



PARECER JURÍDICO SOBRE PRIVATIZAÇÃO DAS PRAIAS

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 03/2022
(Nº 39/2011, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS) *COORDENAÇÃO BRENO VALADARES

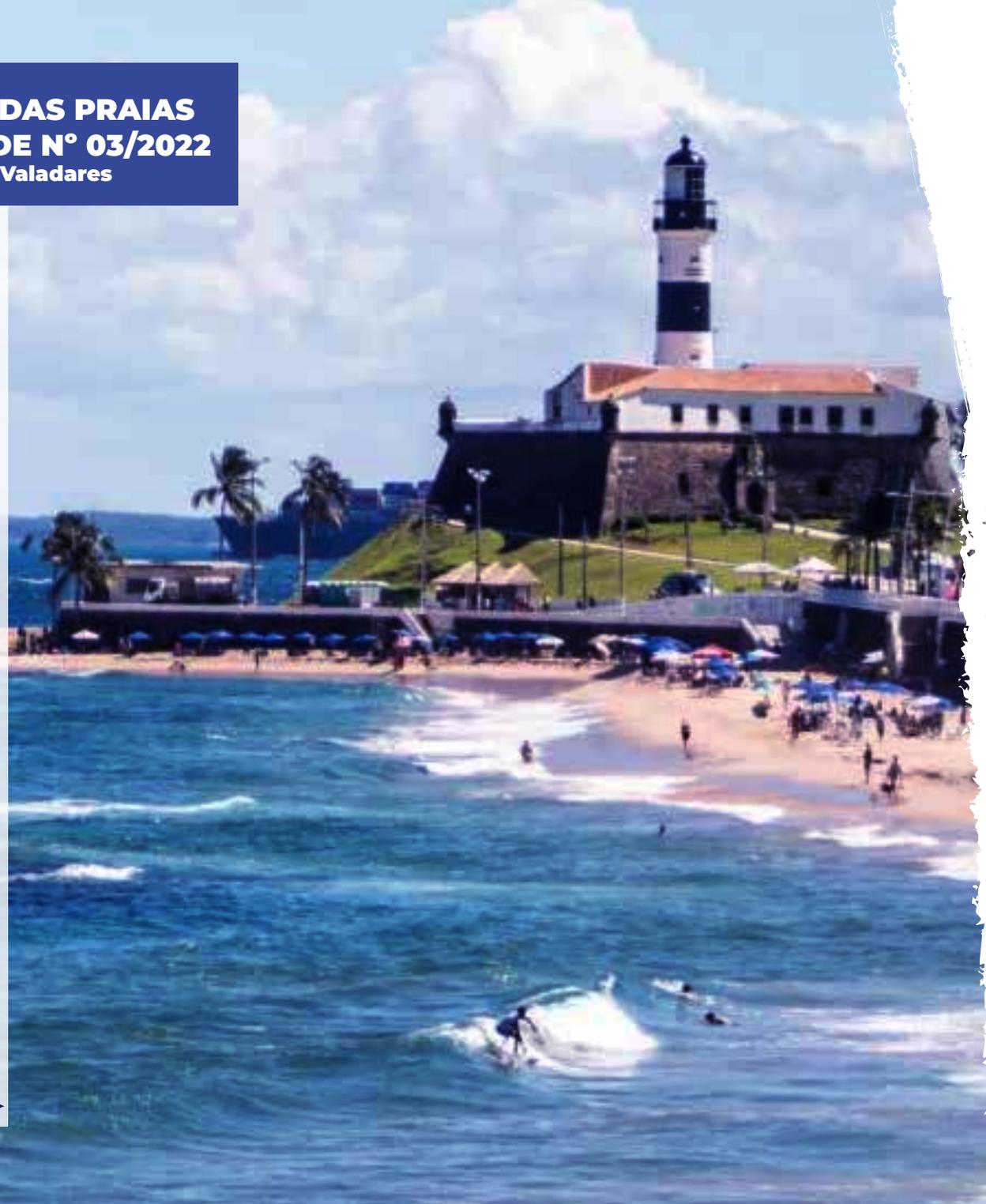
PARECER JURÍDICO SOBRE PRIVATIZAÇÃO DAS PRAIAS **PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 03/2022** **(Nº 39/2011, na Câmara dos Deputados) *Coordenação Breno Valadares**

Trata-se de Consulta formulada por Jones Bastos, Presidente do Movimento dos Sem Teto da Bahia e outros, acerca da denominada PEC DA PRIVATIZAÇÃO DAS PRAIAS, cujas repercussões na sociedade brasileira foram impulsionadas nas redes sociais e pela grande mídia deixando evidente uma clara dicotomia entre interesses privados e públicos.

É importante registrar, logo de início, que a preocupação da população e dos consulentes, não se resume a uma mera pergunta sobre se pode ou não haver privatização das praias no Brasil, e mais especificamente, se as praias de Salvador, capital da Bahia e primeira Capital do Brasil, podem ser de propriedade de alguém que tenha dinheiro suficiente para pagar por elas, se as mesmas teriam preço para serem adquiridas no mercado, e, finalmente, qual preço seria esse.

Para além destes primeiros questionamentos, pergunta-se: existiriam soluções que permitissem o desenvolvimento social e econômico de forma alternativa à privatização das praias?

De forma objetiva e para eliminar qualquer tipo de procrastinação ou construção de narrativa diferente, haja vista os grandes interesses em jogo e a fábrica de Fake News que monetiza mentiras e fragiliza o debate público verdadeiro, será reproduzida a pergunta feita pelos MSTs e outros e respondida através de sim ou não, para depois advirem os fundamentos jurídicos, desde a primeira Lei de Terras, nº 601, de 18 de setembro de 1850 até a Constituição Cidadão de 1988 e as leis especiais, ordinárias, decretos, resoluções e normas que regulam a matéria.



PERGUNTAS E RESPOSTAS:

MSTS e outros: - A Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022, em seu texto original, permite a privatização das praias em Salvador e no Brasil?

Resposta: SIM.

MSTS e outros: - A Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022, em seu texto original, poderia ser vetada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva?

Resposta: NÃO.

MSTS e outros: - A Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022, em seu texto original, permitiria que as praias de Salvador e do Brasil fossem privatizadas, proibindo ou restringindo acesso da população às praias?

Resposta: SIM.

MSTS e outros: - A Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022, em seu texto original, é Constitucional?

Resposta: NÃO.

MSTS e outros: - Atualmente, as praias de Salvador, capital da Bahia e primeira Capital do Brasil, podem ser de propriedade de alguém que tenha dinheiro suficiente para pagar por elas?

Resposta: NÃO.

MSTS e outros: - Atualmente, as praias de Salvador tem algum preço para serem adquiridas no mercado?

Resposta: NÃO.

MSTS e outros: - Existe alternativa à Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022 que permita o desenvolvimento social e econômico, gerando empregos, desenvolvendo o turismo, garantindo os direitos a população através da manutenção das praias públicas, evitando à privatização?

Resposta: SIM.

Da Proposta de Emenda à Constituição nº 03, de 2022 (Nº 39/2011, na Câmara dos Deputados)

A PEC da Privatização das Praias chegou ao conhecimento de grande parte da população brasileira de forma inusitada, colocando em evidência interesses econômicos individuais ou grupescos que conflitam com uma tradição brasileira de que as praias são públicas e gratuitas, contrariando, prima facie, os dois super princípios que regem a Constituição Brasileira de 1988: a Supremacia do Interesse Público e a Dignidade da Pessoa Humana.

A Proposição Legislativa visa alterar a Constituição, revogando o inciso VII do caput do art. 20 e o §3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

Determina o inciso VII, Art. 20, da CF:

Art. 20. São bens da União:

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

Determina o §3º do ADCT:

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

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

O texto da Projeto de Emenda Constitucional assim está descrito:

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

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

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

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

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

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

§ 1º A transferência das áreas de que trata este artigo será realizada de forma:

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

II – onerosa, nos demais casos, conforme procedimento adotado pela União nos termos do art. 3º desta Emenda Constitucional.

§ 2º As áreas não ocupadas de que trata o inciso I do caput deste artigo requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano serão transferidas ao Município, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei que regulamenta o art.

182 da Constituição Federal e as demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

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

Art. 3º A União adotará as providências necessárias para que, no prazo de até 2 (dois) anos, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional. Parágrafo único. Nas transferências de que trata o inciso III do caput do art. 1º desta Emenda Constitucional, serão deduzidos os valores pagos a título de foros ou de taxas de ocupação nos últimos 5 (cinco) anos, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

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

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 23 de fevereiro de 2022.

Do Erro Formal no Texto da PEC 03/2022

O Fazer da Lei exige dois aspectos fundamentais: a forma e o conteúdo.

Neste primeiro momento, é importante salientar a existência de erro formal no que tange a formulação da PEC. Há também com relação ao seu conteúdo, mas apenas para demonstrar a necessidade de mudança, mesmo que na forma, observe-se apenas o descumprimento da Lei Complementar 95/98, que versa sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Conhecida como a Lei que faz Leis, a LC 95/98 estabelece critérios objetivos que devem ser seguidos, visando a segurança jurídica, a harmonia e a possibilidade de interpretação da lei, por parte da sociedade, dos órgãos de execução e no próprio julgamento das possíveis ações judiciais pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, obriga-se o apontamento de que a Ementa não é capaz de por si só, realizar modificações na Lei, ainda mais na Constituição Federal. Afirma a mesma:

EMENTA DA PEC 03/2022

Revoga o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências

Qual a pretensão da PEC 03/2022? Revogar!!!

Porém, deveria o art. 1º da PEC ter redação conforme a própria ementa, trazendo o objeto da lei, e um texto capaz de realizar as mudanças desejadas, assim como pode-se detectar a já votada e aplicada com a legística correta a Emenda Constitucional nº 113, 2021, no art. 1º que assim determina:

Art. 1º Os arts. 100 e 160 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes redações: (...)

Ocorre que o art. 1º da PEC 03/2022 possui a seguinte redação:

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

Note-se o erro aqui determinante, o objeto da PEC é a modificação do texto constitucional, revogando o inciso VII do caput do art. 20 da CF e o § 3º do art. 49 do ADCT.

Neste sentido pergunta-se? Cadê a determinação de revogação? Não existe! O art. 7º

da LC 95/98 é minuciosamente claro ao apontar que “o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...)”.

Resta evidente que a PEC falha no cumprimento do requisito básico exigido pela LC 95/98, invertendo-se a técnica legislativa, deixando para o art. 4º a determinação de seu objetivo. É forçoso explicitar que a exigência do objeto da lei no art. 1º é para evitar justamente uma análise distorcida, bem como permitir a sociedade e aos parlamentares que apreciam o texto da emenda uma observação efetiva da norma, ou seja, se o objetivo não consta do art. 1º tem-se a ideia de que serve a desinformação e dificulta o exercício da atividade parlamentar.

Mas, para além do erro quanto a redação do art. 1º da lei, tem-se uma total falta de transparência quanto a aplicação e inserção da norma no universo jurídico.

Pergunta-se: Se ficam revogados o inciso VII do caput do art. 20 da CF e o § 3º do art. 49 do ADCT, o texto da PEC irá se posicionar em que artigo da Constituição Federal?

Para melhor entendimento sobre o tema, aplique-se o exemplo da EC 110, de 2021 que assim determinou:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 110, DE 15 DE MARÇO DE 2021

Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a

seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 18-A:

“Art. 18-A. Os atos administrativos praticados no Estado do Tocantins, decorrentes de sua instalação, entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, eivados de qualquer vício jurídico e dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários ficam convalidados após 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 12 de julho de 2021

A redação da Emenda Constitucional nº 110, de 2021, não deixa dúvidas quanto a inserção do texto no corpo da Constituição Federal, determinando-se explicitamente que passará a vigorar o texto do art. 18-A.

Agora, pergunta-se: onde estarão inseridos o texto do art. 1º e incisos, os artss. 2º e 3º, já que o art. 4º está totalmente equivocado em sua posição e o art. 5º trata apenas de cumprimento de exigência quanto a entrada em vigor da lei.

Apontados os erros formais, há necessidade de adentrar-se na seara material, trazendo luz a ataque frontal aos direitos e garantias fundamentais, mas não sem antes dizer que os erros formais e as omissões legislativas não podem ser ingenuamente compreendidas como mera falta de observação por parte do redator, podendo servir de expediente que visa dificultar à sociedade a percepção do verdadeiro espírito da lei.

Dos Fundamentos Sociais, Jurídicos e Políticos

A Lei é o instrumento de ação do Estado. Ao contrário do cidadão comum, homens e mulheres conhecidos como pessoas físicas, empresas e personalidades jurídicas de direito privado, que possuem a liberdade de agir, tendo a lei como forma de impor determinados limites e obrigações, o Estado só age por força de lei.

A construção de uma escola, de um posto de saúde, a compra de vacinas, os investimentos em infraestrutura, o pagamento de dívidas e precatórios, são ações do Estado vinculadas a lei. Até mesmo situações de urgência e emergência, como o socorro ao Rio Grande do Sul, as enchentes na Bahia, a seca e as calamidades públicas devem ser autorizadas por lei.

A tradição legislativa no Brasil iniciou com a outorga da Constituição Política do Império do Brasil, de 05 de março de 1824. Este é o primeiro marco do processo legislativo no país, afinal, não existe independência sem a possibilidade da Nação confeccionar sua própria lei.

Este marco fundamental do Brasil passou por um processo de construção deveras singular, com características bem próprias e que criou raízes tão profundas que permanecem até os dias de hoje, inclusive no que tange ao tema da PEC da Privatização das Praias. Afinal, lei é forma, mas também é conteúdo.

O Fazer da Lei

A Lei é o instrumento pelo qual age o Estado no Brasil, tendo como mais alta referência a Constituição. Como bem explicita a Constituição de 1824, trata-se de uma Carta Política que funda a organização do Estado, determinando os Poderes políticos, seus limites, o poder-dever de cada função.

E retornar à tradição legislativa brasileira e marco inicial do nosso constitucionalismo é fundamental, porque demonstra claramente que fazer lei não é meramente forma, mas conteúdo e que seu texto, seu alcance e sua execução dependem de quem as redija, pense e execute.

O Brasil nasce como um império, e a demonstração de poder feita pelo Imperador deu-se na largada, quando – modificando o texto aprovado na Assembleia Geral Constituinte – outorgou a primeira Carta Magna determinando que o Governo era Monárquico Hereditário, Constitucional e Representativo (art. 3º, CI/1824), reconhecendo os Poderes Políticos como 4: Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial

(art. 10, CI/1824).

Foi sob essa formação política que foi formado o Processo Legislativo no Brasil, determinando como se fazer a lei; através de desígnios constitucionais, tratando no Capítulo IV sobre o Poder Legislativo. Basicamente, a Constituição Imperial determinou a organização do legislativo, suas competências e atribuições, do Art. 13 ao Art. 51, adentrando no Fazer da Lei mais especificamente no Capítulo IV, da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis, do Art. 52 ao Art. 70. Os ritos mais detalhados foram feitos interna corporis pelas Casas Legislativas, através dos Regimentos Internos tanto da Assembleia Geral, como da Câmara e do Senado.

A Constituição Imperial dizia quem poderia fazer a lei. No Capítulo VI, trata-se de Eleições, do Art. 90 ao Art. 97. Este capítulo é o exemplo muito bem definido de como é construída a narrativa de determinadas leis excludentes do país. Primeiro, elas dizem que todo mundo pode tudo, e nos seus labirintos vai eliminando quem o poder econômico e político quer eliminar.

Afirma-se que “a Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo Cidadão nos negócios de sua Província, e que são imediatamente relativos aos seus interesses” (art. 71, CI/1824), que “o Brasil é a associação política de todos os Cidadãos Brasileiros, que formam uma Nação livre e independente” (Art. 1º, CI/1824), mas a medida que o texto vai sendo redigido, a cada artigo e parágrafo vão sendo excluídos mais e mais pessoas, ao ponto de no Art. 95 assim determinar:

Constituição Imperial de 1824 (texto original)

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

- I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94.
- II. Os Estrangeiros naturalizados.
- III. Os que não professarem a Religião do Estado.

Após uma séria de exclusões, retirando-se a possibilidade de participação como eleitores mulheres, negros, imigrantes, indígenas, por fim, real-



para o Fazedor de Leis, ou Deputado, exigindo apenas 3 (três) características: Homem Rico, Branco e Católico.

Aos Senadores, com cargo vitalício e escolha do Imperador, exigia-se também a idade mínima de 45 anos, que tivesse prestados serviços a Nação e a riqueza mínima de 800.000 réis anuais.

Neste cenário, nasceu o processo legislativo no Brasil.

Da Lei de Terras e da Lei Eusébio de Queirós: Formação da Estrutura Piramidal da Discriminação e Desigualdade no Brasil

O Brasil independente tem suas contingências e demandas. A primeira dela é o Fazer da Lei, sob o dever de criar um arcabouço jurídico que organize e legitime a ação do Estado.

Entre a luta pela manutenção da independência, a luta pela consolidação do poder das elites regionais, superando-se as disputas com Portugal, o retorno do Imperador à Europa, o período Regencial, e o florescer do Segundo Reinado com a antecipação da maioridade de D. Pedro II, que assume o trono aos 15 anos, o Brasil não consegue a homogeneidade e harmonia política necessária para assentar o domínio político necessário para executar o plano de consolidar o domínio da terra e estabelecer o manejo da produção pautada na exploração da mão de obra escrava e na importação de outros braços fortes.

Com a estabilidade política, finalmente a elite política, formada pelos Saquaremas e os Liberais, se revezam para a implementação do planejamento realizado meticulosamente, cujas bases econômicas seriam a continuidade da exploração da mão de obra escrava, a importação de mais trabalhadores e a proteção nacional através de tarifas, garantindo-se aos latifúndios, a indústria, comércio e mineração no Brasil as condições mais favoráveis de enriquecimento.

A Lei então passou a servir aos interesses dessa elite política e econômica. Vieram a Lei Alves Branco (1844) e o parlamento forja duas leis fundamentais para a formação da pirâmide discriminatória do Brasil; a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queirós. Esta, Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850 e essa, Lei 601, de 18 de setembro de 1850, promulgada apenas com 14 dias de intervalo.

Fora então no Segundo Reinado que restaram estabelecidas as condições de privilégios até hoje vigentes: tributação e financiamento do estado para a geração de ir-

riqueza da elite, a garantia de mão de obra barata e abundante e, por último, mas não menos importante, o controle da terra.

Da Lei de Terras

A ocupação e propriedade das terras no Brasil Imperial fora uma preocupação desde a sua independência. A confusão herdada do período colonial advinha de uma burocracia ineficiente e corrupta na formação das sesmarias. Em 17 de julho de 1822, José Bonifácio expediu a Resolução nº 76, ao decidir um caso sobre posse de terras:

RESOLUÇÃO Nº 76 – REINO – DE CONSULTA DA MESA DO DESEMBARGO DO PAÇO DE 17 DE JULHO DE 1822¹

Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte.

Foi ouvida a Mesa do Desembargo do Paço sobre o requerimento em que Manoel José dos Reis pede ser conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente.

Responde o Procurador da Coroa e Fazenda: Não é competente este meio.

Deve portanto instaurar o suplicante novo requerimento pedindo por sesmaria as terras de que trata, e de que se acha de posse; e assim se deve consultar.

Parece à Mesa o mesmo que ao Desembargador Procurador da Coroa e Fazenda, com que se conforma. Mas V.ª Real Resolverá o que houver por bem.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1822.

Resolução

Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa.

Paço, 17 de julho de 1822.

Com o rubrica de S.ª Real o Príncipe Regente.

José Bonifácio de Andrada e Silva.

O Império necessitava resolver a questão da terra. Nasce no parlamento, em plena Assembleia Geral Constituinte, uma Emenda apresentada pelo o

¹ Fonte: Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata organizada por Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Farias (Brasília: MDA, 2007, p. 44).

Sr. Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, em 14 de julho de 1823, que visava a suspensão das concessões das sesmarias.

A Emenda, em 29 de Julho de 1823, em sede de 2ª Discussão, fora percebida como erro formal na técnica legislativa, tendo sido corretamente convertida em outra proposição, a Indicação 01/1823, que propunha a suspensão de concessão de sesmarias:

Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil

Proposição: Indicação nº 1/1823

Casa de Origem: Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil.

Autor: Nicolau Pereira de Campos Vergueiro

Data de apresentação: 14-07-1823

Ementa: Propõe que se suspendam as concessões de sesmarias e que a comissão de agricultura apresente um projeto de lei sobre as terras públicas contendo providências para o pretérito e regras fixas para o futuro.

Somente após 20 anos, o Poder Legislativo encaminhou requerimento para a construção de uma Lei de Terras. Ficou a cargo de Joaquim José Rodrigues Torres, então Ministro da Marinha e Deputado, o requerimento à Câmara dos Deputados para a apreciação da proposta encaminhada pelo Governo.

Esse requerimento transformou no Projeto de Lei 94/1843. Aberta então a Sessão de 10 de Junho de 1843², o expediente constava da apresentação do “Projeto sobre colonização. Indicação e Urgência”. Incumbiu-se da iniciativa o próprio, logo após a abertura da sessão, as 10:05 da manhã:

“Senhor presidente, pedi a palavra simplesmente para apresentar a Câmara este projeto: é o projeto ministerial: não podendo se apresentado por um membro do gabinete, eu apresento como meu. É lido, e julgado objeto de deliberação, o seguinte projeto:

A Lei de Terras foi um marco no Brasil, na ciência do Direito e, mais especialmente, no Processo Legislativo. Dela nasceu a 1ª Indicação do Parlamento Brasileiro. Contando de 1823, até 1850, foram 27 anos de gestação.

Feita por uma Assembleia Geral repleta de proprietários de terras, de títulos e de escravos, ela contribuiu decisivamente para a formação e consolidação da Pirâmide Estrutural do país, cuja desigualdade é a principal característica.

2SESSÃO DE 10 DE JUNHO DE 1843 - PRESIDÊNCIA DO SR. CAVALCANTI DE LACERDA - SUMÁRIO - Expediente - Projeto sobre colonização, Indicação e Urgência. - Ordem do dia - Rejeição do Projeto sobre a compra do trapiche da cidade. - Discussão do projeto sobre Monte-pio. - <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=132489&Pesq=30%201%c3%a9guas&pagfis=20413> (30/05/2024)

Em 23 (vinte e três) artigos, ela não apenas definiu quem poderia ter terra e como poderia. Em outra via, decidiu também quem não poderia ter terra.

O Art. 1º³ proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra.

Eram 4 (quatro) os tipos de terras consideradas devolutas⁴: a) As que não se achavam aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal. b) As que não se achavam no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. c) As que não estavam dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas pela lei. d) as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei.

Para a aplicação da política de terras, colonização, venda e regularização, o Governo estava autorizado a criou, através do Decreto nº 1.318, de 30 de Janeiro de 1854, a Repartição Geral das Terras Públicas, para dirigir a medição, divisão, descrição das terras devolutas e sua conservação, além da fiscalização sobre a venda e distribuição.

Em uma política de Estado que visava consolidar a terra como garantidora do poder econômico e político da elite nacional, com a consolidação de latifúndios e dos braços fortes disponíveis à agricultura, indústria, comércio e mineração, as praias eram tidas como terras do império, não sendo possível a sua privatização por nenhum meio, nem ocupação, nem compra. Ou seja, sob o regime imperial, em que foi incentivada a compra de terras do Estado por parte da elite econômica e os maiores privilégios à elite política, excluindo mulheres, estrangeiros, negros e negras, grande parte da população brasileira, mesmo sob essa condição social, as praias eram consideradas públicas.

Do Estatuto da Terra de 1964

Passaram-se 114 anos até que viesse uma legislação que tratasse novamente sobre terras no Brasil. Após tantas e tantas modificações políticas, sociais e culturais, passados tantos governos, inclusive com mudança de Regime Político, do Império para a República, o Brasil mantinha a estru-

3 Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

4 Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (Lei de Terras – 601/1850).

tura latifundiária e de concentração de terras.

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada de Estatuto da Terra advém da necessidade pós Golpe Militar de 1964 responder à anseios advindos do campo, especialmente no combate às Ligas Camponesas, formadas como movimento social organizado que reivindicava a repartição de terras devolutas ou improdutivas para a reforma agrária, possibilitando o desenvolvimento econômico do país através também de pequenas e médias produções rurais.

O Estatuto da Terra, em seu art. 1º, especifica seu objetivo de regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução de Reforma Agrária e Promoção da Política Agrícola, conceituando-as da seguinte forma:

a) Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

b) Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Assim como as leis imperiais, as normas da República Velha, do Governo Provisório, da Quarta República, e agora no nascedouro da Ditadura Militar, iniciavam falando dos direitos do povo. Com o Estatuto da Terra não foi diferente, pois assegurava a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social (art. 2º - Estatuto da Terra).

Dentre as determinações disposta no Estatuto da Terra, mesmo advindo de um governo ditatorial, cuja face autoritária permite legislar sem as barreiras jurídicas e políticas criadas em épocas democráticas, com atuação do Congresso Nacional, Poder Judiciário, oposição política e liberdade de manifestação, não houve quem ousasse retirar do povo brasileiro o acesso gratuito às praias e retira-las do status de terras públicas.

Das Praias como Bens Públicos de Uso Comum do Povo e a ameaça da PEC 03/2022

A sociedade brasileira se depara com o desafio nunca antes vivido na história do país. Se à época do império a elite política não teve coragem de privatizar as praias, se mesmo na época da ditadura militar foram preservadas as praias como bens públicos, no ressurgimento da democracia, em 16 de maio de 1988, antes mesmo da Constituição Democrática que nos

rege, houve a promulgação da Lei 7.661, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente.

Não se pode olvidar que muitos acreditam que uma lei pode, por si só, mudar completamente uma cultura ou tradições consolidadas pelo simples fato de sua inclusão no universo jurídico. Daí, vem algo que infelizmente se tornou comum no Brasil: Leis que pegam, Leis que não pegam.

Ao constar no Art. 10 da Lei nº 7.661/88 que: “AS PRAIAS SÃO BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO, SENDO ASSEGURADO, SEMPRE, LIVRE E FRANCO ACESSO A ELAS E AO MAR, EM QUALQUER DIREÇÃO E SENTIDO(…)” fora apenas o reconhecimento de uma tradição nacional, sendo talvez a única cultura geral e irrestrita da sociedade brasileira, o único espaço em que verdadeiramente todos podem usufruir de gratuita, não importando se rico, se pobre, cor da pele, sexo, raça, família de nascimento, grau de instrução etc.

No mesmo ano de 1988, em 05 de outubro, fora promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Conhecida como Carta Cidadã, a principal lei do país fundou-se em princípios como a legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, impessoalidade, igualdade e tantos outros que lhes fizeram tornar-se conhecida como uma carta principiológica.

Da Supremacia do Interesse Público e Dignidade da Pessoa Humana

De forma bastante objetiva, nosso país definiu que, na hipótese de haver dúvida quanto a formulação, interpretação ou aplicação de uma lei, esta deverá levar em consideração os princípios que a regem, sendo que dois são os denominados Superprincípios: a Supremacia do Interesse Público e a Dignidade da Pessoa Humana.

É de fundamental importância que qualquer agente público, na hora de fazer uma lei, e quando for aplica-la, coloque como primeiro ponto de análise de está sendo Supremo o Interesse Público e se está levando em consideração da Dignidade da Pessoa Humana.

Como consequência desses dois lastros fundamentais, nascem outros princípios que visam assegurar os desígnios constitucionais.

Da vedação do retrocesso social

O princípio da vedação do retrocesso social é um determinante para as ações do Estado brasileiro, que impede que surjam leis, decretos ou ações e omissões estatais que retirem conquistas da sociedade brasileira, combatendo práticas discriminatórias, favorecimento de pequenos grupos em detrimento de outros, garantindo conquistas civilizatórias.

Do Princípio Republicano

República significa: “res” coisa; publicano, pública, do povo. Ao estabelecer sua forma de governo republicana, o Brasil optou por garantir que seu governo, seus bens e ações, estivessem a serviço e disposição de todos, indiscriminadamente.

Do Princípio Democrático

É a determinação de que todos possam participar das escolhas do Estado, desde a eleição dos governantes, até das ações que serão empreendidas pelo mesmo, através do fazer da lei e da sua implementação, permitindo a participação do povo diretamente ou através de seus representantes, mas não apenas nas escolhas das ações, mas como destinatários das políticas públicas, permitindo assim uma democracia material, em que o povo possa usufruir das conquistas e das riquezas de sua Nação.

Do Princípio do Direito

É o estabelecimento de uma sociedade que coloca o Direito como freio aos excessivos poderes de uns em relação à outros, sejam eles poderes de forças bélicas, políticas ou econômicas, tendo a lei como parâmetro fundamental de desenvolvimento das relações humanas e a democracia como forma de participação social no fazer da lei.

Da Constituição Federal de 1988

A Constituição brasileira é um marco civilizatório fundamental em nossa história. Os constituintes foram muito felizes e sábios na construção de uma Lei Fundamental que é flexível e generosa, que absorve o desenvolvimento e as conquistas civilizatórias, ela é intransigente e extremamente rigorosa com ataques que por ventura existam contra nós brasileiros.

Tem coisas que a Constituição não abre mão, por exemplo: a divisão do Brasil em forma de estados e municípios; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e questões fundamentais como a questão do praia como bem público, universal e gratuito.

A praia como bem público e gratuito está inserida como clausula pétrea da constituição, no Art. 60, §4º, pois está entre as garantias e direitos individuais. Esse é um caso concreto de aplicação imediata e direta do comando constitucional, já que alguns aspectos podem parecer gerais e se apresentarem em uma complexa gama de aplicabilidade, como a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Ao contrário de diversos direitos e garantias individuais que dependem de políticas públicas para a efetivação, garantir o direito às pessoas de irem à praia não exige praticamente nada do Estado, nenhuma construção, ou investimento, pelo contrário, impedir que as pessoas possam ir à praia é que exige que sejam feitos muros, edificações, barreiras, demandando ações humanas concretas que cerceiam a liberdade, o direito de ir e vir, ao entretenimento, ao convívio social e familiar, ou seja, todos os benefícios advindos de praias públicas e gratuitas.

Importante registrar que, atualmente, os terrenos de marinha e as praias de Salvador, ou quaisquer outras do Brasil, não poderiam ser compradas por nenhum valor, já que não são bens disponíveis para compra e venda. Outrossim, não quer dizer que não haja meios que estes espaços contribuam – como já o fazem em diversos espaços – para a qualidade de vida e desenvolvimento econômico do povo brasileiro.

Da Privatização das Praias e dos Terrenos de Marinha

Privatizar é tornar privado, transformar algo que está em domínio e uso público para utilização de interesse privado.

Porém, privatizar não é uma palavra tecnicamente utilizada no fazer da lei. Como é de conhecimento geral, as transferências realizadas dos bens, empresas e áreas do Estado para a iniciativa privada utilizam palavras como alienação, domínio, dentre outras.

Não assiste razão aqueles que defendem a PEC 03/2022 utilizarem o argumento de que não se trata de privatização porque não é feita referência direta a essa palavra diretamente. Muito embora não exista na PEC a palavra privatização, é muito claro e evidente que é o que efetivamente ocorrerá.

O Art. 1º fala que assim ficaram a PROPRIEDADE: “passam ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes”, bem como ainda transfere a propriedade e o “domínio pleno dos respectivos estados e municípios”, obrigando que a União realize de todos os atos administrativos de transferência no prazo de 2 anos.

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

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

III – passam ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publi-

cação desta Emenda Constitucional;

Art. 3º A União adotará as providências necessárias para que, no prazo de até 2 (dois) anos, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional. (...)

Dos Meios de Desenvolvimento Econômico e Social das Praias Públicas e dos Terrenos de Marinha

O fato de estar sendo feita a defesa da praia ou dos terrenos de marinha como bens públicos, universais e gratuitos, não exime o poder público e a sociedade de reconhecerem estes espaços como fruto de desenvolvimento econômico, com geração de riqueza ou até mesmo sobrevivência, gerando também dignidade através de diversos tipos de atividades.

Neste sentido, este opinativo passa ao último questionamento realizado pelo consulente: Existe alternativa à Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2022 que permita o desenvolvimento social e econômico, gerando empregos, desenvolvendo o turismo, garantindo os direitos a população através da manutenção das praias públicas, evitando à privatização?

A resposta é SIM.

A Administração pública possui diversos instrumentos que podem ser utilizados para o desenvolvimento das praias e dos terrenos de marinha, sem necessariamente tenha que abrir de sua soberania e propriedade. Temos como exemplos a formação de Reservas Extrativistas Marinhas, a realização de convênios, termos de parceria, contratos de gestão, concessões de serviço público, contrato de gerenciamento dentre tantos outros que podem e devem ser firmados entre os poderes públicos; União, Estados e Municípios, ou mesmo entre estes e homens e mulheres, famílias, associações, cooperativas, até mesmo com empresas privadas e outros tipos de organização não governamental, que visam lucro ou não.

Seria demasiadamente precipitado apontar quais instrumentos deveriam ser utilizados nas praias de Salvador e do Brasil, haja vista a pluralidade de dimensões, diversidade de climas e as diferenças existentes de centros urbanos, localidades mais distantes, zonas costeiras que possuem tantas características que somente estudos individualizados de viabilidade econômica ambiental e análises minuciosas de impacto regulatório seriam capazes de apresentar, neste ou noutro caso, o melhor instrumento jurídico a ser firmado entre os entes federados, ou entre estes e o universo privado.

Este é o Parecer, SMJ.

André Elbachá Vieira OAB/BA 20.080

Andréia Prado OAB/ BA 53.563

Augusto Sérgio São Bernardo OAB 14972

Belisa Morais OAB/BA 79.984

Breno Valadares OAB/BA 24.450

Bruno Almeida Torres OAB/BA 25.663

Bruno Santos Gomes OAB/BA 76.061

Dandara Amazzi Lucas Pinho OAB/BA 35.823

Filipe Vieira OAB/BA 34436

José Mário Dias Soares Júnior OAB/BA 56.498

Letícia Silva Lins OAB/BA 66.138

Lorena Aida Ribeiro Scaldaferrri OAB/BA n 50884

Luis Eduardo Figueiredo Reis OAB/BA nº 50.290

Lucas Maia OAO/BA 39.728

Luiz Felipe Castro OAB/BA 44.926

Mário Henrique de Almeida Scaldaferrri OAB/BA n 24712

Paulo Andrade OAB/BA 34.889

Paulo Teixeira. OAB/BA 22676

Raoni Andrade Rodrigues OAB/BA 45.876

Richard Lacrose de Almeida OAB/BA 60.354

Sara Mercês dos Santos. OAB/BA. 14.999

Uedson Luiz Lima da Silva OAB/BA nº 69.567

Vinicius Araujo OAB/BA 19.430

