ReGeo
ISSN: 2177-3246

A PEC 03/2022 E A FRAGMENTAÇÃO DA COSTA: RISCOS À SUSTENTABILIDADE E FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

PEC 03/2022 AND THE FRAGMENTATION OF THE COAST: RISKS TO SUSTAINABILITY AND COOPERATIVE FEDERALISM IN BRAZIL

PEC 03/2022 Y LA FRAGMENTACIÓN DEL LITORAL: RIESGOS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EL FEDERALISMO COOPERATIVO EN BRASIL

10.56238/revgeov17n1-176

Aluísio Mário Lins Souto
Doutorando em Desenvolvimento e Meioambiente
E-mail: aluisiosouto@gmail.com

Reinaldo Farias Paiva de Lucena
Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meioambiente (PRODEMA)
E-mail: reinaldolucena.dr@gmail.com

Renata Paes de Barros Câmara
Doutora em Engenharia Mecânica
Instituição: Escola de Engenharia Mecânica de São Carlos - Universidade de São Paulo (USP)

RESUMO
A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 03/2022, que visa extinguir o instituto dos terrenos de marinha e transferir seu domínio a estados, municípios ou particulares, tem gerado amplo debate sobre seus impactos na governança costeira do Brasil. Este artigo analisa criticamente os efeitos da proposta sobre o federalismo cooperativo, a sustentabilidade ambiental e a regularização fundiária, com base em referências legislativas, relatórios institucionais e artigos científicos; embora a regularização fundiária seja uma necessidade em áreas urbanas consolidadas, a descentralização proposta pela PEC compromete a arrecadação pública, a proteção ambiental e a uniformidade normativa; em paralelo alternativas viáveis como a gestão compartilhada entre a União e os municípios, a modernização do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e a digitalização dos processos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), poderiam conciliar a regularização fundiária com a manutenção do domínio federal. A conclusão é que a PEC 03/2022, como proposta, representa risco à sustentabilidade do litoral brasileiro e à função social dos bens públicos.

Palavras-chave: PEC 03/2022. Terrenos de Marinha. Federalismo Cooperativo. Regularização Fundiária. Gestão Costeira.

ABSTRACT
The Proposed Constitutional Amendment (PEC) 03/2022, which aims to eliminate the legal category of "terrenos de marinha" (coastal federal lands) and transfer their ownership to states, municipalities, or private entities, has sparked significant debate regarding its impacts on coastal governance in Brazil. This article critically analyzes the proposal's effects on cooperative federalism, environmental

sustainability, and land regularization, drawing on legislative references, institutional reports, and academic literature. While land tenure regularization is necessary in consolidated urban areas, the decentralization proposed by PEC 03/2022 threatens public revenue, environmental protection, and regulatory coherence. As an alternative, shared management between the federal government and municipalities, modernization of Decree-Law No. 9,760/1946, and the digitalization of procedures by the Secretariat of the Federal Heritage (SPU) could reconcile land regularization with the preservation of federal ownership. The article concludes that PEC 03/2022, in its current form, poses a risk to the sustainability of Brazil's coastline and the social function of public assets.

Keywords: PEC 03/2022. Coastal Federal Lands. Cooperative Federalism. Land Tenure Regularization. Coastal Management.

RESUMEN

La Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 03/2022, que pretende extinguir el concepto de tierras marinas y transferir su propiedad a estados, municipios o particulares, ha generado un amplio debate sobre sus impactos en la gobernanza costera brasileña. Este artículo analiza críticamente los efectos de la propuesta en el federalismo cooperativo, la sostenibilidad ambiental y la regularización territorial, basándose en referencias legislativas, informes institucionales y artículos científicos. Si bien la regularización territorial es una necesidad en las zonas urbanas consolidadas, la descentralización propuesta por la PEC compromete los ingresos públicos, la protección ambiental y la uniformidad regulatoria. Paralelamente, alternativas viables como la gestión compartida entre la Unión y los municipios, la modernización del Decreto-Ley n.º 9.760/1946 y la digitalización de los procesos de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU) podrían conciliar la regularización territorial con el mantenimiento de la propiedad federal. Se concluye que la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 03/2022, tal como se propone, representa un riesgo para la sostenibilidad del litoral brasileño y para la función social de los bienes públicos.

Palabras clave: PEC 03/2022. Tierras Marinas. Federalismo Cooperativo. Regularización Territorial. Gestión Costera.

1 INTRODUÇÃO

Os terrenos de marinha, conforme o Decreto-Lei 9.760/1946, são faixas de 33 metros a partir da linha de preamar média de 1831, abrangendo áreas costeiras, margens de rios e lagoas sob influência de marés, além de terrenos acrescidos (formados por depósitos naturais ou artificiais). A Lei 13.240/2015 inclui a faixa de segurança de 30 metros, destinada à proteção ambiental e estratégica, e esses terrenos, como bens da União (artigo 20, inciso VII, Constituição Federal de 1988), são geridos pela Secretaria do Patrimônio da União, que arrecada R$1,1 bilhão anuais (SPU, 2023) via foro, laudêmio e taxas, destinando 20% aos municípios costeiros. Essa gestão reflete o federalismo cooperativo brasileiro, equilibrando interesses nacionais e locais.

A importância estratégica dos terrenos de marinha é multifacetada. Ecologicamente, abrigam manguezais, restingas e apicuns (áreas de elevada salinidade e localizada na região de supramaré e eventual vegetação rasa), essenciais para a biodiversidade e mitigação de eventos climáticos extremos, como ressacas e erosão costeira (Marengo et al., 2021). Economicamente, suportam atividades como pesca artesanal, turismo e infraestrutura portuária, contribuindo para a soberania nacional e segurança ambiental. Comunidades tradicionais, como pescadores e quilombolas, dependem desses ecossistemas para sua subsistência, destacando a função social desses bens (**Hübner**, 2020). A gestão centralizada pela SPU garante uniformidade regulatória, mas enfrenta desafios como a demarcação incompleta (apenas 15.000 km de 48.000 km mapeados) e pressões de ocupação irregular (SPU, 2023).

A PEC 03/2022 propõe extinguir esses terrenos, transferindo seu domínio a estados, municípios ou particulares, o que pode comprometer a proteção ambiental e a coerência nacional na gestão costeira. A descentralização sem estruturas regulatórias robustas aumenta riscos de ocupação desordenada e conflitos fundiários. Assim, é crucial avaliar alternativas que aprimorem a gestão sem comprometer a uniformidade regulatória e maior pressão ao meio ambiente, com controle federal, além de consolidar parcerias intergovernamentais e modernização administrativa.

A PEC 03/2022, apresentada pelo deputado federal Arnaldo Jordy (Cidadania/PA), propõe a extinção do instituto dos terrenos de marinha e da faixa de segurança de 30 metros, conforme prevista no artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A iniciativa visa transferir o domínio pleno desses terrenos, atualmente sob gestão da União, para estados, municípios ou ocupantes particulares. A transferência seria gratuita para grupos vulneráveis, como ribeirinhos, quilombolas e populações de baixa renda, e onerosa para empresas e o setor imobiliário. Como destaca Moura (2024), o objetivo central é abordar questões fundiárias históricas, promovendo a regularização de ocupações em áreas urbanas consolidadas e garantindo segurança jurídica a ocupantes. Por exemplo, no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, com 8.300 unidades habitacionais, e na comunidade quilombola de Marambaia, a titularidade é dificultada pela propriedade federal, conforme destacado por. A proposta também busca facilitar o planejamento urbano em cidades como Belém em

que 42% do território continental é composto por terrenos de marinha, permitindo maior autonomia municipal na gestão territorial.

Além disso, a PEC tem como meta estimular o desenvolvimento econômico, com a cessão onerosa podendo gerar até R$240 milhões (Câmara dos Deputados, 2022), atraindo investimentos do setor imobiliário e hoteleiro. Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) arrecada R$1,1 bilhão anuais (SPU, 2023) com foro, laudêmio e taxas de ocupação, dos quais 20% são repassados aos 279 municípios costeiros, conforme o modelo de federalismo cooperativo (Rosim et al, 2024). A transferência de domínio proposta pela PEC alteraria essa dinâmica, descentralizando a gestão e potencialmente fortalecendo orçamentos municipais. Contudo, a proposta enfrenta críticas por promover um municipalismo exacerbado, ao transferir responsabilidades sem garantir estruturas regulatórias uniformes. Essa descentralização pode fragmentar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), comprometendo a proteção de ecossistemas sensíveis, como manguezais e restingas, que são cruciais para a resiliência climática, conforme apontado por Marengo et al. (2021).

A ausência de coordenação nacional aumenta o risco de ocupação desordenada e a vulnerabilidade a pressões de interesses privados, como incorporadoras imobiliárias, que podem priorizar lucros em detrimento da função social das áreas costeiras. Alternativas, como o aforamento gratuito ou a simplificação de processos administrativos, poderiam alcançar a regularização fundiária sem extinguir o domínio da União, preservando a coerência na gestão costeira e a proteção ambiental. Assim, a PEC 03/2022 levanta um debate complexo entre segurança jurídica, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, exigindo análises aprofundadas sobre seus impactos.

Este artigo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada em análise documental e revisão bibliográfica. As informações e dados utilizados foram obtidos a partir de fontes oficiais e acadêmicas relacionadas à gestão dos terrenos de marinha e à tramitação da PEC 03/2022.

Foram examinados documentos legislativos (texto da PEC, pareceres da Câmara dos Deputados, Constituição Federal de 1988, Decreto-Lei nº 9.760/1946, Lei nº 7.661/1988 e Lei nº 13.240/2015), relatórios institucionais da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de audiências públicas e notas técnicas disponíveis em portais governamentais.

Também foram analisados artigos científicos e relatórios técnicos sobre federalismo cooperativo, regularização fundiária e governança costeira, publicados entre 2015 e 2024. As informações quantitativas — como dados de arrecadação da SPU (R$ 1,1 bilhão anuais, com repasse de 20% a municípios costeiros) — foram extraídas diretamente de relatórios da SPU (2023) e de publicações oficiais da Câmara dos Deputados (2022). Esses dados foram tratados de forma descritiva e comparativa, sem manipulação estatística, para ilustrar os efeitos fiscais e federativos da proposta.

A análise foi conduzida de forma crítica e interpretativa, buscando identificar convergências e divergências entre os objetivos declarados da PEC e os princípios constitucionais de proteção ambiental e de repartição de competências federativas. Por fim, o estudo se apoia em dados secundários e fontes documentais, sem coleta empírica direta, o que constitui limitação metodológica, mas é adequado ao objetivo de examinar os impactos institucionais e normativos da proposta, com ênfase na discussão legislativa.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar criticamente os impactos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 03/2022 sobre a governança costeira brasileira, considerando suas implicações federativas, ambientais e fundiárias. Parte-se do pressuposto de que a descentralização da gestão dos terrenos de marinha, conforme prevista na PEC, pode fragilizar o federalismo cooperativo, comprometer a proteção ambiental em áreas sensíveis e reduzir a arrecadação pública, agravando desigualdades regionais.

As hipóteses que orientam esta investigação são três:

(i) que a extinção do domínio federal dos terrenos de marinha tende a fragmentar a governança costeira, diminuindo a capacidade de coordenação nacional e o controle sobre áreas estratégicas;

(ii) que a transferência de domínio a entes subnacionais ou privados pode intensificar pressões imobiliárias e ameaçar ecossistemas costeiros, caso não sejam fortalecidos os instrumentos de regulação e fiscalização ambiental; e

(iii) que há alternativas institucionais e normativas viáveis, como a gestão compartilhada entre União e municípios, a modernização do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e a transformação digital da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), capazes de promover a regularização fundiária e o desenvolvimento local sem extinguir a função pública e social dos bens da União.

Assim, busca-se contribuir para o debate contemporâneo sobre a governança costeira e oferecer subsídios técnicos e jurídicos à formulação de políticas públicas que conciliem segurança jurídica, sustentabilidade ambiental e equilíbrio federativo.

2 FEDERALISMO MODERADO VERSUS MUNICIPALISMO EXACERBADO

O federalismo moderado atual na gestão dos terrenos de marinha, sob responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), garante uniformidade regulatória por meio de normas como o Decreto-Lei 9.760/1946. Esse modelo promove cooperação entre União e entes subnacionais, assegurando a proteção de ecossistemas sensíveis (manguezais, restingas) e o uso estratégico de áreas costeiras para portos e segurança nacional. A centralização permite a aplicação do Plano Nacional de

Gerenciamento Costeiro (PNGC), essencial para mitigar impactos climáticos, como erosão costeira e eventos extremos.

Em contrapartida, a PEC 03/2022 propõe um municipalismo exacerbado, transferindo o domínio dos terrenos de marinha para estados, municípios ou particulares. Isso criaria um mosaico regulatório entre os municípios costeiros, dificultando a fiscalização e a aplicação de políticas nacionais. A descentralização extrema pode fragilizar a gestão costeira, aumentando a vulnerabilidade a pressões de interesses imobiliários, como observado em casos de ocupação desordenada (Barreto Kiyotani et al 2024). Prefeituras, apesar de fiscalizadas, são mais suscetíveis ao lobby local, podendo flexibilizar restrições ambientais e comprometer a função social das áreas, como o acesso público às praias.

O impacto dessa transferência seria significativo. A fragmentação regulatória pode desarticular o PNGC, dificultando a conservação de ecossistemas cruciais para comunidades tradicionais, como pescadores artesanais e quilombolas, que dependem desses recursos (**Hübner**, 2020). Além disso, a perda de arrecadação contínua da União comprometeria o financiamento de políticas ambientais e de infraestrutura costeira. Alternativas como o fortalecimento de parcerias intergovernamentais ou a modernização da gestão pela SPU poderiam manter o equilíbrio do federalismo moderado, promovendo regularização fundiária sem sacrificar a coerência nacional e a proteção ambiental.

A gestão dos terrenos de marinha no Brasil evidencia uma tensão entre o federalismo moderado, praticado atualmente, e o municipalismo exacerbado, proposto pela PEC 03/2022. Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) administra essas faixas costeiras, definidas como áreas de 33 metros a partir da linha de preamar média de 1831, incluindo terrenos acrescidos e a faixa de segurança de 30 metros (Decreto-Lei 9.760/1946; Lei 13.240/2015). Classificados como bens da União, conforme o artigo 20, inciso VII, da Constituição de 1988, esses terrenos geram uma arrecadação anual relevante (SPU, 2023) por meio de foro, laudêmio e taxas de ocupação. Desse total, 20% são repassados aos municípios costeiros por meio do Fundo de Gestão do Patrimônio da União (ProAP), financiando ações locais de conservação e infraestrutura. Esse modelo de federalismo moderado garante uniformidade regulatória, alinhada ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), equilibrando interesses nacionais e locais. Parcerias com municípios ilustram a eficácia dessa gestão compartilhada, conforme Vieira et al (2021).

Por outro lado, a PEC 03/2022 propõe a transferência do domínio pleno desses terrenos para estados, municípios ou ocupantes particulares, promovendo um municipalismo exacerbado. Essa descentralização concederia autonomia , embora a proposta vise agilizar o planejamento urbano e a regularização fundiária, ela ameaça fragmentar as políticas nacionais de gestão costeira. O PNGC, essencial para a proteção de ecossistemas e resiliência climática, pode ser comprometido por regulações inconsistentes. Silva (2025) alertam que a gestão descoordenada pode intensificar a erosão

costeira e a perda de biodiversidade em áreas sensíveis, como manguezais e restingas. A interdependência entre cidades nos processos ecossistêmicos é determinante para a promoção da sustentabilidade nos Municípios, frequentemente com recursos limitados e vulneráveis a pressões locais, podem priorizar ganhos econômicos de curto prazo, especialmente de incorporadoras imobiliárias, em detrimento da sustentabilidade, como observado em Tamandaré, em que propriedades privadas restringem o acesso à praia (Câmara et al, 2023).

O modelo centralizado da SPU, embora enfrente desafios como a demarcação incompleta, oferece um arcabouço para enfrentar essas questões por meio de regulamentações uniformes e supervisão federal. A partilha de receita incentiva a cooperação municipal sem abrir mão do controle da União, garantindo a segurança de ativos estratégicos, como portos e cabos submarinos, uma vez que todo o sistema natural litorâneo está inter-relacionado. Conforme demonstra Amaral (2020) ao analisar como intervenções antrópicas desordenadas podem desencadear dinâmicas costeiras autodestrutivas. Em contrapartida, a PEC pode gerar conflitos fundiários, especialmente em áreas ocupadas por comunidades tradicionais, agravando o racismo ambiental que historicamente afeta grupos como quilombolas e pescadores artesanais. Para Silva et al (2021) aprimorar mecanismos existentes, como simplificar o aforamento ou expandir ferramentas digitais da SPU, poderia otimizar a regularização fundiária sem comprometer a coordenação nacional. Ao mesmo tempo destaca a necessidade de um modelo de governança equilibrado, que preserve a autoridade federal enquanto atende às demandas locais, assegurando a gestão sustentável do patrimônio costeiro brasileiro.

2.1 FINANCIAMENTO DA GESTÃO COSTEIRA

O sistema atual de financiamento da conservação costeira no Brasil, conforme a Lei 13.240/2015, são parcialmente redistribuídos, com 20% direcionados aos municípios costeiros por meio do Fundo de Gestão do Patrimônio da União (ProAP). Esse montante financia ações essenciais, como a manutenção de ecossistemas costeiros (manguezais, restingas) e infraestruturas críticas, como portos e defesas costeiras, contribuindo para a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). A gestão centralizada pela SPU garante que esses recursos sejam alocados de forma estratégica, equilibrando interesses nacionais e locais, e apoiando a resiliência climática, como destacado em relatórios do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2023). A arrecadação contínua é vital para mitigar impactos de eventos climáticos extremos, como as inundações no Rio Grande do Sul (2024), que geraram custos de R$10 bilhões em danos.

A PEC 03/2022, ao propor a extinção dos terrenos de marinha e a transferência de seu domínio para estados, municípios ou particulares, compromete diretamente esse sistema de financiamento. A cessão gratuita para ribeirinhos, quilombolas e populações de baixa renda, embora socialmente justa, elimina a receita de foro em áreas significativas. Já a cessão onerosa (Câmara dos Deputados, 2022)

oferece uma arrecadação pontual que não substitui a receita contínua já mencionada. O IPEA (2023) indica que 70% dos municípios costeiros possuem baixa capacidade fiscal, dificultando a substituição desses recursos por fontes locais. Essa redução drástica pode limitar investimentos em conservação, aumentando a vulnerabilidade de ecossistemas costeiros, que cobrem 1,4 milhão de hectares de manguezais e são cruciais para o armazenamento de carbono e a proteção contra erosão (Marengo et al., 2021).

A ausência de um fundo estruturado nos municípios para compensar essa perda agrava o cenário. Para Taveira et al (2020) a falta de recursos pode levar à degradação de áreas sensíveis, comprometendo metas do Acordo de Paris (IPCC, 2022). Além disso, a transferência de gestão para os municípios costeiros pode fragmentar esforços de conservação, já que muitos carecem de capacidade técnica para implementar políticas ambientais robustas, como apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2022). Alternativas como a ampliação do aforamento gratuito ou a criação de fundos municipais vinculados à conservação, mantendo o domínio da União, poderiam preservar o financiamento sem abrir mão da coordenação federal. Assim, a PEC 03/2022 exige uma análise crítica de seus impactos financeiros, considerando a necessidade de manter um sistema robusto de financiamento para a conservação costeira, que equilibre regularização fundiária com a proteção ambiental e a sustentabilidade de longo prazo.

De fato, a PEC 03/2022, ao propor a extinção dos terrenos de marinha ou a possibilidade de transferência de seu domínio para estados, municípios ou ocupantes, com potencial para gerar benefícios econômicos de curto prazo, mascara perdas significativas a médio e longo prazo, conforme discutido na audiência pública (Câmara dos Deputados, 2022). Esses recursos poderiam atrair investimentos, especialmente em setores como turismo e hotelaria, gerando empregos e incrementando a arrecadação municipal por meio de tributos como IPTU. Cidades como Belém em que grande parte do território continental é composto por terrenos de marinha, poderiam se beneficiar com maior autonomia para projetos de infraestrutura urbana, alinhando-se ao artigo 182 da Constituição Federal de 1988. A possibilidade de regularizar ocupações também estimularia o mercado imobiliário, promovendo dinamismo econômico local (IPEA, 2023).

No entanto, esses ganhos econômicos pontuais são amplamente superados pelas perdas financeiras e estratégicas decorrentes da transferência de domínio. Essa receita contínua financia conservação ambiental e infraestrutura costeira, essenciais para a resiliência climática e a manutenção de ecossistemas como manguezais. A PEC, ao extinguir o instituto dos terrenos de marinha, elimina essa fonte de receita, substituindo-a por uma arrecadação única que não compensa o déficit a longo prazo. O IPEA (2023) destaca que a maioria dos municípios costeiros possui baixa capacidade fiscal, dificultando a manutenção de investimentos sem o suporte federal, nesse sentido, o lobby de empresas imobiliárias pode agravar ainda mais os riscos gerenciais decorrentes da PEC 03/2022.

Além disso, a descentralização proposta pode favorecer interesses privados em detrimento da função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII). Casos como Tamandaré (PE) (Câmara et al, 2023), em que propriedades privadas restringem o acesso às praias, ilustram como a falta de regulação uniforme pode priorizar lucros imobiliários, comprometendo o uso público das áreas costeiras. Stoli et al (2019) alertam que a ausência de coordenação federal aumenta o risco de ocupações desordenadas, impactando negativamente o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Alternativas, como a modernização do Decreto-Lei 9.760/1946 ou a ampliação do aforamento gratuito, poderiam estimular o desenvolvimento econômico sem sacrificar a receita contínua da União ou a proteção ambiental. Assim, a PEC 03/2022 exige uma análise crítica que pondere os benefícios econômicos de curto prazo contra as perdas financeiras e socioambientais de longo prazo, priorizando um modelo de gestão que equilibre crescimento econômico e sustentabilidade.

2.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ARTIGO 182

Na busca para promover a regularização fundiária em terrenos de marinha, alinhando-se ao artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que atribui aos municípios a competência para executar políticas de desenvolvimento urbano, visando garantir a função social da propriedade. A PEC 03/2022 propõe a descentralização da gestão desses terrenos, geridos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), abrangem áreas ocupadas por comunidades urbanas consolidadas, como o Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, com 8.300 unidades habitacionais, e comunidades quilombolas, como Marambaia. Aproximadamente 2,9 milhões de imóveis estão pendentes de cadastro (Moura, 2024), evidenciando a complexidade da regularização. A PEC propõe transferir o domínio pleno para estados, municípios ou ocupantes, com cessão gratuita para grupos vulneráveis, como ribeirinhos e populações de baixa renda, e onerosa para empresas, visando conferir segurança jurídica e facilitar o planejamento urbano.

A regularização é ainda mais complexa em cidades como Belém, no Pará, em que 42% do território continental é composto por terrenos de marinha, limitando a capacidade municipal de implementar políticas urbanas, como planos diretores. A transferência de domínio, segundo a PEC, permitiria aos municípios maior autonomia para ordenar ocupações e promover infraestrutura, atendendo ao artigo 182 da CF/88 (Regina dos Santos et al 2022). A regularização fundiária fortalece a cidadania, ao garantir títulos de propriedade, e estimula o desenvolvimento local, com aumento de arrecadação via tributos como IPTU. Contudo, a extinção total dos terrenos de marinha não é a única solução. Alternativas como o aforamento gratuito ou a simplificação de processos administrativos do Decreto-Lei 9.760/1946 poderiam alcançar os mesmos objetivos sem transferir o domínio da União, preservando sua competência constitucional sobre bens públicos (CF/88, art. 20, VII).

A PEC, ao transferir a gestão para 279 municípios costeiros, pode gerar desigualdades na aplicação de políticas urbanas, devido à heterogeneidade de capacidade técnica e fiscal entre as

prefeituras. Santos et al (2025) sugere que a manutenção do domínio federal, com ajustes legislativos, garante maior uniformidade e evita a fragmentação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Além disso, a cessão onerosa para o setor imobiliário, embora possa gerar receita pontual de R$240 milhões (Câmara dos Deputados, 2022), não compensa a perda de arrecadação contínua comprometendo o financiamento de políticas urbanas e ambientais. De fato, essa receita singular está subestimada, pois a arrecadação anual no atual modelo é quatro vezes maior. Essa incoerência reforça a necessidade de aprimoramento do modelo proposto pela PEC 03/2022.

Assim, a regularização fundiária, embora necessária, exige mecanismos que conciliem os objetivos do artigo 182 da Constituição Federal brasileira com a preservação do controle federal, evitando impactos negativos na gestão costeira e assegurando equidade no acesso à terra para comunidades vulneráveis.

2.3 FRAGILIDADE REGULATÓRIA MUNICIPAL

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 03/2022, ao propor a transferência do domínio dos terrenos de marinha para 279 municípios costeiros, introduz significativos riscos regulatórios devido à fragilidade das estruturas municipais. Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) garante uma gestão centralizada, alinhada ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC, Lei 7.661/1988), que estabelece diretrizes uniformes para a proteção de ecossistemas costeiros e o uso sustentável de áreas como manguezais e restingas. Essa descentralização proposta pela PEC cria uma diversidade de regimes regulatórios distintos, dificultando a fiscalização ambiental e fundiária. A audiência pública (Câmara dos Deputados, 2022) destacou casos como Tamandaré (PE), em que pressões de lobbies imobiliários já resultaram na restrição de acessos públicos às praias, evidenciando a vulnerabilidade de prefeituras a interesses privados. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2022) reforça que a maioria dos municípios costeiros carece de capacidade técnica e financeira para gerir áreas costeiras complexas, comprometendo a implementação de políticas ambientais robustas.

A ausência de coordenação federal pode levar a ocupações desordenadas, agravando problemas como a erosão costeira, que já afeta 50% das praias brasileiras (IBAMA, 2021). Lobo (2022) aponta que a heterogeneidade regulatória entre municípios dificulta a aplicação de normas do PNGC, como zoneamentos costeiros, essenciais para mitigar impactos climáticos. Além disso, prefeituras, apesar de fiscalizadas por Câmaras de Vereadores e Ministérios Públicos, são mais suscetíveis a pressões locais de incorporadoras imobiliárias, que frequentemente priorizam lucros sobre a função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII).

A PEC também ignora a necessidade de capacitação técnica municipal para gerir áreas estratégicas, como portos e zonas de proteção ambiental. O IPEA (2023) indica que 70% dos

municípios costeiros possuem baixa capacidade fiscal, limitando investimentos em fiscalização e conservação. A transferência de domínio, sem salvaguardas regulatórias nacionais, pode violar o princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37), ao delegar responsabilidades complexas a entes com recursos insuficientes. Alternativas como parcerias institucionais entre União e municípios (Sherer et al, 2018), a exemplo de Florianópolis, ou a modernização do Decreto-Lei 9.760/1946, poderiam fortalecer a gestão local sem fragmentar a governança costeira. Essas medidas manteriam o controle federal, garantindo a proteção de bens públicos e a coerência com as metas climáticas do Acordo de Paris. Portanto, a PEC 03/2022 exige uma análise crítica sobre os riscos da fragilidade regulatória municipal, que pode comprometer a sustentabilidade costeira e a equidade no acesso a esses espaços, priorizando interesses privados em detrimento do bem comum.

2.4 GESTÃO COMPARTILHADA COMO ALTERNATIVA

Ao propor a extinção dos terrenos de marinha e a transferência de seu domínio para estados, municípios ou particulares, a PEC 03/2022 enfrenta críticas por comprometer a gestão centralizada e a proteção ambiental. Como alternativa, a institucionalização da gestão compartilhada entre União, estados e municípios, mantendo o domínio federal, depende da existência de um sistema de articulação permanente entre esses órgãos, a fim de determinar os limites de atuação de cada um e garantir a qualidade do desenvolvimento urbano e da gestão dos recursos, cuja ausência, segundo Calado (2020), pode resultar em perdas financeiras e na redução da qualidade ambiental e social. Parcerias coordenadas podem integrar planejamento urbano, conservação ambiental e regularização fundiária, sem abrir mão da supervisão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Em paralelo aos desafios da gestão dessas áreas em Belém (PA), no qual 42% do território continental é composto por terrenos de marinha (SPU, 2023). A gestão compartilhada se alinha ao federalismo cooperativo, previsto nos artigos 21 e 23 da Constituição Federal de 1988, promovendo eficiência administrativa e sustentabilidade.

Compactuando esses dispositivos Constitucionais com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC, Lei 7.661/1988) combina-se a expertise técnica da SPU com o conhecimento local dos municípios (Regina dos Santos et al 2022). A avaliação do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2022) mostra que parcerias em unidades de conservação, como o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ), garantem a proteção de ecossistemas sensíveis, como manguezais, enquanto permitem o uso sustentável por comunidades tradicionais. Em Belém, a colaboração com a SPU facilitou a regularização de áreas ocupadas (Regina dos Santos et al 2022), mantendo a função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII). Esse modelo evita a fragmentação regulatória que a PEC poderia causar ao transferir a gestão para 279 municípios, muitos dos quais carecem de capacidade técnica.

A gestão compartilhada também preserva a arrecadação de foro e laudêmio, que financia conservação e infraestrutura via Fundo de Gestão do Patrimônio da União (ProAP). Diferentemente da PEC, que substitui essa receita contínua por uma cessão onerosa pontual, parcerias mantêm o fluxo financeiro, beneficiando municípios sem comprometer o controle federal. Regina dos Santos et al (2022) sugerem que a cogestão pode ser ampliada com acordos formais, como termos de cooperação, e o uso de tecnologias, como georreferenciamento, para agilizar a demarcação dos 33.000 km de costa ainda não mapeados.

Além disso, a gestão compartilhada atende às demandas de regularização fundiária, como no Complexo da Maré (RJ), sem violar a Convenção 169 da OIT, que exige consulta às comunidades tradicionais. Ao evitar a transferência de domínio, esse modelo reduz riscos de judicialização e privatização indireta, como a restrição de acessos públicos observada em Tamandaré (PE) (Câmara et al, 2023). Assim, a gestão compartilhada surge como uma alternativa viável à PEC 03/2022, equilibrando interesses locais e nacionais, protegendo ecossistemas costeiros e garantindo a regularização fundiária de forma ordenada e sustentável (Rosim et al, 2024), em conformidade com os princípios constitucionais e as metas do Acordo de Paris.

3 PRIVATIZAÇÃO INDIRETA E ACESSO PÚBLICO

Outro aspecto que demanda atenção decorre da eventual transferência de seu domínio para estados, municípios, e em especial aos particulares, ao avaliar o risco de privatização indireta de áreas costeiras e a restrição ao acesso público às praias, que são bens de uso comum do povo, conforme o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Embora o texto da PEC não mencione explicitamente a privatização de praias, a transferência de terrenos de marinha pode limitar vias de acesso, como observado em Tamandaré (PE) (Câmara et al, 2023). As propriedades privadas já dificultam o uso público das praias nessa área (Figueroa et al, 2025), nesse sentido, a cessão de terrenos a particulares, especialmente ao setor imobiliário, pode resultar em barreiras físicas ou legais, como cercas e condomínios fechados, comprometendo o princípio constitucional do acesso universal.

Os terrenos de marinha, geridos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), incluem faixas estratégicas que margeiam praias e ecossistemas sensíveis, como manguezais. A transferência de domínio, especialmente a cessão onerosa para o setor imobiliário, pode incentivar empreendimentos que priorizem interesses privados, restringindo acessos públicos. A jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF, 2023) reforça que praias são bens públicos inalienáveis, e qualquer medida que limite seu uso coletivo viola a Constituição. A PEC, ao carecer de salvaguardas claras para proteger vias de acesso, aumenta o risco de privatização indireta, como já ocorre em áreas urbanas costeiras em que resorts e propriedades de alto padrão monopolizam trechos do litoral.

A ausência de regulação nacional unificada, decorrente da transferência para 279 municípios costeiros, agravaria esse cenário. As prefeituras pressionadas por lobbies imobiliários (Figueroa et al, 2025) podem flexibilizar zoneamentos costeiros, permitindo construções que obstruem o acesso público. Isso contraria o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC, Lei 7.661/1988), que prioriza o uso sustentável e coletivo das áreas costeiras. Além disso, a perda do controle federal sobre esses terrenos dificulta a fiscalização de ocupações irregulares, como aquelas que já impactam 50% das praias brasileiras (IBAMA, 2021). Alternativas como a manutenção do domínio da União, com ajustes no Decreto-Lei 9.760/1946 para facilitar a regularização fundiária, poderiam preservar o acesso público sem comprometer a função social das praias. A PEC 03/2022, portanto, exige uma análise crítica para evitar que a transferência de domínio resulte em exclusão social e ambiental, garantindo que as praias permaneçam acessíveis a todos, conforme mandato constitucional, e que interesses privados não prevaleçam sobre o bem comum.

3.1 DESAFIOS ADMINISTRATIVOS DA DEMARCAÇÃO

A demarcação dos terrenos de marinha enfrenta significativos desafios administrativos relacionados a aspectos técnicos e restrição orçamentária, o que acarreta a demarcação incompleta dessas áreas. Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) gerencia 565.000 imóveis cadastrados, mas apenas 15.000 km dos 48.000 km estimados de costa brasileira estão demarcados, conforme dados da SPU (2023). Essa lacuna, combinada com a complexidade de identificar ocupantes em áreas urbanas consolidadas, como o Complexo da Maré (RJ), pode gerar desmantelamento da rotina administrativa com a aprovação no curto prazo da PEC. A transferência de domínio sem um mapeamento completo dificulta a execução de cessões gratuitas para ribeirinhos e quilombolas ou onerosas para o setor imobiliário, comprometendo a eficiência do processo.

A demarcação incompleta é resultado de limitações históricas e tecnológicas, como a falta de recursos técnicos e humanos na SPU, agravada pela complexidade geográfica do litoral brasileiro, demonstra-se que os desafios não apenas burocráticos, mas também de tecnologias recentes (Silva et al, 2021). Cerca de 2,9 milhões de imóveis permanecem sem cadastro, dificultando a regularização fundiária (Barreto Kiyotani et al, 2024). A PEC, ao delegar a gestão para 279 municípios costeiros, transfere também a responsabilidade de completar esse mapeamento, mas a maioria dessas prefeituras carece de capacidade técnica e financeira. Essa descentralização pode intensificar conflitos fundiários, especialmente em áreas ocupadas por comunidades tradicionais, onde a ausência de títulos claros já gera disputas.

Além disso, a falta de clareza na transição de domínio pode aumentar a judicialização, e a aprovação da PEC sem um plano robusto de demarcação (Lobo, 2022) pode gerar insegurança jurídica, com questionamentos sobre a legitimidade das transferências. A modernização administrativa, uma

metodologia parametrizada com o uso de ferramentas de georreferenciamento disponíveis e parcerias com cartórios, poderia agilizar o cadastro sem extinguir o domínio da União. Essas medidas, aliadas a reformas no Decreto-Lei 9.760/1946, permitiriam regularizar ocupações de forma ordenada, mantendo a coerência com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Não agir com as cautelas devidas na aprovação ou mais aprofundada discussão da PEC 03/2022, pode agravar os problemas históricos. Nesse sentido, exige-se uma abordagem cautelosa para enfrentar os desafios administrativos da demarcação. Soluções como a ampliação da capacidade técnica da SPU ou a criação de um cronograma nacional de mapeamento poderiam mitigar riscos, garantindo a regularização fundiária sem comprometer a gestão estratégica do litoral. A análise desses desafios destaca a necessidade de priorizar a eficiência administrativa e a proteção dos bens públicos, evitando impactos negativos na governança costeira e na segurança jurídica das comunidades ocupantes.

3.2 ISONOMIA E CUSTO ONEROSO

Um aspecto relevante correlato é como avaliar a isonomia e os custos onerosos associados à aquisição de títulos, especialmente para ocupantes de baixa renda. Ao propor a transferência do domínio dos terrenos de marinha para estados, municípios ou particulares, a PEC cria potenciais desigualdades ao estabelecer que a cessão de terrenos será gratuita para ribeirinhos, quilombolas e populações de baixa renda, enquanto outros ocupantes, incluindo foreiros, terão que adquirir os imóveis por valores de mercado. Nesse sentido, os foreiros, que atualmente pagam taxas módicas de foro à Secretaria do Patrimônio da União (SPU, 2023), podem enfrentar custos significativamente mais altos para obter o domínio pleno, enquanto ocupantes irregulares poderiam ser beneficiados por isenções, ferindo o princípio da isonomia.

O custo oneroso da aquisição por valor de mercado é particularmente inviável para ocupantes de baixa renda em áreas urbanas consolidadas. Barreto Kiyotani et al (2024) aponta que o elevado custo de mercado, especialmente em regiões valorizadas, exclui populações vulneráveis do processo de regularização, perpetuando a insegurança fundiária. Além disso, a disparidade entre foreiros, que já contribuem com foro e laudêmio, e novos ocupantes pode estimular ocupações irregulares durante a tramitação da PEC, na expectativa de futuras isenções. Esse cenário compromete a equidade e a eficiência administrativa (CF/88, art. 37).

Lobo (2022) sugere que a regularização fundiária poderia ser alcançada por meio de alternativas menos discriminatórias, como a ampliação do aforamento gratuito ou preços acessíveis para todos os ocupantes, mantendo o domínio da União. Essas medidas evitariam a especulação imobiliária, que pode ser intensificada pela cessão onerosa (Câmara dos Deputados, 2022), mas que beneficia principalmente grandes incorporadoras. A ausência de critérios claros para definir baixa

renda na PEC também pode gerar interpretações inconsistentes entre os 279 municípios costeiros, agravando desigualdades regionais.

A manutenção do controle federal, com ajustes no Decreto-Lei 9.760/1946, permitiria regularizar ocupações sem violar a isonomia, garantindo que todos os ocupantes tenham acesso equitativo à titulação. A necessidade de políticas públicas que conciliem a função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII) com a proteção de bens públicos é um dos maiores desafios em comento. Assim, a PEC 03/2022 exige uma revisão cuidadosa para evitar que os custos onerosos e a falta de uniformidade criem barreiras à regularização, promovam desigualdades e incentivem a especulação, assegurando que a regularização fundiária seja inclusiva e alinhada aos princípios constitucionais de equidade e justiça social.

3.3 RISCO DE JUDICIALIZAÇÃO

O passivo judicial decorrente desses conflitos ambientais-administrativos é elevado e pode agravar significativamente o risco de judicialização, comprometendo a segurança jurídica, agravando os questionamentos de demarcações e direitos de ocupação. A falta de clareza na PEC sobre os procedimentos para a transição de domínio, especialmente em áreas com demarcação incompleta em que apenas 15.000 km dos 48.000 km de costa estão mapeados (SPU, 2023), pode intensificar litígios. A ausência de um plano detalhado para identificar ocupantes e regularizar 2,9 milhões de imóveis não cadastrados agrava a incerteza jurídica, gerando conflitos entre a União, municípios e particulares.

A transferência de domínio para 279 municípios costeiros, sem diretrizes regulatórias uniformes, pode violar competências constitucionais da União sobre bens públicos (CF/88, art. 20, VII), argumento corroborado por Santos et al (2025). Essa violação abre espaço para Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no STF, questionando a legalidade da PEC. Além disso, a cessão gratuita para ribeirinhos e quilombolas, embora necessária, carece de mecanismos que respeitem a Convenção 169 da OIT, que exige consulta prévia a comunidades tradicionais (Rodrigues, 2021). A não observância dessa obrigação internacional pode gerar ações judiciais por parte de grupos afetados, alegando desrespeito a direitos fundamentais.

A fragmentação regulatória decorrente da descentralização dificulta a aplicação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), aumentando disputas sobre o uso de áreas costeiras sensíveis, como manguezais. A falta de coordenação federal também pode levar a decisões municipais conflitantes, como autorizações de ocupação que desrespeitem zoneamentos ambientais, resultando em ações de improbidade administrativa contra gestores locais (TCU, 2022). A complexidade administrativa da SPU, já sobrecarregada, seria transferida a municípios com menor capacidade técnica, ampliando o risco de erros processuais e litígios.

Para melhor contextualização da eventual judicialização que envolver terrenos de marinha, ressalta-se como a Lei nº 14.711/2023, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas, introduziu um marco regulatório mais moderno e eficiente para as contratações públicas no Brasil. É importante destacar que a referida lei também abrange concessões de bens públicos da União, Estados e Municípios, com ênfase na promoção da eficiência administrativa, transparência e sustentabilidade (art. 1º). Essa lei estabelece regras específicas para a outorga, alienação e transferência de patrimônio público, alinhando-se ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular (art. 2º, inciso I).

O cerne do conflito reside no art. 177 da Lei 14.711/2023, que exige uma lei complementar federal para autorizar a transferência de bens da União para entes subnacionais (Estados e Municípios) ou particulares, especialmente quando se trata de bens de uso comum do povo ou de interesse coletivo, como os terrenos de marinha.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 03/2022, aprovada na Câmara em fevereiro de 2022 e em tramitação no Senado, visa revogar o inciso VII do art. 20 da CF/1988, extinguindo o domínio exclusivo da União sobre os terrenos de marinha. Em seu lugar, propõe:

i) Transferência gratuita para Estados e Municípios (279 costeiros) das áreas ocupadas por serviços públicos locais (art. 1º, §1º).
ii) Transferência mediante pagamento a ocupantes particulares (foreiros), com dedução de laudêmios pagos nos últimos 5 anos (art. 1º, §2º).
iii) Manutenção sob domínio da União apenas de áreas afetadas a serviços federais, unidades de conservação ou não ocupadas.

A mudança proposta pela emenda constitucional de forma direta, sem previsão explícita de regulamentação posterior via lei complementar omite mecanismos de transição que respeitem a Lei 14.711/2023 para operacionalizar as transferências.

De fato, a proposta cria um conflito normativo, primeiramente sob a perspectiva de hierarquia das normas, na medida em que apesar da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 03/2022 apresentar hierarquia normativa superior, não pode contrariar cláusula pétrea, mais especificamente o equilíbrio federativo (art. 60, §4º, I, CF). Assim, ao propor a transferência de bens sem a lei complementar nos termos do art. 177 da lei 14.177/2023, ignora as regras gerais de concessão e alienação de bens públicos, a qual exige regulamentação por lei complementar. No mesmo sentido, criaria um contexto de transferências precárias e desreguladas, fragilizando as relações jurídicas decorrentes e desrespeito ao zoneamento ambiental. Por fim, comprometendo o PNGC.

Alternativas como a modernização do Decreto-Lei 9.760/1946, com simplificação de notificações e ampliação do aforamento gratuito, poderiam reduzir a judicialização ao manter o

domínio da União e agilizar a regularização fundiária. Para Silva et al (2021), a implementação de ferramentas digitais, como georreferenciamento, pode melhorar a rastreabilidade de imóveis, minimizando conflitos. Assim, é imprescindível uma análise crítica da PEC 03/2022 para mitigar os riscos de judicialização, garantindo que a transição de domínio seja acompanhada de salvaguardas legais robustas, consultas às comunidades afetadas e um cronograma claro de demarcação, preservando a segurança jurídica e a proteção constitucional dos bens públicos e dos direitos coletivos.

3.4 REFORMA DO DECRETO-LEI 9.760/1946

A PEC das praias enfrenta críticas por desestruturar a gestão centralizada sem oferecer soluções administrativas robustas. Como alternativa, a reforma do Decreto-Lei 9.760/1946, que regula esses bens da União, poderia agilizar demarcações, simplificar notificações e facilitar a regularização fundiária, mantendo o controle federal. Essa abordagem preserva a competência constitucional da União sobre bens públicos (CF/88, art. 20, VII) e evita os riscos de fragmentação regulatória decorrentes da transferência para os municípios costeiros. A reforma poderia incluir aforamento gratuito para populações vulneráveis, como ribeirinhos e quilombolas, e preços acessíveis para outros ocupantes, promovendo equidade sem comprometer a arrecadação.

O Decreto-Lei 9.760/1946, embora eficaz para estabelecer o regime jurídico dos terrenos de marinha, enfrenta desafios devido à demarcação incompleta — apenas 15.000 km dos 48.000 km de costa estão mapeados (SPU, 2023) — e à complexidade de notificar 2,9 milhões de imóveis não cadastrados. Atualizações como a adoção de georreferenciamento e parcerias com cartórios para acelerar o cadastro de imóveis, reduzindo custos administrativos. A simplificação de processos de notificação, como a substituição de comunicações presenciais por meios digitais, poderia aumentar a eficiência sem alterar o domínio da União.

A reforma também pode incorporar isenções de foro para comunidades de baixa renda, alinhando-se ao princípio da função social da propriedade (CF/88, art. 5º, XXIII). Isso atenderia às demandas de regularização fundiária sem os impactos ambientais e financeiros da PEC, que substitui a receita contínua por uma cessão onerosa pontual, insuficiente para financiar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Lobo (2022) destaca que ajustes infraconstitucionais são mais eficazes para resolver pendências fundiárias, evitando a judicialização.

Além disso, a reforma poderia fortalecer a proteção de ecossistemas costeiros, como manguezais, que cobrem 1,4 milhão de hectares (MMA, 2023), ao manter a supervisão federal e integrar diretrizes do PNGC. Diferentemente da PEC, que descentraliza a gestão e aumenta a vulnerabilidade a lobbies imobiliários, a modernização do decreto garante uniformidade regulatória e consulta às comunidades tradicionais, conforme a Convenção 169 da OIT. Assim, a reforma do Decreto-Lei 9.760/1946 emerge como uma solução viável, conciliando regularização fundiária,

proteção ambiental e eficiência administrativa, sem os riscos de insegurança jurídica e perda de receita associados à PEC 03/2022, assegurando a sustentabilidade da gestão costeira brasileira.

3.5 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA SPU

Ao ignorar soluções administrativas sem emenda constitucional que decorreria da modernização da gestão sem comprometer o controle federal, soluções digitais implementadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) surge como uma alternativa viável para enfrentar os desafios de demarcação e regularização fundiária. Atualmente, apenas 565.000 imóveis estão cadastrados, e menos de um terço da costa brasileira foram demarcados (SPU, 2023). A implementação de tecnologias como georreferenciamento, parcerias com cartórios, universidades, ICTs e terceiro setor poderia reduzir o tempo de análise de 2,9 milhões de imóveis pendentes, aumentando a eficiência administrativa sem a necessidade de alterações constitucionais.

A transformação digital inclui o uso de sistemas de georreferenciamento para mapear com precisão os terrenos de marinha, superando limitações históricas, como a dependência de processos manuais. Parcerias com cartórios permitem a integração de dados fundiários, facilitando a identificação de ocupantes e a emissão de títulos.

Essa modernização preserva a arrecadação essencial para financiar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e a conservação de ecossistemas como manguezais. Diferentemente da PEC, a transformação digital mantém o fluxo financeiro, beneficiando os municípios costeiros com 20% da arrecadação via Fundo ProAP. A digitalização pode reduzir custos administrativos em até 30% (IPEA, 2023), permitindo a regularização de áreas ocupadas por comunidades vulneráveis, como quilombolas, sem violar a Convenção 169 da OIT.

Além disso, a transformação digital fortalece a governança costeira ao manter o domínio da União, evitando a fragmentação regulatória que a PEC causaria ao transferir a gestão para municípios com baixa capacidade técnica. Regina dos Santos et al (2022) destacam que a digitalização pode integrar dados ambientais e fundiários, apoiando o PNGC e metas climáticas do Acordo de Paris. Assim, a transformação digital da SPU oferece uma solução prática para os desafios de gestão, promovendo regularização fundiária, eficiência administrativa e proteção ambiental, sem os riscos de insegurança jurídica ou perda de receita associados à PEC 03/2022, garantindo uma gestão sustentável e coordenada do litoral brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 03/2022 promove um municipalismo exacerbado que ameaça a gestão integrada do litoral brasileiro. Geridos pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), esses terrenos, que incluem faixas de 33 metros a partir da linha de preamar média de 1831 e

ecossistemas sensíveis como manguezais em cerca de 1,4 milhão de hectares, gera arrecadação bilionária e recorrente em foro e laudêmio, financiando o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). A PEC, ao substituir essa receita por uma cessão onerosa de R$240 milhões, compromete a conservação ambiental e a resiliência climática, enquanto a descentralização para 279 municípios cria fragmentação regulatória, aumentando riscos de ocupação desordenada e erosão costeira, que já afeta 50% das praias brasileiras.

Ao analisar o relatório do Observatório do Clima, percebe-se que a desinformação amplifica visões simplistas, polarizando o debate entre defensores da regularização fundiária e que temem perdas ambientais, dificultando análises técnicas.

A desinformação surge da falta de clareza sobre os efeitos da PEC, que transfere a gestão de terrenos de marinha para 279 municípios, comprometendo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Relatos exagerados de privatização das praias ignoram que a proposta foca em terrenos adjacentes, mas subestimam riscos reais, como a ocupação desordenada de ecossistemas sensíveis (manguezais, restingas), que cobrem 1,4 milhão de hectares. O IBAMA destaca que 50% das praias brasileiras já sofrem erosão, e a descentralização pode agravar esse cenário, mas narrativas polarizadas desviam o foco de evidências científicas para disputas ideológicas.

A polarização também é alimentada pela ausência de comunicação clara sobre os impactos financeiros da PEC. A cessão onerosa é apresentada como benefício econômico, mas não compensa a perda bilionária de um ano sequer em foro e laudêmio, a qual também financia conservação costeira. A desinformação obscurece essa discrepância, enquanto interesses imobiliários exploram o debate para pressionar por flexibilizações regulatórias. Fóruns acadêmicos e técnicos devem priorizar dados objetivos, como os impactos climáticos, para contrapor narrativas sensacionalistas.

Nesta análise crítica, a PEC 03/2022 não privatiza praias diretamente, mas pode limitar acessos e comprometer a gestão ambiental, e, portanto, destaca-se a necessidade de campanhas educativas para esclarecer a proposta da PEC. Alternativas como a modernização do Decreto-Lei 9.760/1946 ou a gestão compartilhada entre União e municípios poderiam resolver questões fundiárias sem alimentar polarizações. Essas soluções mantêm o domínio federal, garantindo a proteção de bens públicos e a consulta da população.

Outro aspecto relevante é o federalismo cooperativo ou moderado atual, compartilha de 20% da arrecadação via Fundo ProAP, equilibra interesses nacionais e locais, como demonstrado em parcerias com Florianópolis. A PEC, por outro lado, pode marginalizar comunidades tradicionais, como quilombolas, e intensificar conflitos fundiários, configurando racismo ambiental (Filgueira, 2021), além de violar a Convenção 169 da OIT por ausência de consulta prévia. A proteção das praias como bens de uso comum contrasta com a transferência de domínio, ameaçando acessos públicos, nos quais as propriedades privadas já limitam o uso coletivo.

A reflexão proposta destaca que a regularização fundiária pode ser alcançada por reformas infraconstitucionais, como a modernização do Decreto-Lei 9.760/1946, que agilizaria demarcações (apenas 15.000 km de 48.000 km mapeados, SPU, 2023) e ampliaria o aforamento gratuito. Para tanto, a transformação digital da SPU pode colaborar para reduzir a judicialização e custos administrativos, mantendo o domínio federal. Essas alternativas são mais eficazes que a PEC, que compromete metas do Acordo de Paris ao facilitar a degradação de ecossistemas cruciais para mitigar eventos climáticos extremos.

A análise da PEC 03/2022 exige um debate técnico que pondere regularização fundiária, proteção ambiental e competências constitucionais. Casos como Belém, e as inundações no Sul ilustram a necessidade de soluções equilibradas. A gestão compartilhada e reformas legislativas oferecem caminhos para resolver pendências fundiárias sem sacrificar a sustentabilidade ou a função social dos bens públicos, evitando os riscos de insegurança jurídica, perda de receita e impactos ambientais associados à proposta.

REFERÊNCIAS

Amaral, D. N., Vasconcelos, F. P., de Morais, J. S. D., Barra, O. A. de O. L., & Rocha, C. da S. (2020). Intervenção antrópica desordenada e dinâmica costeira: um conflito autodestrutivo na praia de Morro Branco. Revista Brasileira de Geografia Física, 13(07), 3428–3447. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/246376/37830>

Brasil. (2015). Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a autorização para a venda de imóveis da União e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.760/1946, entre outros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13240.htm>

Brasil. (1946). Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>

Brasil. (1988). Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm>. Acesso em: 11 set. 2025.

Calado, T. de O., Cardoso, A. S., Marques, É. A. T., & Sobral, M. do C. (2020). Planos diretores na articulação da gestão de recursos hídricos com o uso do solo no entorno de reservatórios. Revista Brasileira de Geografia Física, 13(3), 958–972. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/242770/35287>. Acesso em: 13 out. 2025.

Câmara dos Deputados. (2022). Audiência Pública sobre a PEC 03/2022: impactos na gestão dos terrenos de marinha. Brasília: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 15 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/eventos/audiencia-pec032022>. Acesso em: 10 out. 2023.

Câmara, I. F. da; Holanda, T. F. de; Costa, M. B. (2023). Erosão e gestão costeira em praias protegidas por recifes no litoral sul de Pernambuco. Revista Brasileira de Geomorfologia, 24(1), artigo 2189. Disponível em: <https://rbgeomorfologia.org.br/rbg/article/view/2189>. Acessado em: 20 out. 2025.

Barreto Kiyotani, I., Fernandes Costa, W., & Santos, A. C. M. dos. (2024). Turismo de Base Comunitária no contexto do paradigma neoliberal: iniciativas contra-hegemônicas e a luta pela terra no Nordeste brasileiro. Via. Tourism Review, (26). Disponível em: <https://journals.openedition.org/viatourism/11892> Acesso em: 20 nov. 2025.

Hübner, J. C., Veiga, K. R., Longaray, A. S., Trentin, G., Caldasso, L. P., Umpierre, M. B. & Walter, T. (2020). Conflitos ambientais relacionados à pesca artesanal na zona costeira brasileira / Environmental conflicts related to artisanal fisheries in the Brazilian coast. Arquivos de Ciências do Mar, 53 (Especial). Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/56620>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Figueroa, I., Noriega-Narváez, G., & Márquez-Pérez, A. I. (2025). Privatization strategies of public spaces in the beaches of Santa Marta, Colombia. Veredas do Direito, 22. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vd/a/3pJmmgsRfRZC37fHc6GGvMk/abstract/?lang=en>. Acesso em: 10 nov. 2025.

Filgueira, A. L. de S. (2021). Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de espacialidades racializadas. Ateliê Geográfico, 15(2), 186–201. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie> ISSN: 1982-1956. Acesso em: 16 out. 2025.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). (2021). Relatório de Gestão — exercício de 2021. Brasília: IBAMA.
Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/20220525_Relatorio_de_Gestao_2021.pdf>. Acesso em: 02 out. 2025.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2023). Capacidade fiscal dos municípios costeiros brasileiros. Brasília: IPEA.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel schereron Climate Change. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Lobo, C. M. de A. (2022). Argumentação jurídica em conflitos fundiários urbanos: Análise de julgados do TRF da 3ª Região. Revista de Direito da Cidade, 14(2), 1116–1144. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.60030>. Acesso em: 02 out. 2025.

Marengo, J. A., Rodrigues-Filho, S., & Santos, D. V. (2021). Impacts, vulnerability and adaptation to climate change in Brazil: an integrated approach. Sustainability in Debate, 11(3), 14–23. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v11n3.2020.35624>. Acesso em: 12 set. 2025.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2022). Gestão de unidades de conservação costeiras: desafios e perspectivas. Brasília: MMA.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2023). Inventário nacional de manguezais e áreas úmidas costeiras. Brasília: MMA.

MOURA, E. A. D. C. (2024). A constitucionalização das políticas públicas e o federalismo assimétrico: arranjos interinstitucionais nas competências dos Municípios nas políticas urbanas. Revista Carioca de Direito, 5(2), 20-40. Disponível em: < https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/177>. Acesso em: 06 set. 2025.

Silva, L. G. da, & Muehe, D. (2025). Impacts of climate change on coastal erosion and marine flooding in the Rio de Janeiro metropolitan area. Journal of South American Earth Sciences, 138, 104-115. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0895981125003426?via%3Dihub>. Acesso em: 15 out. 2025.

Observatório do Clima. (2023). Desinformação e políticas ambientais no Brasil: impactos no debate público. São Paulo: Observatório do Clima.

Santos, R. dos; Wittenberg, A.; Pradera, G.; Henrique, G. D. (2025). Governança multinível no Brasil: uma revisão sistemática da literatura com ênfase nas dinâmicas urbanas e territoriais. Revista Políticas Públicas & Cidades, 14(3), e1937. Disponível em: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n3-11-2025>. Acesso em: 04 nov. 2025.

Rosim, D. Z., Santos, A. C. M., Scatena, T. P., & Baptista, D. (2024). Advocacy for land regularization in a multi-risk scenario: The case of the urban informal settlement 'Ocupação em Busca de Uma Moradia'. Planalto – Revista do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, (50). Disponível em: <https://doi.org/10.14195/2182-2387_50>. Acesso em 20 out. 2025.

Regina dos Santos, C., Polette, M., & Stanziola Vieira, R. (2022). Gestão e governança costeira no Brasil: O papel do grupo de integração do gerenciamento costeiro (GI-GERCO) e sua relação com o plano de ação federal (PAF) de gestão da zona costeira. Costas, 1(2), 136–162. Disponível em: <https://revistas.uca.es/index.php/costas/article/view/8936> Acesso em: 01 nov 2025.

Secretaria do Patrimônio da União (SPU). (2023). Relatório anual de gestão de terrenos de marinha. Brasília: SPU.

Silva, J. M. C. da, Dias, T. C. A. de C., Cunha, A. C. da, & Cunha, H. F. A. (2021). Funding deficits of protected areas in Brazil. Land Use Policy, 100, 104926. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104926>. Acesso em: 10 out. 2025.

Supremo Tribunal Federal (STF). (2023). Recurso Extraordinário 1.297.281: proteção das praias como bens de uso comum. Relator: Min. Luiz Fux, Brasília, 2023.

Taveira-Pinto, F., Paulo Rosa-Santos, & Tiago Fazeres-Ferradosa. (2020). Nota Editorial - Gestão e planeamento integrado das zonas costeiras da CPLP - Parte 1. Gestão Costeira Integrada, 20(2), 85–87. Disponível em: <https://doi.org/10.5894/rgci-n390>. Acesso em: 20 set. 2025.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2022). Auditoria na gestão de terrenos de marinha: desafios administrativos. Brasília: TCU.

VIEIRA, R.; MARTINS, D. F.; SILVA, L. G. Challenges in governance and funding for protected areas in Brazil. Land Use Policy, [s.l.], v. 105, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264831524796855 2>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Rodrigues, T. A., Souza, F. L. M., Queiroz, Z. F., & Nunes, C. (2021). Between resistance, advances and setbacks: a socio-historic overview of quilombola communities in Brazil and in the Cariri region of Cearense. Research, Society and Development, 10(11), e551101120087. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i11.20087>. Acesso em: 12 set. 2025.