma das imposições patrimoniais com o objetivo específico de verificar a legalidade da cobrança e seus limites. Identificados os cinco critérios da regra-matriz de incidência, do antecedente e do conseqüente das normas que estabelecem o foro, a taxa de ocupação e o laudêmio, sendo possível concluir pela recepção constitucional, legal e sobre os limites do lançamento e da cobrança das imposições patrimoniais.

No antecedente da norma de incidência do foro e da taxa de ocupação temos o critério material, formado pelo verbo e seu complemento, consistente na utilização privativa dos terrenos e acrescidos de marinha. Segundo critério do antecedente, o espacial consiste na área

demarcada como terreno ou acrescido de marinha, enquanto o critério temporal indica a partir de quando será devida a imposição patrimonial, a contar da inscrição da ocupação ou da celebração do contrato de aforamento. Já no laudêmio, o critério material será a transferência onerosa por ato entre vivos do domínio útil ou da inscrição da ocupação, mantendo no critério espacial a área demarcada como terreno de marinha ou acrescido e no critério temporal a data do registro da transferência onerosa do domínio útil ou da inscrição da ocupação.

Adiante, no consequente da norma jurídica de incidência identificamos o critério pessoal, tendo por sujeito ativo o titular do domínio pleno dos terrenos e acrescidos de marinha, a União, e como sujeito passivo o ocupante, foreiro ou alienante. Por fim, no critério quantitativo, composto pela equação da base de cálculo multiplicada pela alíquota, tem-se percentuais diferentes, com alíquotas de 2% para a taxa de ocupação, 0,6% para o foro e 5% para o laudêmio, ao passo que a base de cálculo será comum a todos, qual seja o valor do domínio pleno, excluídas as benfeitorias e atualizado anualmente pela SPU.

A arrecadação destas receitas patrimoniais é destinada aos cofres da União, que repassará 20% deste montante aos municípios, de acordo com um critério de repasse devolutivo, que transfere a quantia conforme a localização da base da arrecadação, considerando a capacidade de geração de receita patrimonial em cada jurisdição (PRADO, 2006, p. 20). Esta descentralização de receitas patrimoniais considera que a concretização dos direitos humanos é vocação do Poder Local (FEIO; TUPIASSU, 2017, p. 96), através das políticas públicas nacionais e internacionais, com a disponibilização de meios técnicos e financeiros para a resolução das problemáticas que lhes são tão próximas.

Neste viés, a importância de aplicar a isonomia fiscal patrimonial e a capacidade contributiva ao foro e a taxa de ocupação assumiria protagonismo também para atrair recursos públicos aos cofres municipais. Entretanto, como analisado na tabela 1 do item 3.4, o repasse intergovernamental é irrisório para o município de Belém/PA, onde a cobrança das imposições patrimoniais é feita de forma dissociada dos critérios de justiça fiscal.

Da forma vista na tabela 3 do item 4.1, a aplicação do regime de ocupação aos terrenos e acrescidos de marinha localizados na área da primeira légua patrimonial de Belém/PA está concentrada nos bairros do Guamá, Condor, Jurunas, Cidade Velha e Telégrafo, que, juntos, representam 6.521 imóveis do total de 7.864 terrenos de marinha submetidos à incidência anual da taxa de ocupação, caracterizados muitas das vezes por aglomerados subnormais e produção desordenada do espaço (LIMA; PEREIRA; RIBEIRO JÚNIOR; AZEVEDO; ARAÚJO, 2020, p. 83).

Este fato ganha relevo ainda maior, pois nestes cinco bairros estão concentrados 83% dos imóveis sujeitos ao regime de ocupação. Conforme imagem 4 do item 4.3, exceção feita ao bairro da Cidade Velha, nos demais bairros citados predomina a renda média do responsável financeiro do domicílio em patamares abaixo de 2,5 salários mínimos. Este fato, em tese, seria causa para a concessão da isenção fiscal patrimonial por baixa renda do terceiro ocupante, conforme estabelecido no art. 1, § 2º, inc. I do DL 1.876/1981.

Em linha oposta, a tabela 3 do item 4.1 também demonstra que os bairros do Umarizal, Reduto e Sacramento, juntos, apresentam 1.075 imóveis sujeitos ao regime de aforamento, sendo os dois primeiros baixadas saneadas e atualmente considerados a área com o metro quadrado mais caro da cidade (BARBOSA; MARTORANO; GIACON, 2016, p. 1.048), onde foi direcionada a cobrança do foro, inferior a um terço da alíquota da taxa de ocupação. Em números absolutos, um total de 1.356 terrenos e acrescidos de marinha estão submetidos ao regime de aforamento na primeira légua patrimonial, sendo que 79% destes imóveis estão concentrados em três dos vinte e um bairros em que se divide esta área original de Belém/PA. No caso do foro, a exceção fica por conta do bairro da Sacramento, onde predomina a ocupação informal, áreas de baixada não saneada e concentração de pessoas de baixa renda.

Partindo da análise dos dados, é possível inferir a concentração da taxa de ocupação, cuja alíquota é mais de três vezes superior ao foro, nos bairros de baixada não saneada, onde, tradicionalmente, a população de baixa renda foi direcionada e exerceu sua moradia, na maioria das vezes em assentamentos informais. Esta realidade contrasta com o princípio da capacidade contributiva, exigindo grande esforço para formação do patrimônio público de quem não demonstra condições financeiras para arcar com os custos da imposição patrimonial, implicando na sua oneração excessiva.

Lado outro, se pensarmos no contexto da aplicação do foro, o regime de aforamento foi direcionado para os bairros de baixada saneada e cotas mais altas, beneficiários de grandes investimentos em serviços públicos, tradicionalmente ocupada por moradias formais e população com melhor condição de renda. Neste cenário, temos uma incidência não isonômica, que desconsidera os aspectos sociais dos sujeitos passivos, gravando da mesma forma situações econômicas distintas.

O desenho da incidência das imposições patrimoniais na primeira légua patrimonial de Belém/PA, principalmente as de periodicidade anual, o foro e a taxa de ocupação sobre os terrenos e acrescidos de marinha, direcionam um cenário antagônico, que foi analisado sob o prisma da capacidade contributiva, o limite para o Estado impor contribuição do cidadão para

o patrimônio comum, e da isonomia fiscal, que exige tratamento diferenciado disponibilizado aos sujeitos passivos na medida em que estes se desigualem.

De um lado, concentra-se a alíquota elevada, de 2% sobre o valor do domínio pleno, nos bairros da porção sul de Belém/PA, Jurunas, Condor e Guamá, destinatários históricos da população de baixa renda (PIMENTEL; SANTOS; SILVA; GONÇALVES, 2012, p. 40-41), e de baixadas não saneadas na porção oeste, como o Telégrafo, com a cobrança desconexa da capacidade de contribuição, onerando indevida e excessivamente uma parte da população que não demonstra condições de contribuir para a formação do patrimônio público. Por outro lado, nos bairros de cotas mais altas e baixadas saneadas, nas porções oeste e norte do município, cujo histórico indica forte investimento público, especulação imobiliária, segregação socioespacial, verticalização e ocupação preferencial da população com melhores condições de renda (GUSMÃO; SOARES, 2018, p. 13), percebemos a concentração da incidência do foro, a uma alíquota reduzida de 0,6% sobre o valor do domínio pleno, indicando um critério de cobrança não isonômico, tendo prevalência para escolha do regime de utilização a localização do terreno de marinha, em detrimento do aspecto socioeconômico do ocupante.

De tal modo, temos que os regimes de utilização estão vinculados a questão espacial, ao invés de considerar as condições pessoais do terceiro ocupante. Isto significa que critérios sociais, com análise do sujeito passivo, como sua capacidade contributiva e a isonomia fiscal, não são aplicados na escolha do regime de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha na primeira légua patrimonial de Belém/PA. Esta regra, contudo, comporta exceções e apresentam cenários que corroboram o cenário de desigualdade injustificada da cobrança das imposições patrimoniais nesta área do município de Belém/PA.

As exceções ficam por conta dos bairros do Telégrafo, da Sacramenta e da Cidade Velha. Os dois primeiros são vizinhos, com características semelhantes, região de baixada não saneada e com predomínio da habitação por população de baixa renda, sendo que no primeiro há uma concentração da ocupação, representada por 488 dos 587 terrenos e acrescidos de marinha demarcados neste bairro, enquanto o segundo tem por maioria o aforamento, utilizado em 494 dos 703 imóveis de marinha. Outra situação diferenciada é o bairro da Cidade Velha, onde predomina a ocupação, mesmo apresentando bons índices de renda *per capita*. Tal característica vulnera o princípio da isonomia fiscal patrimonial, pois confere tratamento fiscal diverso para situações fáticas semelhantes.

Em conclusão, a isonomia fiscal patrimonial não é aplicada na distribuição dos regimes de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, com situações de cobranças

diametralmente opostas em bairros vizinhos e semelhantes no ponto socioeconômico, como nos casos do Telégrafo e Sacramento. Também, a análise da capacidade contributiva é desconsiderada quando o regime de ocupação é protagonista nos bairros que possuem renda *per capita* inferior, por vezes no limite da isenção fiscal vista no item 4.4.

Este cenário tem duas implicações diretas: i) alta cobrança, pela concentração da taxa de ocupação, sobre a população ocupante dos bairros baixada que margeiam o Rio Guamá, nos bairros do Jurunas, Condor e Guamá, bem como do bairro do Telégrafo, em violação ao princípio da capacidade contributiva; e a ii) a aplicação desigual das imposições patrimoniais, pela preferência do foro nas áreas de cotas mais altas e baixadas saneadas, como nos bairros do Umarizal e Reduto, e pela incidência diferenciada sobre contribuintes que apresentam condições socioeconômicas semelhantes, como nos bairros do Telégrafo e da Sacramento.

Importante instrumento de isonomia fiscal, as isenções patrimoniais dispensariam o pagamento ao terceiro de baixa renda e as pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços de assistência social e protetora dos bens culturais. Todavia, na forma exposta nas tabelas 4 e 5 do item 4.4, este modelo de busca da justiça fiscal ainda é pouco utilizado no município de Belém/PA, não surtindo o esperado efeito de consideração da capacidade contributiva e cobrança isonômica.

Embora se reconheça que o ideal seria uma ampla regularização fundiária na utilização dos terrenos e acrescidos de marinha, fazendo incidir a ocupação ou o aforamento de acordo com os critérios de justiça fiscal, considerando a capacidade contributiva do terceiro e a isonomia fiscal, devemos divulgar e aplicar, de imediato, as medidas de isenção fiscal patrimonial, conforme estudado no item 4.4, com o objetivo de evitar a incidência sobre terceiro de baixa renda, que não ostente capacidade contributiva para arcar com a imposição patrimonial, além de evitar o tratamento fiscal diferenciado aos sujeitos passivos que estejam em condições de contribuição semelhantes.

Finalmente, aplicar a isonomia fiscal e a capacidade contributiva na determinação dos regimes de utilização dos terrenos e acrescidos de marinha da primeira légua patrimonial de Belém é possível e recomendável, mas exigirá a regularização da área demarcada e o estudo socioespacial, por parte da SPU, para que a cobrança seja guiada por critérios de justiça fiscal, fazendo incidir o regime de utilização e a consequente imposição patrimonial de forma isonômica e de acordo com a capacidade contributiva do terceiro. Todavia, como medida imediata e paliativa, deve ser conferida eficácia as hipóteses de isonomia fiscal, evitando o tratamento fiscal injusto e cobrança sobre quem não possui margem para contribuir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção: por que e para quem?** Belém: NAEA, 2018. E-book (175 p.). Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/571>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. *In*: FRIDMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério. (Org.). **Escritos sobre espaço e história**. Rio de Janeiro: Garamond, 1. ed., 2014.
- ABREU, Paula Vanessa Luz de; LIMA, José Júlio Ferreira; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Aforar, arrumar e alinhar: a atuação da Câmara Municipal de Belém na configuração urbano-fundiária da cidade durante o século XIX. **Anais do museu paulista: história, cultura e material**, v. 26, p. 1-55, 2018.
- ADAMY, Pedro. Instrumentalização do Direito Tributário. *In*: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**. São Paulo: Marcial Pons, 2012.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. A Economia Política dos Descobrimentos Portugueses. *In*: Aduato Novaes. (Org.). **A Descoberta do Homem e do Mundo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. I, p. 193-208.
- AFLALO, Anna-Beatriz Bassalo; NASCIMENTO, Flávio Campos. A Ocupação de Belém: A Política Higienista de Antônio Lemos e o Descaso com as Áreas Alagadas. **Encontro da associação nacional de pesquisa e pós-graduação em arquitetura e urbanismo**, v. 1, p. 4197-4219, 2018.
- ALMEIDA, José Mauro de Lima O' de. **Terrenos de Marinha: Proteção ambiental e as cidades**. Belém: Paka-Tatu, 2008.
- _____. Terrenos de Marinha: por que a tentativa de extinguí-los é um ataque ao patrimônio público e ao meio ambiente? **Debates em Direito Público**. v. 7, n. 7, p. 201-219, 2008.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARAÚJO JÚNIOR, Antônio Carlos Ribeiro. Planejamento urbano-ambiental na cidade de Belém (PA): reflexões sobre o PROMABEN. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 27, p. 179-192, 2013.
- _____. Natureza da modificação e modificação da natureza: antropogênese da bacia hidrográfica da Estrada Nova, Belém (PA). **GEO UERJ**, ano 16, nº. 25, v. 1, pp.39-61, p. 39-61, 2014.
- _____. Apropriação e usos do litoral urbano de Belém-Pará: portal da Amazônia em questão. **Revista do departamento de Geografia da USP**, v. 25, 183-199, 2013.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Federalismo fiscal em perspectiva comparada. **Revista da AGU**, n. 38, p. 373-404, out./dez. de 2013.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Serviço Público**, Brasília/DF, v. 68, n. 3, p. 583-610, set. 2017.

BARBOSA, Andrezza de Melo; MARTORANO, Lucieta Guerreiro; GIACON, Virgínia Mansanares. Edificações verticalizadas e efeitos associados às condições térmicas em Belém, Pará. In: **SBE16 Brazil & Portugal, 2016, Vitória. SBE16 Brazil & Portugal - Sustainable Urban Communities towards a Nearly Zero Impact Built Environment**, 2016. p. 1045-1052.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a guerra fiscal? Os desafios do estado na modernidade líquida. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 102, p. 305-341, 2011.

BELLO, Leonardo Augusto Lobato; FRAGOSO, Elza Cláudia; CAMPOS, Tácio Mauro Pereira de. Método multicriterial para avaliação do risco ambiental no comércio de combustíveis na primeira Léngua Patrimonial de Belém. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 23, n.1, p. 181-190, 2018.

BENATTI, José Helder. Aspectos jurídicos e fundiários da várzea: uma proposta de regularização e gestão dos recursos naturais. In: José Heder Benatti. (Org.). **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para elaboração de novos modelos jurídicos**. Manaus: Ibama/ProVárzea, 2005, v. I, p. 77-100.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; TUPIASSU-MERLIN, Lise Vieira da Costa. Taxas: equivalência e igualdade. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, v. 2, p. 126-139, 2014.

BOSCATTO, Flavio; CABRAL, Cesar Rogério; SILVA, Everton da. Análise das orientações de como demarcar a imaginária linha de preamar média de 1831. In: RIBEIRO, Júlio César (Org.). **Ciências exatas e da terra: conhecimentos estratégicos para o desenvolvimento do país**. Ponta Grossa: Atena, 2020.

BRAGA, Nállyton Tiago de Sales; GOUVEIA, Mariana dos Santos. Dialética da ocupação de áreas de várzea em Belém e propostas de drenagem compreensiva. **NOVOS CADERNOS NAEA**, v. 23, n. 1, p. 243-260, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 1.876/1981, 15 de julho de 1981.** Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1876.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 2.398/1987, 21 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del2398compilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 9.760/1946, 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760compilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. **Gestão do patrimônio da União.** Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão, Brasília, 2018.

_____. **Lei n. 9.636/1998, 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636compilado.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. **Lei n. 9.492/1997, 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. **Lei n. 13.139/2015, 26 de junho de 2015.** Altera os Decretos-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981; dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13139.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. **Lei n. 13.240/2015, 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm. Acesso em: 03 mai. 2020.

_____. **Lei n. 14.133/2021, 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 mai. 2021.

_____. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 1924, de 19 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física referente ao exercício de 2020, ano-calendário de 2019, pela pessoa física residente no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=107054>. Acesso em: 22 mai. 2020.

_____. **Plano Nacional de Caracterização**. Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, dez. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.803.968/PE**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201803968>. Acesso em: 19 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 1.105/SE**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 31 de maio de 2006. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000182691&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.264**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 16 de março de 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2688448>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.183.546-ES. Súmula 496**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 08 de setembro de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas2017_43_capSumulas496-500.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Repetitivo nº 1.133.696/PE. Tema Repetitivo nº 244**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 17 de dezembro de 2010. Disponível em: http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=1&i=244&tt=T. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Repetitivo nº 1.150.579/SC. Tema Repetitivo nº 541**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 17 de agosto de 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200901433610>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Repetitivo nº 1.165.276/PE. Tema Repetitivo nº 332**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, 14 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902164754>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Repetitivo nº 1.686.659/SP. Tema Repetitivo nº 777**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 11 de março de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=777&cod_tema_final=777. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública nº 0005185-52.2004.4.01.3900**. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro. Brasília, 14 de junho de 2019. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construção do Estado e Administração Pública: uma abordagem histórica**. Rio de Janeiro: FGV-EAESP/GVPESQUISA, 2005.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito Uberlândia**, v. 38, n. 02, p. 555-579, 2010.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira; SENA, Lucinda Freitas; SANTOS, Ricardo Bruno; CRUZ, Sandra Helena. A estrutura socioespacial da região metropolitana de Belém: de 1990 a 2000. **Novos Cadernos do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**, v. 10, n. 1, p. 143-183, 2006.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; VENTURA NETO, Raul da Silva. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos sócio-ambientais. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 15, p. 55-76, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Diferenciação socioespacial. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, p. 45-60, 2007.

CARNEIRO, Taymã. Alagamentos em Belém não são causados só pela forte chuva e maré alta, diz especialista; entenda. **G1 PA**. Belém, 12 de mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/03/12/alagamentos-em-belem-nao-sao-causados-so-pela-forte-chuva-e-mare-alta-diz-especialista-entenda.html>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Tributário Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Direito Tributário, linguagem e método**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

_____. **Teoria da Norma Tributária**. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASAS, José Osvaldo. Principios Jurídicos de la Tributación. In: **Tratado de Tributación**. Tomo I. Volumen 1. GARCÍA BELSUNCE, Horacio (Diretor). Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Ilusão do Pacto Federativo Cooperativo e os Custos dos Direitos Sociais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza/CE, v. 35.1, p. 135-156, 2015.

CHIEZA, Rosa Angela; MILÃO, Joana Veck; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dao Real dos. Uma proposta à Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil- DIRF 2015. **XXIII Encontro Nacional de Economia Política**, 2018.

COELHO, Geraldo Mártires. Na Belém da belle époque da borracha (1890-1010): dirigindo os olhares. **Revista Escritos da Fundação Casa de Rui Barbosa**, v. 5, p. 141-168, 2011.

COSTA, Dilvanir José da. O conceito de direito real. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 144, p. 71-79, out./dez. 1999.

COSTA, Léa Maria Gomes da; BRITO, Lilian Simone Amorim. (Re) ordenamento territorial urbano e segregação socioespacial em Belém. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Pará (IHGP)**, Belém, n. 1, v. 01, p. 13-30, jan./jun. 2014.

COSTA, Milena Coutinho Lourenço; LOBO, Marco Aurélio Arbage. Esse rio é minha avenida: transformações socioespaciais, elitização e exclusão em Belém-PA. In: TOBIAS, Maísa Sales Gama; LIMA, Alberto Carlos de Melo. (Org.). **Urbanização e meio ambiente**. 1. ed. Belém: UNAMA, v. 1, 2012, p. 141-166.

COSTA, Regina Helena. **O princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1996.

CRUZ, Ernesto. **História de Belém**. Belém: UFPA, 1973. V. 1. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo). Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/89>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (Org.). **Estado federal e guerra fiscal no direito comparado**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Repartição das receitas tributárias - finanças públicas - normas gerais e orçamentos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 33, p. 351-402, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DUTRA, Micaela Dominguez. **Capacidade Contributiva - Análise dos Direitos Humanos e Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FEIO, Luiza Gaspar; TUPIASSU, Lise. A importância do Poder Local para concretização dos direitos humanos a partir do instrumento da política pública do ICMS ecológico. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 3, n. 1, p. 91-107, jan./jun. 2017.

FERREIRA, Pinto. A enfiteuse dos terrenos de Marinha e a desapropriação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 100, p. 33-50, set. 1970.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Projeto de Pesquisa: Apuração de Remanescente 1ª Língua Patrimonial de Belém**: identificação dos limites da primeira língua patrimonial e sua afetação ao uso público. Belém: UFPA, 2017.v. 1.

. **Manual de direito agrário**. Belém: UFPA, 2018. E-book (336 p.). Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/643>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

FONSECA, Claudia Damasceno. **Arraiais e vilas d'el rei: espaço e poder nas Minas setecentistas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 195-217, 2015.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Progressividade na tributação sobre a renda com vistas a justiça fiscal e social. **Interesse Público**, Belo Horizonte/MG, ano 17, v. 93, p. 87-106, 2015.

FREITAS, Urânia Flores da Cruz. Participação e Destinação de Terras da União para habitação de interesse social: o que se aprendeu com a luta e o que mudou no território? **Revista NAU Social**, v. 8, n. 15, p. 67-78, 2017.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GALEANO, Edileuza Aparecida Vital. Evidências da manutenção das desigualdades econômicas entre as regiões do Brasil no período de 1985 a 2008. **Revista inclusão social**, Brasília/DF, v. 6, n. 1, p. 116-137, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16º Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; MELLO, Patrícia Perrone Campos. A titularidade dos direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas: A empresa como agente de efetivação dos direitos sociais. Notas introdutórias ao Direito Empresarial Constitucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 3, p. 91-111, 2016.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. **Incentivos fiscais, princípios da igualdade e da legalidade e efeitos no âmbito do ICMS**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

GUSMÃO, Luiz Henrique Almeida; SOARES, Daniel Araújo Sombra. Produção desigual do espaço: o processo de verticalização em Belém (PA). **Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 39, p. 1-17, 2018.

G1 GLOBO. **Alagamentos em Belém não são causados só pela forte chuva e maré alta, diz especialista, entenda**. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/03/12/alagamentos-em-belem-nao-sao-causados-so-pela-forte-chuva-e-mare-alta-diz-especialista-entenda.ghtml>. Acesso em: 06 abr. 2021.

HACK, Érico. Princípio da Capacidade Contributiva: Limites e Critérios para o Tributo. **Revista da SJRJ**, v. 21, n. 39, p. 83-94, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KIRCHNER, Juliana Leite; A capacidade contributiva e os princípios de direito tributário. **Cadernos da escola de direito e relações internacionais da UniBrasil**, v. 2, n. 15, p. 308-349, 2011.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEÃO, Monique Bentes Machado Sardo. Macrodrenagem e urbanização na bacia da Estrada Nova: conflitos entre APP urbana e reassentamento em baixadas de Belém/PA. In: **3º Seminário nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo**, 2014.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LIMA, Gabriel Villas Boas de Amorim; PEREIRA, Marina Morhy; RIBEIRO JÚNIOR, Carlos Roberto; AZEVEDO, Luiz Eduardo Chaves de; ARAÚJO, Ivan Roberto Santos. O direito à cidade arborizada: a arborização urbana como indicador da segregação socioeconômica em Belém do Pará. **Revista da sociedade brasileira de arborização urbana**, Curitiba/PR, v.15, n1, p. 79-96, 2020.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. Proteção conferida à zona costeira na esfera do município. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 111, p. 227-264, 2017.

_____. A Lei nº 13.240 de 30.12.2015 e a cessão da gestão das praias e orlas marítimas para os municípios. **Revista Geociências UNG-Ser**, v. 19, n. 1, p. 05-14, 2020.

_____. O direito ao desenvolvimento sustentável da zona costeira. In: Aires José Rover; José Renato Gaziero Cella; Marcos Leite; Maria de Fátima Ribeiro; Pilar Lasala. (Org.). **Direito, governança, novas tecnologias e desenvolvimento econômico sustentável, globalização e transformações na ordem social e econômica**. 1ed. Zaragoza: Prensa de la Universidad de Zaragoza, 2019, p. 232-250.

_____. **O município e a zona costeira urbana**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo César. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. **Revista sequência**, v. 38, p. 221-252, 2017.

MADRUGA, Manoel. **Terrenos de marinha**. v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.

MAIA, Redento Pedro Carlos. Crescimento e desenvolvimento econômico global sustentável. **Revista de GESTÃO dos Países de Língua Portuguesa**, v. 15, n. 1, p. 65-77, 2016.

MARINHA DO BRASIL. Tábuas das Marés para 2020. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/chm/sites/www.marinha.mil.br/chm/files/dados_de_mare/belem_2020.pdf. Acessado em: 17 jan. 2020.

MARICATO, Ermínia Terezinha Nenon. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos Bernardo. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARINHO, Karoline Lins Câmara. **Responsabilidade tributária dos sócios administradores da sociedade limitada como decorrência do jus puniendi estatal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

_____. Critérios para cobrança da contribuição internacional pela utilização da plataforma continental estendida: panorama geral e impactos financeiros de sua aplicação quanto à exploração de petróleo na camada pré-sal no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir./UFRGS**, v. 10, n. 1, p. 236-264, 2015.

MARKY, Thomas. **Curso elementar de direito romano**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar; LAGEMANN, Eugênio. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, Belo Horizonte/MG, v. IX, p. 12-59, 2013.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? **Revista de direito da cidade**, v. 11, n. 1, p. 310-330, 2019.

MASTRODI NETO, Josué; ALVES, Abner Duarte. Sobre a teoria dos custos dos direitos. **Revista quaestio iuris**, v. 9, n. 2, p. 695-722, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Luiz Augusto Soares. A Geografia-Histórica da região metropolitana de Belém. **Revista Espacialidades**, v. 14, n. 01, p. 10-39, 2019.

MENDES, Marcos José. Federalismo fiscal. In: ARYATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, v. 1, p. 421-461, 2004.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA, André Mendes. O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias. In: BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. DERZI, Misabel de Abreu Machado. MOREIRA, André Mendes. (Org.). **Coleção Federalismo e Tributação**. V.1. Estado Federal e Tributação – das origens à Crise Atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

MOREIRA, Eidorfe. Belém e sua expressão geográfica. **Belém: Imprensa Universitária/UFGPA**, 1966. 174 p. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/88>. Acesso em: 04 fev. 2020.

MOTA, Maria Sarita; SECRETO, Maria Verônica. Por última vontade: doação e propriedade no oitocentos. In: MOTTA, Márcia Sarita; SECRETO, Maria Verônica (Orgs). **O Direito às avessas: por uma história social da propriedade**. Guarapuava; Niterói: UNICENTRO, 2011, v. 1, p. 157-190.

MOURA, Beatriz Mesquita; VENTURA NETO, Raul da Silva. Parâmetros de ocupação do solo e transformações urbanas em Belém (1979 – 2018). **ACTA GEOGRÁFICA**, v. 13, n. 33, p. 113-134, 2019.

MOUSQUER, João Victor Magalhães. A reserva do possível como garantia de direitos em um estado em desenvolvimento sócio-político. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 65, p. 377-408, 2015.

MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado Fiscal contemporâneo. Tese de doutoramento, 3^o reimpressão, Coimbra: Almedina, 2012.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Regularização Fundiária em Áreas da União na Amazônia Paraense**. 1. ed. Belém: NAEA, 2014.

NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista ANPEC**, Brasília, v. 7, p. 587-605, 2006.

OSSENFELDT, Yuzi Anai Zanardo; LOCH, Carlos. Necessidade técnica e cartográfica como amparo jurídico aos processos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 64, n. 2, p. 213-226, 2012.

PAMPLONA, Karla Marques. A municipalização fiscal e a importância das transferências nas receitas municipais do estado do Pará. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo/SP, v. 135, ano. 25, p. 107-131, IV Trim., 2017.

PASSOS, Luana; GUEDES, Dyego Rocha; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Justiça Fiscal no Brasil: que caminhos trilhar? In: **Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas**. Brasília: ANFIP; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PEIXOTO, Frederico Augusto Lins; MACHADO, Victor Penido. Distinções entre a CFEM e o Royalty do Petróleo e entre Receita Originária e Derivada. In: SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **CEFEM Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais, natureza jurídica e questões correlatas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.68- 80.

PENTEADO, Antônio Rocha. **Belém: estudo de geografia urbana**. Belém: UFPA, 1968. 2 v. Coleção amazônica. Série José Veríssimo.

PERALTA, Carlos Eduardo. Princípios constitucionais tributários como limitações ao poder de tributar. **Revista de finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, v. 5, n.5, p. 1-31, 2017.

PEREIRA, Iracimary Socorro de Oliveira; LIMA, Paulo Castilho. **Reurbanização e Legalização: Projetos que Contribuem para a Valorização das baixadas em Belém**. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007, BELÉM-PA. XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. **Fiscalidade**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

PEREIRA, Marco Aurélio de Paula. Estado fiscal versus Estado patrimonial no Antigo Regime: D. João V e o ouro do Brasil. **Revista Tempo de Conquista**, v. 06, p. 1-25, 2009.

PERLINGEIRO, Ricardo. O devido processo legal administrativo e a tutela judicial efetiva: um novo olhar? **Revista de Processo**, v. 239, p. 293-331, 2015.

_____. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, p. 89-136, 2015.

PIMENTEL, Márcia Aparecida; SANTOS, Viviane Corrêa; SILVA, Flávia Adriane Oliveira da; GONÇALVES, Amanda Cristina. A ocupação das várzeas na cidade de Belém: causas e consequências socioambientais. **Revista Geonorte**, v. 2, n. 4, p. 34-45, 2012.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; VALENTE, Andréa de Melo; LIMA, Alexandre Martins de; PINHEIRO, Patrícia Queise Ferreira. Assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In: Maria da Piedade Moraes; Cleandro Krause; Vicente Correia Lima Neto. (Org.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. 1º ed., v. 01, Brasília: IPEA, p. 189-248, 2016.

PINHEIRO, Andréa; LIMA, José Júlio Ferreira; SÁ, Maria Elvira Rocha de; PARACAMPO, Maria Vitória. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO,

Adauto Lucio (coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, p. 150-193, 2007.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Belém do Pará: cidade e água. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 41-60, 2015.

PONTES, Maissa Ludymilla Carvalho; LIMA, Aline Maria Meiguins de; SILVA JÚNIOR, João Athaydes; SADECK, Carla Cristina de Azevedo. **Dinâmica das áreas de várzea do município de Belém/PA e a influência da precipitação pluviométrica na formação de pontos alagamentos**. Caderno de Geografia, v. 27, n. 49, p. 285-303, 2017.

PRADO, Sérgio. Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas. **Caderno Fórum Fiscal**, n. 6, 2006.

_____. **Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

_____. **A questão fiscal na Federação Brasileira**: diagnóstico e alternativas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2007.

RAMOS, Romeo de Almeida. Imunidade tributária, isenção tributária, foro, laudêmio e taxa de ocupação, Banco Central do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 116, p. 427-430, 1974.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Maria de Fátima; MACIEL, Lucas Pires. Um olhar sobre a efetividade das políticas públicas tributárias na busca da justiça social. **Revista de direito tributário e financeiro**, v. 3, n. 2, p. 23-44, 2017.

ROCHA, Sérgio André. **Fundamentos do direito tributário brasileiro**. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

RODRIGUES, Roberta Menezes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; LIMA, José Júlio Ferreira; BARROS, Nayara Sales; LOPES, Rebeca Silva Nunez. Urbanização das Baixadas de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013, Recife. **Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2013.

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

SADECK, Luiz Waldir Rodrigues; SOUZA, Arlesson Antônio Almeida; SILVA, Laryssa de Cássia Tork. **Mapeamento das Zonas de Risco às Inundações no Município de Belém/PA**. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2012, Belém. VI Encontro Nacional da Anppas, 2012.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política Urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão de aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1771-1790, 2015.

SANTOS, Odete Cardoso de Oliveira. As chuvas, alagamentos e enchentes, no período chuvoso em Belém, estado do Pará. **Revista Geonorte**, v. 2, n. 5, p. 173-183, 2012.

SANTOS, Rosita de Sousa. **Terras de Marinha**. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 1985.

SANTOS, Tiago Veloso (2015). **Metrópole e região na Amazônia**: trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís. Tese de Doutorado. Belém, Universidade Federal do Pará.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Princípios de direito financeiro e tributário**: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 115-131.

_____. Efeitos da Coisa Julgada em Matéria Tributária e Livre Concorrência. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 13, p. 141-164, 2006.

_____. **Crônicas de direito financeiro**: tributação, guerra fiscal e políticas públicas. São Paulo: Editora Conjur, 2016.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. In: Heleno Taveira Tôres (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Algumas Considerações sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico no Sistema Constitucional Brasileiro. A Contribuição ao Programa Universidade-Empresa. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). **Contribuições de intervenção no domínio econômico e figuras afins**. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. **Direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva educação, 2018.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Teoria e prática das isenções tributárias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

SERRÃO, Sérgio Luís Cardoso; BELATO, Leoni de Souza; DIAS, Rafael Pompeu. A vulnerabilidade natural e ambiental do município de Belém (PA). **Nature and conservation**, v. 12, p. 36-45, 2019.

SILVA, Ana Luiza de Araújo e; ROCHA, Gilberto de Miranda. Cidade e água: a produção do espaço na Bacia do Igarapé Tucunduba em Belém-PA. **Revista brasileira de desenvolvimento regional**, v. 7, n. 1, p. 91-114, 2019.

SILVA, João Marcio Palheta da; SILVA, Christian Nunes da; SANTOS, Flavio Augusto Altieri dos; MEDEIROS, Gláucia Rodrigues Nascimento; LIMA, Joanderson Barra; SOUSA, Hugo Pinon de; VILHENA, Thiago Maciel. **O traçado da Linha da Primeira Léngua Patrimonial (LPLP) e da Linha de Preamar Média (LPM) de 1831 da cidade de Belém.** In: Christian Nunes da Silva; Luziane Mesquita da Luz; Franciney Carvalho da Ponte; José Edilson Cardoso Rodrigues. (Org.). Belém dos 400 anos: análises geográficas e impactos antropogênicos na cidade. 1ed. Belém: GAPTA/UFPA, 2017, v. 01, p. 184-200.

SILVA, Juliana Maciel da; CHAGAS, Clay Anderson Nunes. A dinâmica da (re) produção espacial e as novas territorialidades em Belém-PA: disputa pelo poder e a cartografia de homicídios na área da 7ª AISP. **Anais do VI Congresso Ibero-americano de Estudos Territoriais e Ambientais**, São Paulo/SP, p. 2.564-2.579, 2014.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza de Holanda. **Teoria da tributação ótima.** In: Ciro Biderman e Paulo Avarte. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus, 2005, p. 173-187.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas. Livro Quarto. Volume II. Tradução de Luís João Baraúna. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

SUDAM; DNOS; PARÁ, Governo do Estado. **Monografia das baixadas de Belém: subsídios para um projeto de recuperação.** 2. ed. 2. v. Belém: SUDAM, 1976.

TEODOROVICZ, Jeferson. Tributação ótima, tributo justo, ciência do direito tributário no Brasil e direito financeiro. **Cadernos da escola de direito e relações internacionais da UNIBRASIL**, v. 2, p. 08-25, 2015.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva.** São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. A compensação financeira devida na exploração de petróleo e recursos minerais e na geração de energia elétrica. **Revista de Direito Tributário; Cadernos de Direito Tributário**, v. 74, 1999, p. 52-89.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários.** Vol. II. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2014.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia.** Vol. III. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2005.

_____. **Curso de direito financeiro e tributário.** 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

_____. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 20-49, 1989.

_____. O Poder de Tributar no Estado Democrático de Direito. In: Heleno Taveira Torres. (Org.). **Direito e Poder nas Instituições e nos Valores do Público e do Privado Contemporâneos: Estudos em Homenagem a Nelson Saldanha**. São Paulo: Manole, 2005, p. 460-504.

TORRES, Sílvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição de terras no Pará**. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro; LENCIONI, Sandra. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. 1998. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. Um “skyline” em mutação: o velho centro e as transformações urbanas em Belém. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n. 1, p. 57-78, jan-abr 2018.

TUPIASSU, Lise; TAVARES, Maria Goretti. Direito à cultura e educação patrimonial: a experiência dos roteiros geo-turísticos em Belém-PA. **Publicações da Escola da AGU**, v. 9, n. 03, p. 161-178, jul./set. 2017.

TUPIASSU MERLIN, Lise Vieira da Costa; VASCONCELOS, José Alberto Soares. Tributação predial e territorial urbana no município de Afuá-PA: uma análise preliminar de sua possibilidade jurídica. **Revista Científica do Centro Universitário do Rio São Francisco**, n. 23, p. 282-306, 2020.

VALENÇA, Daniel Araújo. Terrenos de Marinha: A imperatividade de uma função socioambiental. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, v. 17, p. 222-244, 2009.

VENTURA NETO, Raul da Silva; MOURA, Beatriz Mesquita. Jardins de granito: impactos da verticalização sobre as áreas permeáveis da primeira légua patrimonial de Belém, Pará. **Revista Projetar**, v. 4, n. 3, p. 38-53, dez. 2019.

_____. Parâmetros de ocupação do solo e transformações urbanas em Belém (1979 – 2018). **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.13, n.33, p.113-134, set./dez. 2019.

VIEIRA, Bruno Soeiro; BACELAR, Jeferson Fernandes; TEXEIRA, Carla Moura; ALMEIDA, Hélio Régis. A segregação socioespacial e a insustentabilidade em uma metrópole da Amazônia Brasileira: um estudo de caso sobre a “Nova Belém” e seus enclaves fortificados. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 34, p. 311-342, jan./abr. 2019.