

# PROTEÇÃO CONFERIDA À ZONA COSTEIRA BRASILEIRA NA ESFERA DO MUNICÍPIO

PROTECTION AFFORDED TO THE BRAZILIAN COASTAL ZONE IN THE CITY SPHERE

*Lair da Silva Loureiro Filho\**

## Resumo:

Este trabalho trata da competência do Município, na defesa do interesse local na zona costeira urbana brasileira, na disciplina do uso e ocupação do solo, das atividades desenvolvidas na região e da fruição da praia enquanto bem de uso comum do povo. Defende a extinção do instituto do terreno de marinha, construído com base em critérios dotados de pouca cientificidade e estribado nos fundamentos de defesa nacional, instrumento condutor de política nacional de proteção ambiental e de planejamento urbano, argumentos que não mais subsistem em face da atual tecnologia de defesa, da superveniência da política urbana delineada no art. 182 da Constituição Federal, efetivada pela Lei n. 10.257 de 10.7.2001, da previsão da participação do Município no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e da utilização dos recursos provenientes do Projeto Orla, especialmente pelos Municípios de pequeno porte, desprovidos de recursos e quadros. O estudo também defende a consolidação na esfera municipal do regramento da zona costeira, compreendendo o terreno de marinha e a orla marítima, salientando-se, ainda, que este tratamento unitário não deve implicar na transferência das receitas hauridas pela União ao Município e tampouco na criação de novos tributos.

Palavras-chave: Zona costeira. Projeto Orla. Gerenciamento costeiro. Terreno de Marinha. Município.

## Abstract:

This paper deals with the powers of the city in the defense of local interest in Brazilian urban coastal zone, in the course of the use, occupation, and the activities developed in the region and the enjoyment of the beach as a common use good. The author advocates the extinction of marine land rules, based on criteria provided with little scientific as national defense grounds, as a steering instrument of national environmental protection policy and urban planning arguments that no longer exist in the face of current technology defense, since the enactment of the urban policy law outlined in the article 182 of the Federal Constitution, transformed into law by the Law n. 10.257 of 7.10.2001, the forecast of participation of the Municipality in the National Coastal Management Plan, and the use of resources from the edge project, especially by small municipalities, devoid of resources and frames. The study also supports the consolidation at the municipal level of management coastal zone, including the marine ground and the seafront, stressing also that this unit treatment should not result in the transfer by the Federal Government to the municipality nor the creation of new taxes.

Keywords: Coastal zone. Edge project. Coastal management. Marine land. City.

---

\* Doutor em Direito (USP), Mestre em Direito do Estado (USP), Especialista em Direito Constitucional Comparado (Samford University). E-mail: lairloureiro@usp.br.

## 1. Proteção jurídica conferida à zona costeira brasileira

O art. 225, § 4º, da Constituição Federal erigiu a zona costeira à condição de patrimônio nacional, determinando que sua utilização assegure a preservação do meio ambiente.<sup>1</sup>

No plano infraconstitucional, a proteção da zona costeira tem sido objeto de contínuo regramento.

A Lei n. 6.938, de 31.8.1981, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, regulamentando o inc. II do art. 9º pelo Decreto n. 4.297, de 10.7.2002, que disciplinou seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e estabeleceu critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE.

A Lei n. 7.661, de 16.6.1988, recepcionada pela Carta Magna de 1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) como um dos mais importantes aspectos da Política Nacional dos Recursos do Mar - PNRM e, por consequência, da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA.<sup>2</sup> O Decreto n. 96.660, de 6.9.1988, ao regulamentar o art. 4º da Lei n. 7.661, de 16.5.1988, criou o Grupo de Coordenação<sup>3</sup> incumbido de elaborar referido Plano, que restou aprovado pela Resolução n. 1, de 21.11.1990.

Assim, o PNGC foi constituído pela Lei n. 7.661, de 16.5.1988, cujo detalhamento e operacionalização foram objeto da Resolução n. 1, de 21.11.1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, aprovada após audiência do

---

<sup>1</sup> A temática ambiental é tratada em todo o texto constitucional, art. 23, III, VI e VII; 26, II; 170, VI; 174, § 3º, 225.

<sup>2</sup> O inciso I do art. 3º indica os bens sobre os quais deverá incidir o zoneamento de usos e atividades. Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na zona costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

O art. 5º estabelece os aspectos que deverão ser contemplados, prevalecendo, no concerto das competências federativas, as disposições mais restritivas.

Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

<sup>3</sup> Este Grupo é composto por dez representantes de órgãos públicos, sendo nove provenientes de órgãos federais (dois da Marinha - sendo um o seu Secretário, e mais um de cada um dos seguintes Ministérios: Fazenda, Agricultura, Interior, Indústria e Comércio, Habitação e Bem-Estar Social, Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República) e um representante da ABEMA - Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente, entidade que congrega os órgãos públicos estaduais ligados à proteção ambiental.

Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. O mencionado decreto foi revogado pelo Decreto n. 99.731, de 25.11.1990, posteriormente revogado pelo Decreto n. 1.540, de 27.6.1995.

O referido Plano optou por delegar aos Planos Estaduais a definição dos limites físicos do que venha a ser o ecossistema denominado de zona costeira, porquanto a heterogeneidade da costa brasileira (seja no tocante às paisagens e aspectos naturais ou mesmo em relação à forma de sua ocupação), bem como sua extensão, exigem a integração dos níveis locais e regionais com o nacional para que o Plano tenha eficácia.

Na proteção aos manguezais<sup>4</sup> e estuários, a aplicação do PNGC deve ser conjugada com a Convenção Iraniana de Ramsar, celebrada em 2.2.1972, com o intuito de despertar a atenção internacional a respeito da vertiginosa degradação das zonas úmidas, bem como sua vasta importância econômica, social, científica e recreativa. A referida Convenção é considerada uma regra de *soft law*, tendo em vista a sua flexibilidade, pois não representa um regime regulatório, nem prevê sanções pelo não cumprimento do tratado. Entretanto suas disposições constituem um tratado solene e nesse sentido - e só nesse, pois desprovido de sanção - tem caráter obrigatório com base no Direito Internacional.<sup>5</sup>

Por intermédio da Resolução n. 5, de 3.12.1997, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, em sua 135ª Sessão Ordinária, aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II - PNGC-II. Tal revisão, já prevista,<sup>6</sup> buscou adequar o PNGC à sua prática, contemplando atividades e demandas novas surgidas no âmbito da sociedade, cujo marco balizador está nos documentos gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, destacando-se, neste caso, a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” e a “Agenda-21”.

Enfim, o PNGC II consolidou os avanços obtidos no âmbito do PNGC, possibilitou o seu aprimoramento e ofereceu as condições necessárias para o atendimento

<sup>4</sup> Conferir DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana (Org.). *Povos e águas: inventário de áreas úmidas*. 2. ed. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, Universidade de São Paulo, 2002.

<sup>5</sup> Francelise Pantoja Diehl, Grazielle Xavier e Nívia Daiane Régis Brancher observam que toda sua estrutura é baseada em uma transparente responsabilidade comum e o não cumprimento desta expectativa pode gerar conflitos políticos e diplomáticos em fóruns internacionais de alta competência. O não cumprimento da Convenção pode afetar a sua eficácia, ou seja, os esforços para angariar fundos para a preservação das zonas úmidas ficam ameaçados com o descumprimento das diretrizes da Convenção. (DIEHL, Francelise Pantoja; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia Daiane Régis. Proteção jurídica dos manguezais e estuários: uma abordagem a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e da Convenção de Ramsar. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 11, n. 44, p. 9-39, out.-dez. 2006. p. 9-39; Ver também DIEHL, Francelise Pantoja; PEREIRA, Sharon de Rosa. Valoração econômico-ambiental das zonas úmidas costeiras: análise da inter-relação entre a Convenção Ramsar e a legislação brasileira de proteção da zona costeira. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 12, n. 48, p. 102-117, out.-dez. 2007. p. 102-117).

<sup>6</sup> Decreto n. 96.660, de 6.9.88, art. 4: Compete ao COGERCO, em face da implementação e do acompanhamento do PNGC: (...) II - providenciar a sua atualização, sempre que necessário.

das novas demandas que se apresentaram ao longo da extensa e heterogênea zona costeira brasileira, considerando sua morfologia e viés da ocupação econômica e social, circunstâncias que reforçam o papel do plano local em seu gerenciamento.<sup>7</sup>

O gerenciamento costeiro,<sup>8</sup> cujos princípios encontram-se no item 2 do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, constitui o instrumento fundamental de que o Estado dispõe para organizar o uso do espaço territorial e marítimo costeiro, devendo ser utilizado como mecanismo de participação e consulta permanente à população local, com vistas à solução de conflitos, conservação da natureza, melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida daqueles que habitam a região costeira.<sup>9</sup>

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro terá normas gerais, de competência legislativa da União, a quem caberá o norte da filosofia a ser seguida (e mesmo dos Estados em relação às diretrizes a serem observadas pelos Municípios), bem como normas especiais a serem ditadas pela União (em relação aos seus bens) ou pelos entes federativos a ela subordinados.

Neste caso, as normas gerais ditadas pela União serão cogentes aos Estados e Municípios, e as especiais apenas se versarem sobre bens de seu patrimônio.

---

<sup>7</sup> Cabe alusão à normatização editada após o PNGC II: Lei n. 9.605, de 12.2.1998 - disciplina as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamentada pelo Decreto n. 3.179, de 21.9.1999, posteriormente revogado pelo Decreto n. 6.514, de 22.7.2008; Lei n. 9.966, de 28.4.2000, dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, regulamentada pelo Decreto n. 4.871, de 6.11.2003; Resolução CONAMA n. 306, de 5.7.2002, estabelece os requisitos para a realização de auditorias ambientais, objetivando avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental nos portos, plataformas e refinarias, tendo em vista o cumprimento da legislação vigente e do licenciamento ambiental pela indústria de petróleo e gás natural e seus derivados; Decreto n. 4.983, de 10.2.2004, estabelece os pontos apropriados para o traçado das Linhas de Base Retas ao longo da costa brasileira; Decreto n. 5.300, de 7.12.2004 - regulamenta a Lei n. 7.661, de 16.5.1988, ao dispor sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima; Lei n. 11.428, de 22.12.2006, art. 2º, normatiza a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma da Mata Atlântica, especialmente consideradas a vegetação da zona costeira, incluídos os manguezais e vegetações de restinga; Lei n. 12.651, de 25.5.2012, institui o Código Florestal, com as alterações da Lei n. 12.727, de 17.10.2012.

<sup>8</sup> A expressão *gerenciamento* foi cunhada do termo *management* da lei norte-americana, definida como o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão da utilização dos recursos da zona costeira (SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 103).

<sup>9</sup> Reforça esse entendimento o escólio de José Afonso da Silva: “O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro constitui o principal instrumento de monitoramento do gerenciamento costeiro porque estabelece as diretrizes de ocupação do solo e de uso dos recursos naturais e ecossistemas costeiros; visa à identificação de unidades espaciais (zonas) que, por suas características físicas, bióticas e socioeconômicas, sua dinâmica e contrastes internos, devem ser objeto de atenção especial com vistas ao desenvolvimento de ações capazes de conduzir ao aproveitamento, manutenção e recuperação do seu potencial; porque constitui parâmetro ao qual se reportam todos os órgãos públicos e privados na orientação de sua atuação, bem como serve de base de referência para os planos diretores estaduais, regionais e municipais” (Id. *Ibid.*, p. 105-106).

Ao abordar a questão da ausência de normas gerais, Paulo Affonso Leme Machado observa:

A ausência de um plano, ou a não terminação de um plano em elaboração, ou a omissão de exigência de um plano, não conferem aos particulares ou ao Poder Público plena liberdade de ocupação e uso da Zona Costeira. As normas ambientais federais, estaduais e municipais já existentes deverão ser sempre pesquisadas e colocadas em prática no momento da concessão da autorização para instalar, operar ou construir, como, também, no momento de aplicar sanções.<sup>10</sup>

A conservação e proteção da região costeira deverão compreender: os recursos naturais renováveis ou não renováveis; ilhas costeiras ou oceânicas; recifes, parcéis e bancos de algas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares; baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; monumentos que integram o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.<sup>11</sup>

Com a finalidade de acompanhar as modificações socioeconômicas havidas no plano fático na zona costeira, como o uso e ocupação do solo, das águas, disciplina das atividades socioculturais, visando ao equilíbrio ambiental da região na acepção mais ampla, os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro serão instituídos por lei, que estabelecerá: os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira da sua área de atuação; o Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; os instrumentos de gestão;<sup>12</sup> as infrações e penalidades previstas em lei; os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação.<sup>13</sup>

Importante salientar, para o objetivo deste trabalho, que a elaboração de tais planos também competirá aos Estados e Municípios, ressaltando a importância deste enquanto gestor do território, sendo tais atividades sistematizadas em planos e programas tanto setoriais como integrados, tais como: planos de implantação de unidade de conservação, de educação ambiental, de desenvolvimento científico e difusão de tecnologias adequadas, de recuperação de áreas degradadas, de investimentos em coleta,

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1.076.

<sup>11</sup> Art. 3º, incs. I, II e III, da Lei n. 7.661, de 16.5.1988.

<sup>12</sup> Entre os instrumentos de gerenciamento ambiental serão considerados aqueles previstos no art. 9º da Lei n. 6.938, de 31.8.1981, com as alterações dadas pela Lei n. 7.804, de 18.7.1989 e Lei n. 11.284, de 2.3.2006.

<sup>13</sup> Art. 8º do Decreto n. 5.300, de 7.12.2004.

tratamento e disposição de efluentes sólidos e líquidos, de manejo de microbacias, programas de apoio a emergências e acidentes de ecoturismo, etc.

No âmbito do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Zoneamento<sup>14</sup> Ecológico-Econômico Costeiro deverá ser elaborado de forma participativa, estabelecendo as diretrizes dos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da zona costeira, devendo os ZEEC já existentes ser gradualmente compatibilizados com as orientações contidas no Decreto n. 5.300, de 7.12.2004.

Os resultados obtidos no monitoramento dos usos e ocupação do território na zona costeira, pelos Estados e Municípios serão encaminhados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, que os consolidará e divulgará na forma do Relatório de Qualidade Ambiental - Zona Costeira (RQA-ZC), com periodicidade bianual. Deverão ser considerados indicadores de qualidade que permitam avaliar a dinâmica e os impactos das atividades socioeconômicas, considerando, entre outros, os setores industrial, turístico, portuário, de transporte, de desenvolvimento urbano, pesqueiro, aquicultura e indústria do petróleo.<sup>15</sup>

Impende ressaltar que o legislador não fez nenhuma menção quanto ao repasse de fundos federais para Estados e Municípios, e tampouco criou fundo especial destinado ao custeio do gerenciamento costeiro ao considerar as seguintes fontes de recursos na execução do PNGC II: a) orçamento geral da União; b) orçamentos estaduais e municipais e Agências estaduais e municipais de financiamento; c) Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA, criado pela Lei n. 7.797/89; d) Agências federais de financiamento; e) Agências internacionais de financiamento; f) entidades e instituições financeiras públicas e privadas; e g) doações e legados.

Não há que se olvidar do aspecto primordial da questão, qual seja, a ineficácia de qualquer plano envolvendo os entes da federação, se não forem destinados ou repassados recursos conforme as competências que lhe fossem atribuídas, reforçando a importância do plano local ante a impossibilidade de um licenciamento federal para todas as atividades.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> José Afonso da Silva observa que o zoneamento consiste na repartição do território municipal, à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural e, no segundo, dividindo o território municipal em zonas de uso (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 182).

<sup>15</sup> Ver a respeito do assunto: JAKOB, Alberto Augusto Eichman. *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período de 1960-2000*. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia Economia Humana, UNICAMP, 2003.

<sup>16</sup> Paulo Affonso Leme Machado chama atenção para o problema: “Não há um meio mais eficaz de levar à prática o planejamento costeiro nacional pelos estados e municípios do que fornecer-lhes recursos

A guisa de breve conclusão deste tópico acresce notar outras razões para o chamado déficit de efetividade quanto à operacionalidade do ordenamento ambiental brasileiro, apontado por Odete Medauar: mais empenho governamental na preservação e defesa do meio ambiente; mais empenho governamental na efetivação da educação ambiental; maior empenho na difusão da informação ambiental, tanto por parte dos órgãos públicos quanto do setor privado; inserção do Direito Ambiental na grade curricular dos cursos de Direito.<sup>17</sup>

Desta forma, no que pese a importância da destinação de recursos para conferir eficácia à implementação do Plano, tal medida restará inócua se desacompanhada de outras providências igualmente relevantes, especialmente afetas à informação e educação.

## 2. Tutela da orla marítima e o Projeto Orla

O Decreto n. 5.300, de 7.12.2004, ao regulamentar a Lei n. 7.661, de 16.5.1988, e estabelecer os limites, princípios, objetivos, instrumentos, competências, regras de uso e ocupação da zona costeira e gestão da orla marítima, fornece os subsídios necessários à implementação do Projeto Orla,<sup>18</sup> resultado do Programa da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Projeto foi criado para responder a demandas de ordenamento do uso e ocupação das bordas litorâneas, que se tornaram evidentes na prática da gestão ambiental e patrimonial, como reflexo da fragilidade dos ecossistemas, da falta de planejamento, do crescimento desordenado das cidades, do aumento dos processos erosivos e das fontes contaminantes de orla.

---

financeiros, quando cumprirem as normas do PNGC. No sistema federativo não há outro meio de controle federal do que este - de natureza indutiva - a menos que se instituísem um licenciamento federal para todas as atividades a serem desenvolvidas na zona costeira brasileira, o que seria impraticável. A instrumentação legal da proteção da zona costeira, portanto, haverá de ser completada com mecanismos financeiros que possibilitarão aos estados e municípios bem cumprirem suas obrigações ambientais e culturais no litoral” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1.079).

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. O ordenamento ambiental brasileiro. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 698-708.

<sup>18</sup> O Projeto foi inserido em 1999 no âmbito do Grupo Interministerial de Gerenciamento Costeiro (GIGERCO) como parte das ações prioritárias do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAFZC), aprovado pela Resolução CIRM n. 5/1998.

A partir de um plano de intervenção construído de maneira participativa, o Projeto permite uma visão macroscópica do problema, ao definir critérios, priorizar investimentos públicos e privados no litoral, elaborando diagnóstico, classificação e definição de cenários de uso e ocupação da orla, por meio de relatórios que abrangem os seguintes tópicos: óleo e gás, biodiversidade, geomorfologia, dinâmica populacional, risco social, risco natural, risco tecnológico e gestão costeira.

No âmbito do referido Projeto, as atribuições reservadas aos entes federativos superiores possuem natureza de supervisão e coordenação, ao passo que aos Municípios compete a execução do projeto, o levantamento da documentação necessária, a elaboração do plano, o entabulamento de convênios, e a definição da agenda.<sup>19</sup>

Dessa forma, os arranjos institucionais propostos pelo Projeto Orla visam propiciar e estimular a elaboração de parcerias entre diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil, durante todo o seu desenvolvimento.<sup>20</sup>

A coordenação estadual deverá definir estratégias diferenciadas para atendimento aos Municípios selecionados, divididos em três níveis, considerando: a capacidade técnica das equipes; os arranjos institucionais locais/regionais; a disponibilidade de informações; e o comprometimento dos municípios na inserção das diretrizes do projeto no planejamento do território, dos usos do solo e dos recursos naturais.

A coordenação estadual também deverá elaborar um dossiê sobre o Município,<sup>21</sup> complementada por uma visita técnica à área de trabalho antes da oficina de capacitação.

A adesão dos Municípios por meio de convênios terá caráter voluntário,<sup>22</sup> comprometendo-se com o desenvolvimento de todas as fases de implementação, de

---

<sup>19</sup> Relatórios anuais da SPU/Ministério do Planejamento indicam os municípios que estão demandando a inserção no Projeto Orla e os obstáculos encontrados, em regra a falta de recursos e de pessoal qualificado.

<sup>20</sup> São atribuições da Coordenação Municipal: formular propostas de adesão ao Projeto junto à Coordenação estadual; elaborar agenda de atividades para o Projeto; apresentar e justificar a composição preliminar do grupo de atores a ser capacitado; organizar e listar os documentos técnicos, cartográficos, base legal e logística para realização da oficina de capacitação; elaborar o Plano de Gestão Integrada da Orla; convocar audiências públicas para legitimação do Plano de Gestão Integrada, composição do Comitê Gestor da Orla, dos projetos e ações; criar o Comitê Gestor da Orla; analisar a base legal e os instrumentos necessários à celebração de futuros convênios; coordenar a execução das ações propostas no Plano de Gestão (*Guia de Implementação do Projeto Orla*. Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria do Patrimônio da União).

<sup>21</sup> Esse dossiê deverá conter os seguintes documentos: Plano Diretor, Zoneamento Municipal, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Lei Orgânica, Zoneamento Ecológico Econômico, Zoneamento Costeiro, Plano de Desenvolvimento do Turismo, Macrodiagnóstico estadual/regional, Código de Obras e Posturas do Município, Lei de Diretrizes Orçamentárias, outras legislações de urbanismo, Diagnóstico Preliminar da GRPU.

<sup>22</sup> Fases para assinatura do Convênio do Projeto Orla: 1. Após a legitimação do Plano de Gestão Integrada e do Comitê Gestor da Orla, a Prefeitura Municipal encaminha ofício à MP/SPU, manifestando interesse em



acordo com as diretrizes traçadas: a) compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do Governo Federal no trato dos espaços litorâneos; b) compatibilizar com o município as atribuições de gestão dos terrenos de marinha e acrescidos, por intermédio de instrumentos legais específicos; c) desenvolver mecanismos de participação e controle social para uma gestão integrada da orla; d) estimular atividades de participação e controle social para uma gestão integrada da orla; e) valorizar o conceito de patrimônio coletivo da orla, com a garantia efetiva do acesso público às praias e manutenção de sua função social.

A seleção dos Municípios interessados terá início pela análise da ficha de adesão, de acordo com critérios preestabelecidos, considerando as características locais. Após, será aferido o conhecimento adquirido a partir de atividades de planejamento e gestão estaduais (como o Zoneamento Ecológico Econômico), e, ao final, o atendimento às políticas estratégicas como turismo, transporte, portuária, desenvolvimento urbano e implantação de polos de investimento econômico.

Para execução das ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União poderão ser celebrados convênios ou contratos<sup>23</sup> entre a Secretaria do Patrimônio da União, os Municípios e a iniciativa privada,<sup>24</sup> nos termos da legislação vigente, considerando como requisito o Plano de Intervenção da Orla Marítima e suas diretrizes para a região.

Portanto, a impossibilidade do Estado em destinar recursos necessários ao atendimento das demandas por serviços públicos e às adequações urbanísticas, justifica a celebração de convênios com o setor privado.

---

assinar o Convênio de Cooperação Técnica do Projeto Orla (devem anexar as cópias do Plano e da ata da audiência pública); 2. MP/SPU e a MMA/SQA emitem Nota Técnica quanto à habilitação do Município para celebrar o convênio e encaminham o processo para análise das respectivas consultorias jurídicas; 3. Após aprovado nas consultorias jurídicas, o Município deverá encaminhar a cópia do documento de criação do Comitê Gestor da Orla para que seja marcada a data de assinatura do Convênio e, posteriormente, será publicado no Diário Oficial da União.

<sup>23</sup> Ao tratar dos consórcios e convênios administrativos, Odete Medauar explica: “Os convênios e consórcios administrativos revelam-se instrumentos de grande importância, sobretudo num Estado Federal, na qualidade de modelos cooperativos de tipo vertical e horizontal. Os convênios entre entidades de diferentes níveis administrativos favorecem a realização de atividades materiais no âmbito das competências cumulativas ou concorrentes; atenuam ou evitam conflitos que emperrariam a adoção de providências de elevado interesse da população, como as medidas de combate à poluição nas grandes cidades, as medidas na área da saúde, do ensino, da preservação do patrimônio cultural. Os consórcios propiciam a reunião de recursos financeiros, humanos e técnicos para a solução de problemas comuns dos seus integrantes, tornando menos onerosas as atividades. Relembre-se que os consórcios podem integrar convênios. Quanto aos convênios de entes estatais com o setor privado, configuram um dos modos de realização de parcerias, em especial no âmbito da saúde, educação, cultura, artes, ciência, preservação do patrimônio cultural, preservação ambiental” (MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 69-89, 1996. p. 87).

<sup>24</sup> Art. 4º da Lei n. 9.636, de 15.5.1998.

As obras e serviços de interesse público somente poderão ser realizados ou implantados em área da orla marítima, quando compatíveis com o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEEC ou outros instrumentos similares de ordenamento do uso do território. Em áreas não contempladas por plano de intervenção, o órgão ambiental requisitará estudos que permitam a caracterização e classificação da orla marítima para o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades.<sup>25</sup>

De todo modo, qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.

Na hipótese de inexistência ou inacessibilidade à rede pública de coleta de lixo e de esgoto sanitário na área do empreendimento, o empreendedor deverá apresentar solução autônoma para análise do órgão ambiental, compatível com as características físicas e ambientais da área.

A área a ser desmatada para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa, quando permitida em lei, será compensada por averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada. Para efeito de compensação, a área escolhida poderá se situar em zona diferente da afetada, desde que na mesma unidade geoambiental, mediante aprovação do órgão ambiental. A área averbada como compensação poderá ser submetida a plano de manejo, desde que não altere a sua característica ecológica e sua qualidade paisagística.

A disciplina na circulação de veículos, prática de esportes, propaganda, instalação de quiosques, comercialização de produtos, realização de eventos de curta duração, instalação de equipamentos e o uso de veículos automotores em dunas móveis, entre outros, estarão sujeitos à disciplina própria do poder de polícia.

Todavia, há que se conferir efetividade às disposições referidas, o que nem sempre ocorre, em especial nos Municípios menos desenvolvidos, desprovidos de recursos humanos e econômicos, muitas vezes governados por administradores sem o necessário comprometimento com o interesse público, seduzidos pelo turismo predatório e pela especulação imobiliária, fenômeno em parte explicado pela histórica centralização das competências na esfera federal (especialmente a legislativa) e pela precária eficácia dos mecanismos de controle em expressiva parcela da Administração Pública brasileira.

Destarte, diversos obstáculos podem ser apontados ao êxito do gerenciamento costeiro integrado: obstáculos político-institucionais, como a falta de engajamento político em todos os níveis, a centralização das questões cruciais na esfera

---

<sup>25</sup> Art. 33 e 34 do Decreto n. 5.300, de 7.12.2004.

federal e o atrelamento das eleições municipais a interesses lobistas relativos às questões locais; obstáculos técnico-administrativos, como a falta de especialistas e de parcerias entre instituições de pesquisa e universidades com os órgãos de gestão, predominância de cargos comissionados, acumulação de cargos e descontinuidades administrativas; obstáculos financeiros, como repasses descontínuos e irregulares, dificultando ações consistentes e remuneração adequada do pessoal técnico; obstáculos socioculturais, como a inadequada participação da sociedade por falta de capacidade, de informação e de organização.<sup>26</sup>

Com o intuito de superar os entraves técnico-administrativos, em 2011 foi realizado o Seminário Internacional Brasil-Espanha - Sistema de Modelagem Costeiro: apoio à gestão da Costa Brasileira, uma promissora iniciativa. Em 2012 ocorreu a Missão Técnica Santander - SMC, visita técnica do governo brasileiro à costa espanhola para conhecer a experiência espanhola na gestão costeira integrada e seus casos exitosos, com 35 participantes, entre representantes de instituições brasileiras e espanholas, gestores, técnicos e professores universitários. Nesse mesmo ano, o I Curso de Formação SMC-Brasil apresentou a base conceitual para que, ao longo do desenvolvimento de estudos de caso, se possa identificar e validar o modelo.<sup>27</sup>

Portanto, a gestão eficiente da orla marítima constitui destacada preocupação de países com significativa parcela da atividade econômica desenvolvida na zona costeira. No caso brasileiro, o Projeto Orla emerge como relevante instrumento para a realização desse propósito, especialmente nos Municípios menos desenvolvidos, desprovidos de recursos humanos e econômicos.

---

<sup>26</sup> BELCHIOR, Constança de Carvalho. *Gestão costeira integrada – estudo de caso do projeto ECOMANAGE na região estuarina de Santos - São Vicente*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-14042008-153444/>>. p. 63-66.

<sup>27</sup> A propósito de experiências ocorridas em países cujo desenvolvimento econômico depende, em larga medida, das atividades realizadas na zona costeira, como França (Projeto Bandeira Azul). Espanha e Portugal, conferir LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. *A competência do município na zona costeira urbana*. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

### 3. Terreno de marinha e acrescidos

Após sucessivos decretos,<sup>28</sup> o Dec.-Lei n. 9.760, de 5.9.1946, ao dispor sobre os imóveis da União, tratou do terreno de marinha, conferindo-lhe o regramento vigente,<sup>29</sup> recepcionado pelo art. 20, VII da Carta de 1988 e art. 49, § 3º do ADCT.<sup>30</sup>

Terreno de marinha não se confunde com praia, pois é possível que a praia supere o limite de 33 metros ou, ao contrário, a linha d'água encontre a porção terrestre em paredão rochoso ou escarpa.<sup>31</sup>

A praia é uma região litorânea, contígua ao mar, cujas características físicas permitem o acesso ao mar e a sua fruição pelos indivíduos, inclusive para fins de lazer.

<sup>28</sup> O Decreto n. 14.595, de 31.12.1920, estabeleceu a cobrança da taxa de ocupação de terreno de marinha; o art. 13 do Código de Águas (Dec. n. 24.643, de 10.7.1934), manteve o princípio, definido como terrenos de marinha os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, vão até 33 m para a parte da terra, contados desde o ponto a que chegava o preamar médio em 1831, distância correspondente a 15 braças craveiras (*medida anterior à adoção do sistema métrico decimal*) na data da execução da Lei 11.11.1831; o Dec.-Lei n. 2.490, de 16.8.1940, acrescentou as lagoas, fez referência até onde chega a influência das marés, que, de acordo com o art. 2º, § 2º e art. 3º, caracteriza-se pela oscilação diária do nível das águas. Outra inovação foi a restrição do regime de aforamento aos brasileiros natos ou naturalizados (*caput* do art. 2º), justificável em razão do momento histórico vivido; o art. 1º do Dec.-Lei n. 3.438, de 17.7.1941, amplia essa classificação e define como terrenos de marinha os que, numa profundidade de 33 m, medidos para a parte da terra, do ponto em que passava a linha da preamar médio em 1831, estão situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés e os que contornam as linhas situadas em zonas onde se façam sentir a mencionada influência. Para efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação de 5 cm, pelo menos, do nível das águas (atração luni-solar) que ocorra em qualquer época do ano; o Dec.-Lei n. 4.120, de 21.2.1942, em seu art. 3º, dispôs que a origem da faixa dos 33 m de terrenos da marinha não seria mais a linha da preamar médio de 1831, mas sim a linha da preamar máximo atual.

<sup>29</sup> Art. 2º. *São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) Os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.*

Vale salientar que mesmo após o Decreto-Lei n. 9.760, de 5.9.1946, o instituto continuou sendo objeto de normatização: o Decreto-Lei n. 1.561, de 13.7.1977, dispôs sobre a ocupação gratuita de terrenos da União; o Dec.-Lei n. 1.876, de 15.7.1981, previu a dispensa de pagamento de foros e laudêmios para os Estados e Municípios, bem como para pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família (redação dada pela Lei n. 11.481, de 31.5.2007); o Dec.-Lei n. 2.398, de 21.12.1987, sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação, relativos a imóveis de propriedade da União; a Lei n. 9.636, de 15.2.1998, com alterações pela Lei n. 11.481, de 31.5.2007, ao disciplinar a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, alterou dispositivos dos Decretos-Leis ns. 9.760, de 5.9.1946 e 2.398, de 21.12.1987, e regulamentou o § 2º do art. 49 do ADCT.

<sup>30</sup> A Constituição Federal de 1988 manteve o instituto no art. 20, VII, *são bens da União (...) os terrenos de marinha e seus acrescidos*; mantida a aplicação do instituto da enfiteuse pelo art. 49, § 3º do ADCT: *a enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.*

<sup>31</sup> Em reação ao histórico detalhado do terreno de marinha, conferir LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. *A competência do município na zona costeira urbana*. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Já o terreno de marinha é aquela área que se encontra a uma distância determinada da preamar média de 15.11.1831. Logo, é perfeitamente possível que a praia ultrapasse a extensão do terreno de marinha, basta a região litorânea superar a extensão de 33 metros. Por outro lado, há situações em que não existe praia em sentido próprio, pois o terreno é coberto por pedras que tornam inadequadas a sua utilização pelos indivíduos”.<sup>32</sup>

A dificuldade da exata identificação da preamar média do distante ano de 1831 induz à problemática insolúvel da delimitação da faixa de marinha, vez que as suas características físicas dependem das peculiaridades da costa considerada, variando, entre outros fatores, da inclinação e da superfície do terreno, não se olvidando que a dinâmica dos ambientes costeiros faz com que a linha de preamar média mude, a cada dia, em alguns locais. Portanto, podem ser fixadas não apenas em um ponto situado em uma praia plana, mas também em meio a dunas, falésias, costões rochosos ou manguezais.

Estudo de Carlos Roberto Soares e Rodolfo José Ângulo,<sup>33</sup> debruçado sobre a delimitação da linha da preamar média de 1831, define marés como fenômenos de oscilação do nível do mar, tratando-se de ondas de grande período (6 a 12 horas) que afetam a superfície do mar, diferenciando as marés astronômicas das meteorológicas. As primeiras, originada pela interação entre os campos gravitacionais do sistema Terra-Lua-Sol, são passíveis de precisão e previsíveis para cada local da terra, cujas maiores amplitudes são atingidas nos períodos de lua cheia e nova (marés de sizígia), e as menores nas luas crescente e minguante (marés de quadratura).<sup>34</sup> As últimas não podem ser previstas e decorrem de fenômenos meteorológicos como ventos, ondas correntes costeiras e pressão atmosférica, podendo coincidir com as marés astronômicas, provocando fenômenos conhecidos como ‘ressacas’, que podem provocar o recuo da linha de costa<sup>35</sup> proporcionando perda de áreas continentais (erosão ou praia) ou o seu avanço (progradação).

Os autores explicam ainda que o nível da preamar média é uma altitude, isto é, a distância vertical entre um nível zero de referência e a altura da preamar média num determinado local e período. A mencionada linha resulta da intersecção de um plano

<sup>32</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1.165-1.166.

<sup>33</sup> Sobre a delimitação da linha de preamar média de 1831, que define os terrenos de marinha, SOARES, Carlos Roberto; ÂNGULO, Rodolfo José. Sobre a delimitação da linha preamar-médio de 1831, que define os terrenos de marinha (Dec.lei n. 9.760, de 5.9.1946). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 20, p. 261-267, out.-dez. 2000. p. 263.

<sup>34</sup> A Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha publica as Tábuas de Marés para os principais portos brasileiros.

<sup>35</sup> Limite entre a costa e o litoral, cuja materialização espacial se dá através da presença de falésias (barrancos ou combros), no limite entre as dunas vegetadas e a praia, no limite máximo atingido pelas ondas nos costões rochosos, ou em qualquer outra feição geomorfológica que indique o limite máximo atingido pela ação do mar ou outro corpo d’água, que separe a costa do litoral.

horizontal com a superfície do terreno, podendo ser determinada através da transferência de cotas com níveis de precisão e com teodolitos, desde que haja na região um marco de referência de primeira ordem, devidamente cadastrado no IBGE. As informações sobre o nível da preamar média provêm de marégrafos na costa brasileira, em regra, instalados em áreas protegidas (estuários), onde há atividade portuária, que também devem estar referenciados a um marco.

Além disso, demonstram a impossibilidade de se definir o nível da preamar média de 1831. Para tal, deveria ser encontrado um registro maregráfico desse ano, além da necessidade desta informação estar associada a um marco ou nível de referência. Entretanto, esse registro parece não existir para a costa brasileira.<sup>36</sup> Uma possibilidade, para se obter um dado aproximado seria, da mesma forma que se faz uma previsão astronômica de maré para qualquer local situado na costa, calcular a altura da preamar média astronômica de 1831. Porém, permaneceria o problema da localização, pois não há menção no decreto-lei a um local ou a um nível qualquer de referência.<sup>37</sup>

Hoje, não se concebe um processo de delimitação da linha de costa sem a utilização de instrumentos tecnológicos de precisão, como o Sistema de Posicionamento Global (GPS) e imagens de satélites.

Nesse trilhar, em artigo resultante de criteriosa pesquisa com o intuito de situar, no tempo e no espaço geográfico, a linha da preamar média de 1831, Obéde Pereira de Lima e Jürgen Wilhelm Philips<sup>38</sup> acreditam ter encontrado a localização geodésica real, propondo sua adoção pelas empresas que realizam serviços geodésicos, topográficos, hidrográficos e cartográficos cadastrais, e pelo Poder Judiciário como paradigma nas perícias destinadas à instrução das ações propostas sobre a matéria. Ademais, recomendam que a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) modifique os critérios e procedimentos na localização da linha da preamar média de 1831 até então utilizados, bem como reveja todos os processos demarcatórios dos terrenos de marinha e seus acrescidos, refazendo todo o mapeamento cadastral destas parcelas imobiliárias pela metodologia desenvolvida

<sup>36</sup> Para a demarcação dos terrenos de marinha, o art. 10 do Dec.-Lei n. 9.760, de 5.9.1946, determina a utilização de plantas de autenticidade irrecusável relativas aquele ano, ou, quando não obtidas, à época que do mesmo se aproxime. Os autores observam que no caso da Baía de Paranaguá, mapas antigos com datas mais próximas de 1831 podem ser encontrados em Soares & Lana (1994). Todavia, mesmo que nesses mapas estivesse delimitada a linha de preamar, a pequena escala, geralmente em torno de 1:250.000, não permite demarcar os 33 m, o que corresponderia na prática, em termos cartográficos, a aproximadamente 0,13 mm.

<sup>37</sup> SOARES, Carlos Roberto; ÂNGULO, Rodolfo José. *Sobre a delimitação...* cit., p. 264.

<sup>38</sup> Demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, LIMA, Obéde Pereira de; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. Demarcação dos terrenos de Marinha e seus acrescidos. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 28, n. 59, p. 166-193, jul.-dez. 2005. p. 166-193.

naquela tese, restituindo aos legítimos proprietários, *ex officio*, todas as propriedades privadas que foram afetadas pelas demarcações passadas.

Conforme sustentado, a precariedade dos critérios de delimitação da linha de costa constitui expressivo argumento em favor de um tratamento que abarque a totalidade da zona costeira e não apenas esta estreita faixa.

De qualquer forma, eventual correção científica do trabalho mencionado,<sup>39</sup> não justifica a manutenção do instituto em testilha, mormente considerada a insegurança jurídica que a modificação dos critérios até então utilizados traria em prol de duvidoso proveito.

A par dos terrenos de marinha, cumpre ainda aludir aos *terrenos acrescidos de marinha*<sup>40</sup> como aqueles formados, por fato natural ou artificial, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha (art. 3º do Dec.-Lei n. 9.760, de 5.9.1947), por aluvião, avulsão, ou ainda álveo descoberto pelo afastamento das águas.

Havia polêmica na vigência do Código Civil de 1916, vez que o art. 538<sup>41</sup> determinava que os terrenos acrescidos por aluvião pertenciam ao proprietário do terreno marginal, enquanto o art. 16, § 1º, do Código de Águas (Decreto n. 24.643, de 10.7.1934), posterior, determinava serem estes bens públicos dominicais, resultando antinomia aparente, vez que este apenas se referia a bem público formado por aluvião caso não estivesse destinado ao uso comum, ou se por algum título legítimo não fosse de domínio particular.<sup>42</sup>

Ainda que desapareçam os fenômenos naturais e físicos que justificaram a sua incorporação ao domínio público, mantém o bem tal classificação enquanto pendente ato formal de desclassificação.

Os aterros do fundo do mar,<sup>43</sup> em regra proibidos, estarão condicionados à anuência do Ministério da Marinha, dependendo sua execução de licença concedida através de ato legislativo específico.

<sup>39</sup> Cujá contestação científica foge ao propósito, e alcance científico, deste trabalho.

<sup>40</sup> Decreto n. 4.105, de 22.2.1868, art. 1º, § 3º, declaravam serem terrenos acrescidos de marinha “todos os que natural ou artificialmente se tiverem formado ou formarem além do ponto determinado nos §§ 1º e 2º, para parte do mar ou das águas dos rios (Resolução do Conselho de 31.1.1852 e Lei n. 1.114, de 27.9.1860, art. 11, § 7º)”.

<sup>41</sup> Art. 538. Os acréscimos formados por depósitos e aterros naturais, ou pelo desvio das águas dos rios, ainda que estes sejam navegáveis, pertencem aos donos dos terrenos marginais.

<sup>42</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos*. 593 f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 165.

<sup>43</sup> Decreto n. 4.105, de 22.2.1868 e Circular do Ministério da Marinha n. 24/66.

A afetação de tais terrenos ante o avanço das técnicas de engenharia, a exemplo do ocorrido na orla da cidade do Rio de Janeiro e que descaracteriza a natureza jurídica de bem dominical, merece atento olhar de Floriano de Azevedo Marques Neto:

A doutrina entende que estes terrenos seguem o mesmo regime dos terrenos de marinha, sendo, pois, dominicais. Ocorre que, com o avanço das técnicas de engenharia, novos usos passaram a ensejar ganhos territoriais sobre o mar, com vistas ao emprego de tais áreas em finalidades como instalações portuárias e aeroportuárias (caso do aeroporto Santos Dumont), ou mesmo para implantação de infraestruturas de serviços públicos (como os emboques de emissários submarinos de esgotos). Segue daí nosso entendimento de que muitos terrenos artificialmente acrescidos não são bens dominicais pelo simples fato de que a razão de terem sido implantados (ou seja, a finalidade pela qual artificialmente se adentrou um aterro sobre o mar) leva a que eles tenham uma afetação para o uso comum ou para o uso especial, ao menos até que haja a correspondente desafetação. Por força da Constituição, tal situação pode ensejar a existência de bens da União afetados a usos materialmente de competência de outros entes da Federação (como as vias urbanas ou os bens afetados à prestação de serviços públicos estaduais).<sup>44</sup>

Destarte, a delimitação dos terrenos situados na borda litorânea possui relevância jurídica, no caso brasileiro dando origem aos denominados terrenos de marinha e acrescidos. Todavia, o desenvolvimento econômico, a valorização imobiliária da região costeira e o surgimento de novas técnicas de engenharia são fatores que justificam a defesa da alteração de seu vetusto regime jurídico, conforme será visto no curso deste trabalho.

#### 4. Aforamento e ocupação

Os terrenos de marinha e acrescidos são bens dominicais ou de uso comum do povo, que podem ser explorados pela Administração Pública ou ter o uso concedido ao particular, pelo regime de aforamento<sup>45</sup> ou ocupação,<sup>46</sup> mediante a transferência do domínio útil e pagamento de rendimento denominado foro ou pensão<sup>47</sup> (no caso do aforamento), mantendo a União o domínio direto dos terrenos.

<sup>44</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O regime jurídico ...* cit., p. 166-167.

<sup>45</sup> Lei n. 9.636, de 15.5.1998, art. 12 a 16.

<sup>46</sup> Lei n. 9.636, de 15.5.1998, art. 7º a 10.

<sup>47</sup> O art. 101 do Decreto-Lei n. 9.760 prevê o pagamento anual de uma importância chamada foro, no valor de 0,6% do valor do respectivo domínio pleno, anualmente atualizado, importando a caducidade do aforamento o não pagamento por três anos consecutivos ou quatro intercalados, admitida a revigoração



Os mencionados bens não podem ser usados indistintamente pelos administrados, e seu uso, quando consentido e sendo exclusivo, precário, compatível com o interesse público e de acordo com as condições fixadas pela Administração, deve ser remunerado.

A respeito da natureza jurídica dos terrenos de marinha, Marçal Justen Filho lembra:

costuma-se qualificá-los como dominicais, mas é necessário verificar se a mesma área não se configura como bem público de outra qualidade. Assim, por exemplo, o próprio art. 20, IV, da Constituição Federal, também qualifica como bem público as praias marítimas, que usualmente preenchem os requisitos para o enquadramento como terreno de marinha. Mas as praias são, usualmente, bens de uso comum do povo.<sup>48</sup>

Para Odete Medauar,<sup>49</sup>

A utilização privativa, por particulares, dos terrenos de marinha se efetua mediante *enfiteuse* ou *aforamento*, como ocorre com casas ou prédios de apartamentos na orla marítima, dentro do limite de uma linha de profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831 (como estava a linha na época da execução do § 4º do art. 15 da lei datada de 15.11.1831).

A utilização do terreno de marinha por particular se dava, inicialmente, pelo regime de *aforamento*, instrumento que mantém direito real da União sobre tais bens, ao tempo em que permite ao particular (foreiro ou enfiteuta) seu uso, gozo e mesmo disposição do direito, mediante o pagamento perpétuo de um foro ao senhorio direto, no caso a União.

A enfiteuse, banida do Direito Civil, permaneceu em relação aos terrenos de marinha, situados na faixa de segurança a partir da orla marítima, seja por expressa

---

com o pagamento dos foros em atraso (art. 118 e 119). Sujeitar-se-á ao pagamento do laudêmio, no valor de 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias (Decreto-Lei n. 2.398/1987), a transferência onerosa, por ato *inter vivos*, do domínio útil ou de direitos sobre as benfeitorias, bem como a cessão de direitos a ele relativo.

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo ...* cit., p. 1.165.

<sup>49</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 288.

previsão constitucional<sup>50</sup> ou infraconstitucional,<sup>51</sup> não obstante a possibilidade de sua extinção em imóveis urbanos, com a remição dos aforamentos e consequente aquisição do domínio direto pelos foreiros.

O regime pautou-se, em linhas gerais, pelo regime do art. 678 do Código Civil de 1916.<sup>52</sup> O art. 694 do mesmo Estatuto remetia à lei especial a regulamentação da enfiteuse dos terrenos de marinha e seus acrescidos, o que se deu com a edição do Decreto-Lei n. 9.760, de 5.9.1946, art. 99 a 126, estatuinto restrições inexistentes no Direito Civil, como autorização do Presidente da República (dispensada caso exista permissão expressa em lei), atendimento ao interesse público, manifestação da SPU na hipótese de transferência ou da satisfação de eventuais exigências formuladas. Ademais, a remição, que no Direito Civil é um direito irrenunciável do foreiro ou enfiteuta, no Direito Público depende de autorização do Presidente da República, mediante proposta do Ministro da Fazenda e facultado nas zonas onde não mais subsistem os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico.

Lembra Antonio Chaves:<sup>53</sup>

o aforamento caberá quando concorrerem tanto a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo, como a de manter-se o vínculo de propriedade pública, mas a concessão fica subordinada à prévia consulta de órgãos militares ou administrativos, ou às Prefeituras Municipais. Aqueles serão ouvidos relativamente aos interesses que a área encerra para a segurança nacional ou para seu aproveitamento agrícola ou pastoril, ou proximidade a obras portuárias, rodoviárias, de saneamento ou irrigação. Já as Municipalidades devem manifestar-se quando a concessão envolva zona que está sendo urbanizada.

A par do aforamento dos mencionados terrenos, o Decreto n. 14.595, de 31.12.1920, conforme autorização concedida pela Lei n. 3.979, de 31.12.1919, art. 2º, n. V, criou a ‘taxa’ de ocupação, passível de atualização periódica e financeiramente mais interessante do que o foro, que é de natureza fixa e pouco rentável.

<sup>50</sup> ADCT, art. 49, § 3º: *enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima* (recentemente modificado pela Lei n. 11.481, de 31.5.2007).

<sup>51</sup> Código Civil, art. 2.038, § 2º: *a enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescida regula-se por lei especial.*

<sup>52</sup> Art. 678. *Dá-se a enfiteuse, aforamento ou empraçamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa que o adquire e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável.*

<sup>53</sup> CHAVES, Antônio. Praias, ilhas e terrenos de marinha. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, ano 17, v. 109, p. 9-28, fev. 1993. p. 15-16.

Trata-se de estado de mera tolerância, ato precário, discricionário e unilateral, estado de fato que a União reconhece como capaz de gerar direito de preferência ao aforamento do terreno ocupado, cuja disciplina atual é dada pela Lei n. 11.481, de 31.5.2007<sup>54</sup> e pelos art. 7º a 10 da Lei n. 9.636, de 15.5.1998, que alterou parcialmente os art. 127 a 133 do Decreto-Lei n. 9.760, de 5.9.1946.

A ‘taxa’ de ocupação, disciplinada pelo Decreto-Lei n. 2.398, de 21.12.1987, é suscetível de atualização monetária<sup>55</sup> e paga anualmente, a porcentagem de 2% para as ocupações cuja inscrição tenha sido requerida até 30.9.1988, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno; e 5% para as ocupações cuja inscrição tenha sido requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1.10.1988, pressupondo o efetivo aproveitamento do terreno.<sup>56</sup>

Não obstante a usual denominação de ‘taxa’, não tem natureza tributária,<sup>57</sup> pois é receita patrimonial decorrente de utilização de um bem de propriedade da União por um terceiro. Ademais, na ocupação não existe o desmembramento da propriedade, mantendo a União o domínio pleno sobre os imóveis ocupados.

Desta forma, a demonstração do efetivo aproveitamento pelo ocupante e a onerosidade são requisitos para a inscrição da ocupação, não sendo transferível por ato *inter vivos*, mas por *causa mortis*, desde que submetido novo pedido à Secretaria de Patrimônio da União e preenchidos os mesmos requisitos pelos sucessores do ocupante. Salienta-se ainda, que o regime prescinde de licitação por ser *intuitu personae*, porquanto seus destinatários são apenas aqueles que ocupam a área.

Observa José dos Santos Carvalho Filho<sup>58</sup> que o direito à cobrança da ‘taxa’ de ocupação pela União não é perpétuo.

Dispõe a lei que o crédito originado da receita patrimonial se submete à decadência no prazo de dez anos para a

<sup>54</sup> Esta lei instituiu a inscrição da ocupação, referida anteriormente no art. 7º a Lei n. 9.636, de 15.5.1998, cuja redação é a que segue: *A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria de Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.*

<sup>55</sup> Há divergência quanto à necessidade de intimação do ocupante para ciência da referida atualização, por suposta afronta ao contraditório previsto na Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>56</sup> Isenção da taxa se comprovada carência a cada quatro anos, nos casos de renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos.

<sup>57</sup> Trata-se na verdade de preço público, e não taxa nos moldes do art. 145, II, da Constituição Federal, e art. 39, § 2º do CTN, vez que a ocupação não se enquadra em qualquer dos tipos de fatos geradores previstos na Lei Maior, tratando-se de receita patrimonial em virtude da utilização de um bem de propriedade da União, por um terceiro.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1.191.

constituição do crédito, e à prescrição de cinco anos para sua exigência, contado o prazo a partir do lançamento. Significa, pois, que, ultrapassados tais prazos, fica a Fazenda Federal impedida de cobrar a referida taxa do ocupante do terreno público. Antes da vigência da Lei n. 9.636/1998, inexistia legislação específica regulando a matéria, o que gerou divergências quanto ao prazo prescricional para a cobrança da taxa. Prevaleceu, todavia, a interpretação segundo a qual deve aplicar-se o Decreto n. 20.910/1932, que fixa em cinco anos a prescrição contra a Fazenda, e não o Código Civil, eis que se trata de matéria de Direito Administrativo, e não de Direito Civil.

A diferenciação entre a ocupação e a enfiteuse do terreno de marinha também é analisada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Verifica-se que, na ocupação, não há um ato prévio de outorga do uso do bem. O particular, por sua própria iniciativa, toma posse do mesmo. Diante dessa situação, a União, com o objetivo de regularizar a ocupação e garantir o recebimento da respectiva taxa, faz a inscrição *ex officio* ou mediante declaração dos ocupantes, e notifica-os para que requeiram o seu cadastramento. Expirado o prazo da notificação (**180 dias**), sem que o posseiro tenha providenciado o seu cadastramento, a União imitir-se-á sumariamente na posse do imóvel.<sup>59</sup> (grifo nosso).

Impende ainda salientar que o art. 22 da Lei n. 9.636, de 15.5.1998, prevê o repasse ao Município para autorizar a permissão de uso conferida a título precário, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, desde que as áreas envolvidas lhes sejam cedidas sob regime de cessão de uso na forma do art. 18 da mencionada lei.

Firma-se o entendimento que a contraprestação recebida pela União, a título de enfiteuse ou ocupação, não representa elemento significativo à satisfação do interesse público, tendo em conta os entraves que a manutenção do vetusto instituto do terreno de marinha proporciona ao efetivo desenvolvimento econômico e social da zona costeira urbana, conforme defendido no curso deste trabalho.

---

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 177.

## 5. Participação do Município no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

Conforme salientado no curso deste trabalho, a execução das ações previstas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC observará a divisão de competências dispostas na Lei n. 7.661, de 16.5.1988 e no Decreto n. 5.300, de 7.12.2004, desde os aspectos relacionados às diretrizes gerais reservadas à União, aqui representada pelo Ministério do Meio Ambiente/IBAMA, até a esfera de maior concreção e execução, como a municipal.<sup>60</sup>

Os Estados, na esfera de suas competências, planejarão e executarão as atividades de gerenciamento costeiro em articulação intergovernamental, com os municípios e com a sociedade.

Acresce notar a competência estadual para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões,<sup>61</sup> valendo aqui aludir aos art. 30 e 31 da Lei n. 11.428, de 22.12.2006, quanto à proteção do bioma Mata Atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais<sup>62</sup> e estaduais,<sup>63</sup> planejarão e executarão suas atividades de gerenciamento costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade.<sup>64</sup>

Isso não significa que o zoneamento estadual seja o somatório dos zoneamentos municipais, e que o zoneamento nacional seja o somatório dos zoneamentos estaduais, pois cada esfera apresenta objetivos específicos ligados diretamente à escala de trabalho envolvida e dinâmicas que transcendem a somatória dos zoneamentos das unidades políticas que a compõe.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Art. 11 a 14 do Decreto n. 5.300, de 7.12.2004.

<sup>61</sup> Constituição Federal, art. 25, § 3º.

<sup>62</sup> Art. 11 e 12.

<sup>63</sup> Art. 13.

<sup>64</sup> *Competência dos Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais: I - elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC, observadas as diretrizes do PNGC e do PEGC, bem como o seu detalhamento constante dos Planos de Intervenção da orla marítima, conforme previsto no art. 25 do Decreto n. 5.300/04; II - estruturar o sistema municipal de informações da gestão da zona costeira; III - estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento; IV - promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; V - promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual; VI - promover a estruturação de um colegiado municipal.*

<sup>65</sup> Ver sobre o assunto: SERAFINI, Leonardo Zagonel. O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 6, n. 30, p. 7-27, mar.-abr. 2005. p. 18.

Em relação às regras de uso e ocupação da zona costeira, o Decreto n. 5.300, de 7.12.2004<sup>66</sup> estabelece critérios e providências a serem observadas por ocasião da instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades que importem na modificação ou mesmo supressão da vegetação nativa e de suas características socioambientais originais.

Assim, o financiamento de projetos novos ou ampliação de empreendimentos na zona costeira com recursos da União, de fontes externas por ela avalizadas ou de entidades de crédito oficiais, bem como a concessão de benefícios fiscais, é condicionado à compatibilidade com normas e diretrizes de planejamento territorial e ambiental do Estado e do Município, principalmente aquelas constantes dos PEGC, PMGC e do ZEEC.

Cumprido salientar que os Estados que não dispuserem de ZEEC orientar-se-ão por meio de outros instrumentos de ordenamento territorial, como zoneamentos regionais ou agrícolas, de unidades de conservação e diagnósticos socioambientais, que permitam avaliar as condições naturais e socioeconômicas relacionadas à implantação de novos empreendimentos.

O sistema de competências, estatuído pelos art. 30 e 31 do Decreto n. 5.300, de 7.12.2004<sup>67</sup> atribui ao Ministério do Meio Ambiente, em articulação com o IBAMA e os órgãos estaduais de meio ambiente, por intermédio da Coordenação do PEGC, preparar

---

<sup>66</sup> Art. 16. *Qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística. Parágrafo único. Na hipótese de inexistência ou inacessibilidade à rede pública de coleta de lixo e de esgoto sanitário na área do empreendimento, o empreendedor apresentará solução autônoma para análise do órgão ambiental, compatível com as características físicas e ambientais da área.*

Art. 17. *A área a ser desmatada para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa, quando permitido em lei, será compensada por averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada. § 1º A área escolhida para efeito de compensação poderá se situar em zona diferente da afetada, desde que na mesma unidade geoambiental, mediante aprovação do órgão ambiental. § 2º A área averbada como compensação poderá ser submetida a plano de manejo, desde que não altere a sua característica ecológica e sua qualidade paisagística.*

Art. 18. *A instalação de equipamentos e o uso de veículos automotores, em dunas móveis, ficarão sujeitos ao prévio licenciamento ambiental, que deverá considerar os efeitos dessas obras ou atividades sobre a dinâmica do sistema dunar, bem como à autorização da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à utilização da área de bem de uso comum do povo.*

<sup>67</sup> Art. 30. *Compete ao Ministério do Meio Ambiente, em articulação com o IBAMA e os órgãos estaduais de meio ambiente, por intermédio da Coordenação do PEGC, preparar e manter atualizados os fundamentos técnicos e normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios. Art. 31. Compete aos órgãos estaduais de meio ambiente, em articulação com as Gerências Regionais de Patrimônio da União, disponibilizar informações e acompanhar as ações de capacitação e assistência técnica às prefeituras e gestores locais, para estruturação e implementação do Plano de Intervenção.*

e manter atualizados os fundamentos técnicos e normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios.

Maria Luiza Machado Granziera observa que os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro devem estabelecer: 1. Os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira da sua área de atuação; 2. O Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; 3. Os instrumentos de gestão; 4. As infrações e penalidades previstas em lei; 5. Os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação.<sup>68</sup>

A autora alerta para a necessidade de instituição de órgãos ou entidades competentes para sua execução, pois o plano há de ser “realista e factível, proporcionalmente, inclusive, à capacidade da Administração Pública para implementar suas diretrizes e fiscalizar as ações desenvolvidas no espaço”, e conclui, “o instrumento desconectado com o cenário que vigora tem muito menos chances de tornar-se exequível”.

Enfim, caberá ao Poder Público Municipal elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados, lançando mão dos inúmeros instrumentos postos à sua disposição no Decreto n. 5.300, de 7.12.2004,<sup>69</sup> de acordo com

<sup>68</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental ... cit.*, p. 580-582.

<sup>69</sup> Art. 32. *Compete ao Poder Público Municipal elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados.*

*Art. 7º Aplicam-se para a gestão da zona costeira os seguintes instrumentos, de forma articulada e integrada: I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira; II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação; III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC; IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal; V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO: componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira; VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA: estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental; VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC: consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão; VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão; IX - macrodiagnóstico da zona costeira: reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização*

classificação que leve em conta aspectos físicos e processos de uso e ocupação da orla marítima.<sup>70</sup>

A importância da atuação da autoridade local também é destacada pela Agenda 21: “As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável”.<sup>71</sup>

A preponderância da instância municipal também é reconhecida por Sheila Cavalcante Pitombeira,<sup>72</sup> ao tratar dos inúmeros aspectos que o Plano de Gerenciamento Costeiro deve abordar:

De acordo com as disposições do art. 5º da Lei n. 7.661/1988, o plano deve, necessariamente, contemplar os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, subsolo e das águas, parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico, turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico. Assim, observando-se as disposições do art. 5º da Lei n. 7.661, de 16.5.1988 retrocitada, verifica-se que alguns dos aspectos indispensáveis à sua elaboração, como atividade socioeconômica, uso e ocupação do solo e saneamento básico são questões mais próximas dos Municípios e dos Estados. Tal fato evidencia a razoabilidade de os Estados e Municípios litorâneos elaborarem os respectivos Planos de

---

*dos patrimônios naturais e culturais.*

*Art. 29. Para execução das ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União, poderão ser celebrados convênios ou contratos entre a Secretaria do Patrimônio da União e os Municípios, nos termos da legislação vigente, considerando como requisito o Plano de Intervenção da orla marítima e suas diretrizes para o trecho considerado.*

<sup>70</sup> *Art. 26. Para a caracterização socioambiental, classificação e planejamento da gestão, a orla marítima será enquadrada segundo aspectos físicos e processos de uso e ocupação predominantes, de acordo com as seguintes tipologias: I - abrigada não urbanizada; II - semiabrigada não urbanizada; III - exposta não urbanizada; IV - de interesse especial em áreas não urbanizadas; V - abrigada em processo de urbanização; VI - semiabrigada em processo de urbanização; VII - exposta em processo de urbanização; VIII - de interesse especial em áreas em processo de urbanização; IX - abrigada com urbanização consolidada; X - semiabrigada com urbanização consolidada; XI - exposta com urbanização consolidada; XII - de interesse especial em áreas com urbanização consolidada.*

<sup>71</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 3. ed. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. p. 473.

<sup>72</sup> Gerenciamento costeiro, DANTAS, Marcelo Buzaglo; SEGUIN, Elida; ABMET, Flávio. *O direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 437-452.



Gerenciamento Costeiro, uma vez que têm competência para tal e até dispõem de maiores condições de ajustar a realidade de suas características naturais e aspectos socioeconômicos aos comandos legais de gestão da Zona Costeira.

Outro aspecto a ser salientado é que a participação do cidadão munícipe nas decisões que afetam a comunidade ocorre com maior eficácia no nível decisório local do que no regional ou no distante plano nacional.<sup>73</sup> A voz do munícipe, especialmente nas cidades pequenas, se faz mais forte nas decisões que afetam aspectos do desenvolvimento local, tais como uso e ocupação do solo, regulamentação das atividades desenvolvidas na zona urbana (pelo exercício do poder de polícia ou por meios menos intrusivos), circulação, tráfego e saneamento, entre outros.

José Afonso da Silva lembra que o planejamento urbano, para atingir seus objetivos, terá que atender a certos critérios fundamentais, tais como a sensibilidade às demandas sociais. “Os planos devem ser sensíveis às aspirações populares. São bons os

---

<sup>73</sup> A legislação de *Cubatão* prevê a participação popular nas decisões relativas à administração do Município (Art. 4º, III, LOM) e reforça o princípio da soberania popular (art. 9º LOM), conforme os ditames constitucionais. Os mecanismos e os meios de participação para tanto, encontram-se assegurados no art. 11 da LOM, que além do sufrágio universal prevê: plebiscito, referendo, iniciativa popular em processo legislativo, participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; ação fiscalizadora sobre a administração pública. Tribuna livre no anfiteatro da Câmara Municipal (*Diagnóstico Urbano Socioambiental – Município de Cubatão – Bases das Informações até 2012 – Revisão Março de 2013 – Convênio Petrobras Instituto Polis – Relatório n. 6, p. 50*). A Agenda 21 é o espaço de gestão participativa de maior visibilidade no município. Hoje a Agenda 21 é uma política pública encampada pela gestão municipal que, seis anos depois de sua concepção, avalia que a cidade progrediu e caminha rumo aos objetivos traçados. Os avanços mais significativos parecem ter se dado em três setores: empregabilidade, educação/qualificação profissional e saúde.

Além da vocação industrial foram apontadas outras quatro potencialidades que, se fortalecidas e incentivadas pelo poder público/privado, podem contribuir para o desenvolvimento sustentável: promoção da cultura nordestina e da identidade local; projetos de geração de renda de cunho cooperativo aos moldes da economia solidária (padarias comunitárias, cooperativas de material reciclável, etc.); turismo de aventura/ecoturismo ou turismo industrial e de negócios; pesca artesanal (p. 77).

A Lei n. 913, de 23.6.2010 de *Bertioga* criou a Casa dos Conselhos como instância municipal, congregando em uma única sede todos os Conselhos constituídos no município.

Santos também é uma cidade que se destaca, em termos organizativos, por abrigar uma profusão dos mais diversos tipos de organizações da sociedade civil e por concentrar em seu território uma gama de conflitos e de interesses característicos de cidade grande: movimentos sociais e sindicais típicos, ONGs, organizações representativas de grandes interesses empresariais e industriais de âmbito nacional, etc. O espaço de gestão participativa encontra-se plasmado nos instrumentos previstos no art. 1º da Lei Orgânica: sufrágio universal por meio do voto direto e secreto; plebiscito a respeito de questões relevantes, quando ao menos um por cento do eleitorado o requerer ao TRE, ouvida a Câmara; referendo, quando ao menos um por cento do eleitorado o requerer à Câmara; veto; iniciativa popular no processo legislativo, entre outros previstos em diversos dispositivos (*Diagnóstico Urbano Socioambiental – Município de Santos – Bases das Informações até 2012 – Revisão Março de 2013 – Convênio Petrobras Instituto Polis – Relatório n. 6, p. 31/41*).

A Lei n. 8.655, de 30.7.2008, do município de *Belém* prevê nos art. 212 e 213 a realização de uma Conferência Municipal da Cidade de Belém a cada dois anos, para discutir as diretrizes urbanas, aberto à participação de qualquer indivíduo, com forte ênfase nos recursos hídricos, bacias e defesa de lençóis freáticos.

planos quando leva em conta o bem-estar do povo, quando são sensíveis às necessidades e aspirações deste. Aliás, o objetivo primordial de qualquer plano de governo é sempre a satisfação das necessidades do povo”.<sup>74</sup> Referido critério só pode ser aferido em sua plenitude pelo poder local, mediante consulta à comunidade envolvida.

John Vernberg e Winona Vernberg reconhecem que a participação da comunidade se dá com maior eficácia no plano local,<sup>75</sup> noticiando circunstâncias nas quais a insatisfação com a política de desenvolvimento proporcionou o surgimento de novas cidades para que as comunidades tivessem voz.<sup>76</sup>

Os autores sinalizam tendência ao fortalecimento do plano local na zona costeira, não se olvidando da reserva que o norte-americano tem pelo poder central, salientando que o plano local é nota característica da sua cosmovisão indutivista e empirista, da qual decorreu o autêntico federalismo por agregação, afinal ‘é muito mais fácil falar com um membro do Conselho local do que com um membro do Congresso’.<sup>77</sup>

Portanto, referido zoneamento municipal deve ser realizado no âmbito do arcabouço desenhado pelo plano diretor, instrumento previsto no art. 182 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 10.257, de 10.7.2001 e efetivado por meio de decreto,<sup>78</sup> para que se determine a aplicação das normas legais às zonas identificadas no processo de zoneamento.

---

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 107.

<sup>75</sup> Os autores relacionam também os diversos atos que normatizam a zona costeira Americana, no plano nacional e regional, valendo destacar: *The national environmental policy act (1969), the coastal zone management act (1972), U.S. Army Corps of engineers’ programs, the clean water act (1972), the clean air act (1972), national flood insurance act, Federal disaster assistance, The national estuarine research reserve program, The national marine sanctuaries program (1972), The coastal barrier resources act, The national estuary program (1987), CZMA special area management plans, The endangered species act* (VERNBERG, Frank John; VERNBERG, Winona Bortz. *The coastal zone: past, present and future*. Hampton: University of South Carolina Press, 2001. p. 132-144).

<sup>76</sup> “Progressivamente, cidadãos perceberam a obrigatoriedade do envolvimento no governo local para que possam influenciar o futuro de suas comunidades. Municípios estão surgindo através da zona costeira Americana exatamente por essa razão. Cidadãos querem que as decisões concernentes às suas comunidades sejam tomadas o mais próximo possível do eleitorado. Assim, pequenos municípios oferecem a oportunidade para o envolvimento da comunidade na determinação de seu futuro. *Na costa da Carolina do Sul, novos municípios surgiram nos últimos anos, como Litchfield Beach, Pawleys Island, Hilton Head Island, Kiawah Island and Seabrook Island*. Esse quadro foi criado por moradores que queriam o desenvolvimento sustentável de suas comunidades. Eles não estavam satisfeitos com a política de desenvolvimento praticada pelos governos de seus respectivos condados” (Id. *Ibid.*, p. 144).

<sup>77</sup> Id. *Ibid.*, p. 145. Ademais, estimavam que no início do século XXI 70% da população norte-americana residiria na zona costeira ou em sua área de influência geoeconômica, salientando ainda interessante aspecto sociológico do alto percentual de aposentados que procuram a região para fixar residência (Id. *Ibid.*, p. 146-147).

<sup>78</sup> Sem dúvida que o decreto permite maior flexibilidade no que diz respeito à sua atualização periódica, o que não ocorre com a lei, vinculada às regras e vicissitudes do processo legislativo, todavia, permite ao Prefeito sua modificação nem sempre pautada no interesse público.

Em suma, a questão reside em conjugar a participação da comunidade com os dois instrumentos de ordenamento do uso do solo e das atividades ali desenvolvidas, à disposição das autoridades locais: o zoneamento costeiro, com destaque ao Projeto Orla, e o zoneamento urbano decorrente do plano diretor municipal. Muito embora apresentem finalidades distintas, na escala municipal, estas finalidades se aproximam bastante, especialmente no combate à ocupação quase descontrolada da zona costeira.

## 6. Gestão municipal nos terrenos de marinha e acrescidos

A consolidação dos terrenos de marinha e acrescidos na esfera municipal constitui uma das medidas necessárias ao desenvolvimento da zona costeira urbana, cabendo ao Município assegurar a tutela do interesse local na região por meio da utilização dos instrumentos previstos na Lei n. 10.257, de 10.7.2001, da participação no Projeto Orla, entre outros recursos.

Em abono a esta tese, a par das razões defendidas neste capítulo e da tramitação de dois projetos de emendas à Constituição, vale lembrar que a titularidade dos terrenos de marinha pela União nem sempre foi pacífica, sendo marcada por embates havidos na doutrina e no legislativo pátrio no final do século XIX e início do século XX, com relevantes argumentos de lado a lado. Durante o período, com o fito de promover o povoamento das cidades litorâneas, diversas leis autorizaram o aforamento pelas Câmaras locais.<sup>79</sup>

Apenas com o advento da República é que, pela Lei n. 25, de 30.12.1891, o privilégio dos entes locais foi revertido à União e, deixando de aplicar o aforamento em prol da ocupação, o interesse local defendido pela municipalidade restou desprotegido, como será visto adiante. Ainda assim, a defesa dos interesses municipais pode ser identificada nos art. 12, 1º, § 2º, do Dec.-Lei n. 2.490, de 16.8.1940; 7º, “a”, § 4º, do Dec.-Lei n. 3.438, de 17.7.1941; 100, “d”, do Dec.-Lei n. 9.760, de 5.9.1946.

---

<sup>79</sup> João Alfredo Raymundo e Silva faz precioso histórico da legislação, contrapondo o interesse nacional ao local, a partir do cotejo das competências atribuídas à União e às Municipalidades, desde a Ordem Régia de 7.5.1725 até o regramento contemporâneo (SILVA, José Alfredo Raymundo e. Terrenos de marinha, seus acrescidos e a administração municipal. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 7, n. 37/38, p. 316-326, jan./jun. 1976. p. 316-326). Antonio Chaves relata que, a princípio, as opiniões estavam divididas, com João Barbalho e Galdino Loreto sustentando que os terrenos de marinha, com as terras devolutas, tinham sido entregues pela Constituição aos Estados, ou deixados aos Municípios. Carlos de Carvalho e Carvalho de Mendonça entendiam que eram bens do patrimônio da União, prevalecendo parecer do então Procurador-Geral da República Epitácio Pessoa, exarado na “questão dos Estados” – processo sobre exploração de monazite envolvendo os estados da Bahia e Espírito Santo -, como sendo uma extensa faixa territorial que aperta em um todo bem unido os diversos Estados da República e ao mesmo tempo mostra, pelo lado do mar, um contato entre o Brasil e as nações estrangeiras, que se há de dar por intermédio da União (CHAVES, Antônio. Praias, ilhas e terrenos de marinha. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, ano 17, v. 109, p. 9-28, fev. 1993. p. 14).

A gestão municipal das atividades exercidas em terreno de marinha traz a lume problemas decorrentes da sobreposição de competências da União (dominial do bem) com o Município (regramento de atividades que lhes são próprias do interesse local). As praias marítimas, o mar territorial e os terrenos de marinha, embora sendo bens da União, localizam-se, não obstante, no território de algum município e, como parte desse território, incluem-se no âmbito da autonomia municipal e da respectiva jurisdição.

Portanto, as construções realizadas nos terrenos de marinha e as atividades ali desenvolvidas, no caso de áreas urbanas ou urbanizáveis, ficam sujeitas a regulamentação e a tributação municipal, como as demais realizações particulares.<sup>80</sup>

Para a realização do interesse local nessa área, a Administração Municipal poderá agir de forma mais ou menos extroversa, mediante a edição de ato ou promoção de processo que leve em conta maior participação dos titulares dos direitos e interesses em jogo, objetivando algum grau de consenso que otimize a decisão final.

Nesse diapasão, a tendência ao alargamento da competência municipal é vislumbrada em todos os aspectos que envolvem o uso e ocupação do solo da orla marítima, inclusive os terrenos de marinha, bem como a disciplina das atividades ali desenvolvidas, observados os imperativos da ordem constitucional e as balizas federativas.

Ainda que se admita reserva dominial da União, unicamente, para fins de defesa nacional, sem restringir a competência estadual e municipal no ordenamento territorial e urbanístico dos terrenos de marinha, o desenvolvimento tecnológico dos sistemas de defesa (satélites e aeronaves, inclusive não tripuladas), tornou inútil a manutenção do centenário instituto. Caso necessário, o acesso à faixa de marinha pode ser assegurado pelo manejo de instrumentos de intervenção na propriedade privada, tais como a requisição temporária, servidão administrativa e desapropriação, o que apenas reforça a desnecessidade do instituto.

Dessa forma, o exercício do interesse local pelo Município pode se dar de forma ampla e desembaraçada, sem a constante e prejudicial interferência da União,

---

<sup>80</sup> Sérgio Sérvulo da Cunha observa que a população do município, titular não exclusiva do direito de uso dessas áreas, faz delas variado proveito, com objetivo econômico ou de lazer: “Elas não se prestam apenas, e eventualmente, à circulação, mas também, à urbanização (no caso principalmente dos téreos de marinha, cujo uso pode ser cedido a particular). Aqui o município exerce o seu poder de polícia como em qualquer outra área do seu território, disciplinando as edificações, o trânsito, a higiene, lançando tributos, fiscalizando e impondo sanções. Por outro lado os bens e atividades do próprio Estado-membro e da União existentes ou desenvolvidas nessas áreas – à parte a imunidade tributária – sujeitam-se ao poder de polícia local, conforme definido em lei (...). Na prática, existe uma tendência burocrática à exorbitância e multiplicação de exigências (...). É de todo conveniente, principalmente nos municípios litorâneos mais populosos em que é maior a frequência dos casos, a criação de mecanismos e instâncias comuns, para administrar não só os possíveis conflitos administrativos, mas para evitar a duplicidade de procedimentos, quando se trata de interesses de particulares” (CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Município: poder de polícia sobre a zona costeira. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 81, v. 686, p. 269-273, dez. 1992.).

sempre distante da intensa e dinâmica realidade local que o Município, melhor do que qualquer outra esfera conhece.

O art. 4º da LF n. 9.636, de 15.5.1998 prevê a possibilidade de celebração de convênios e contratos entre a SPU e os Estados, Municípios e mesmo com a iniciativa privada que, inclusive, fará jus a parte das respectivas receitas.

Há que se ressaltar a especial importância de tais avenças, para os Municípios desprovidos de recursos e quadros qualificados,<sup>81</sup> não se olvidando dos instrumentos postos à disposição do Município pelo art. 4º da Lei n. 10.257, de 10.7.2001.

Desta forma, o Município terá condições de enfrentar as atribuições decorrentes da consolidação da área na sua esfera, no caso de extinção do terreno de marinha, sem que a eliminação do referido instituto resulte na instituição de novo tributo.

Importante ressaltar, ainda, que o projeto Orla prevê uma metodologia de treinamento de gestores locais para cada Município selecionado, voltada à elaboração de um Plano de Intervenção da Orla Marítima,<sup>82</sup> com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados.

Após o treinamento e a elaboração do mencionado Plano de Intervenção, o Município estará habilitado a celebrar um Convênio com a SPU, assumindo as tarefas de fiscalização e gerenciamento do uso e ocupação da orla marítima (incluindo os terrenos de marinha), originariamente de competência daquela Secretaria recebendo em até 50% dos recursos foreiros.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Em 2012 foram realizados 3 cursos regionais (nas cidades do Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza), capacitando 150 instrutores em 17 Estados Costeiros. Esses cursos formaram instrutores capazes de atuar na gestão da orla brasileira, orientando e facilitando processos de elaboração de Planos de Gestão Integrado do Projeto Orla. Ministério do Meio Ambiente 2013 – Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. Departamento de Zoneamento Territorial. *Gerência Costeira – Relatório de Gestão / Gerência Costeira 2011-2012*.

<sup>82</sup> Síntese das atribuições da Coordenação Municipal do Projeto Orla: formular proposta de adesão ao Projeto Orla junto à Coordenação Estadual (OEMA – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e GRPU – Gerências Regionais do Patrimônio da União), por meio da Ficha de Adesão; elaborar agenda de atividades para o Projeto, incluindo reuniões preliminares com OEMA e GRPU; apresentar e justificar a composição preliminar do grupo de atores a ser capacitado; organizar e listar documentos técnicos, cartográficos, base legal e logística para realização da oficina de capacitação no município; elaborar o Plano de Gestão Integrada da Orla; convocar audiências públicas para legitimação do Plano de Gestão Integrada, da composição do Comitê Gestor da Orla, dos projetos e das ações; criar o Comitê Gestor da Orla; propor a celebração de convênios; analisar a base legal e os instrumentos necessários à celebração de futuros convênios; coordenar a execução das ações propostas no Plano de Gestão Integrada.

<sup>83</sup> No Estado de São Paulo poucos municípios aderiram ao Projeto, como Ubatuba e Guarujá. Neste, além do Projeto Orla, constituído em janeiro de 2012, a Agenda 21 instituiu um Fórum Permanente tripartite, com a participação de organizações da sociedade civil (terceiro setor), setor produtivo (segundo setor) e governo (primeiro setor), elaborando um Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Guarujá intitulado “Guarujá 2034”. Todavia, a qualificação e capacitação dos representantes constitui desafio a ser equacionado, a fim de que os Conselhos possam exercer efetivamente o seu papel, à vista da assimetria de conhecimento e informação entre os representantes da sociedade civil oriundos de comunidades e os representantes do poder

Assim, o Município, enquanto guardião do interesse local, passa a atuar de forma mais eficaz na solução de problemas como a ocupação irregular de terrenos da União, expansão desordenada do turismo, implementação da carcinicultura em áreas impróprias, falta de saneamento básico e erosão.

Nesse sentido, um dos objetivos do Projeto Orla é precisamente acelerar a implantação de cessão patrimonial para os Municípios, com a contrapartida de que a gestão da Orla Marítima seja feita de forma compatível com o conceito de patrimônio coletivo.

Ao tratar da gestão na zona costeira, Constança de Carvalho Belchior lembra que uma governança adequada para lidar com as questões costeiras e capaz de assegurar um processo de Gerenciamento Costeiro Integrado, só poderá existir se o público afetado estiver envolvido ativamente no processo.

A participação dos *stakeholders* desde o início das discussões e na elaboração do programa vai garantir que o conhecimento local e as aspirações do público sejam incorporados neste, de tal modo que as questões focadas e os objetivos traçados sejam adequados à realidade. Isto fará com que os benefícios obtidos correspondam às expectativas da população, garantindo assim uma adesão da sociedade ao programa, vital para o seu sucesso e continuação. O envolvimento do público passa, não apenas por uma participação no processo de tomada de decisão, mas também por uma adequada informação, pois as causas subjacentes do estado atual das zonas costeiras são complexas e muitas vezes incompreendidas pelo público e pelos tomadores de decisão. Sem esse conhecimento, a gravidade da situação nunca será tratada de modo adequado, nem criará mobilização social para a resolução dos problemas. De resto, sem esta mobilização, a vontade

---

público e do setor produtivo, detentores de mais informações e conhecimento. O Comitê Gestor do Projeto Orla tem como objetivo compatibilizar as políticas ambientais e patrimoniais no trato dos espaços litorâneos. Pelo Poder Público Federal é representado pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU e IBAMA, o Estado pela Secretaria do Meio Ambiente e a Fundação Florestal – APA Marinha e a Prefeitura pelas Secretarias Municipais de Turismo, Meio Ambiente, Desenvolvimento e Gestão Urbana, Advocacia Geral do Município, Executiva de Coordenação Governamental, Cultura, Educação, Planejamento Estratégico e Esportes e Lazer. A Sociedade Civil é representada pela Associação Eco-praias dos Ambulantes das praias de Guarujá, Associação da Orla do Guarujá – restaurantes/bares/quiosques, Associação dos Quiosques da Praia do Tombo, Associação dos Pescadores Artesanais do Canal de Bertioga (Unipesc), Sociedade de Amigos da Praia do Guaiúba, Associação Sítio Conceiçãozinha, Instituto Socioambiental – ISSA, Sociedade Amigos da Praia Branca – Comunidade Tradicional, Associação Esportiva – Liga de Esporte de Areia, UNAERP, Associação de Surf do Guarujá, Agenda 21 local (*Diagnóstico Urbano Socioambiental – Município do Guarujá* – Convênio Petrobras Instituto Polis – Relatório n. 6 – Base das Informações até 2012 – revisão de março de 2013, p. 45-61).

política para tomar decisões geralmente controversas e com algum custo político dificilmente existirá.<sup>84</sup>

Conclui-se que a correta informação do munícipe também é essencial para derrubar barreiras como inércia burocrática, desconfiança, oposição ideológica ou oposição devida a interesses econômicos. A participação popular em audiências e consultas públicas sem adequada informação, inclusive técnica, constitui meio fraudulento de legitimação do processo decisório.

Imprescindível, portanto, o maior nível possível de envolvimento dos *stakeholders* envolvidos no gerenciamento do desenvolvimento costeiro, tais como marinha e setor de defesa, atividade portuária e naval, turismo e lazer, comércio e atividade pesqueira, controle de erosão, poluição das águas e ecossistemas costeiros, atividade petrolífera e mineral, energia, transporte, urbanização e moradia. Outrossim, a participação é um imperativo para que a pessoa seja sujeito e não objeto do desenvolvimento, fazendo assim, sua própria história.

Ressalta-se aqui que a participação da comunidade envolvida no processo de tomada de decisões confere maior eficácia ao controle social da Administração, legitimando-o e institucionalizando-o, porquanto aderente às instâncias mais próximas do *locus* decisório, invariavelmente representado pelo Município, quando contraposto ao distante trato com a União, titular do domínio dos terrenos de marinha.

Todavia, há que se ressaltar que referida participação permanece em estado germinal, seja em razão dos sucessivos ciclos autoritários da história brasileira ou das dificuldades de sua absorção na cultura brasileira, ainda dependente da atuação estatal, não obstante a existência de expressivo instrumental legal.

Seja como for, esse contexto demonstra a mudança de paradigma no Direito Administrativo contemporâneo, até então centrado na unilateralidade do ato administrativo em sua visão tradicional, para a atuação da administração via processo/consenso e, portanto, participação social. Todavia a análise desse fenômeno foge aos estreitos limites deste trabalho.

Outro aspecto a ser enfrentado é a falsa ideia de que o bem público cumpriria sua função social apenas por pertencer ao domínio público, devendo sua utilização se dar de forma eficiente.

---

<sup>84</sup> BELCHIOR, Constança de Carvalho. *Gestão costeira integrada – estudo de caso do projeto ECOMANAGE na região estuarina de Santos - São Vicente*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-14042008-153444/>>. p. 48-49.



É o que preleciona Floriano de Azevedo Marques Neto,<sup>85</sup> afastando a condição de bem público no sentido dado pelos economistas, permitindo o emprego eficiente deste bem, assegurando a efetividade de políticas públicas:

Em compasso com o exposto, refutamos a tese de que o bem público cumpriria sua função social por pertencer ao domínio do ente público. Além da pertença do bem ao domínio público não ser garantia de extração da melhor utilidade possível, o bem desse jaez poderá deixar de cumprir sua função social se se quedar inutilizado no patrimônio público. Apenas se todas as possibilidades de uso forem aproveitadas quando do emprego do bem, vimos, haverá cumprimento da função social da propriedade, função esta que se mostrará mais incisiva em relação aos bens do Estado, uma vez que a propriedade estatal se fundamenta na aplicação eficiente dos bens à função pública. Embora a finalidade seja a nota peculiar e distintiva dos bens públicos em relação aos bens privados, verificamos inexistirem antagonismos entre os regimes patrimoniais público e privado, pois a Administração deve gerir seus bens nos moldes do particular eficiente, desde que isto não inviabilize as finalidades primárias do bem público.

Convém também alertar que, em relação ao interesse local, o abandono do aforamento como forma de utilização dos terrenos de marinha, deixa ao desabrigo o interesse da municipalidade, uma vez que a ocupação não exige audiência prévia dos entes locais, instrumento que tem por escopo auscultar os interesses e projetos relativos aos terrenos de marinha. Não havendo audiência prévia, a Municipalidade não toma conhecimento, o que dificulta os seus projetos urbanísticos.

Além da impossibilidade de se definir os exatos limites de tais terrenos, conforme já verificado, outra consequência é a impossibilidade de desapropriação do terreno ocupado, pois não há desmembramento do domínio, permanecendo íntegro em mãos da União que não pode ser desapropriada pelo Município.

Destarte, a prevalecer o emprego do instituto da ocupação, deverá o mesmo prever audiência obrigatória das Municipalidades para defesa dos interesses locais, bem como conceder-lhe direito de opção por ocasião das transferências onerosas de ocupação, caso a União não o exerça na sistemática atual.

---

<sup>85</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos*. 593 f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 551.



Na presente data, duas Propostas de Emenda à Constituição tramitam no Senado Federal, pugnando pela extinção do instituto do terreno de marinha e seus acrescidos.

A primeira, de autoria do Senador Almeida Lima - PEC n. 53 de 6.6.2007, propõe a revogação do inc. VII do art. 20 da Constituição Federal e do § 3º do art. 49 do ADCT, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.

A PEC n. 53 apresenta quatro artigos: o art. 1º extingue o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos; o art. 3º estabelece a vigência da inovação constitucional em 120 dias a contar de sua publicação, e o art. 4º revoga o inc. VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do ADCT.

O art. 2º da PEC n. 53 contém a essência da proposta: continuam no domínio da União as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica e as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; o mesmo se dá com áreas transferidas ao mesmo título para os Estados, Municípios e as que estejam locadas ou arrendadas a terceiros pela União; as áreas doadas mediante Lei Federal continuam sob domínio pleno aos respectivos donatários; ao domínio pleno dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob seu domínio útil, mediante contrato de aforamento, bem como ao domínio pleno dos cessionários àquelas cedidas pela União.

Em trâmite conjunto, a PEC n. 56, de 16.12.2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella, acrescenta o art. 97 ao ADCT, para que seja autorizado à União proceder à transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos, nos termos do inc. VII do art. 20 da Constituição Federal, aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários, mediante pagamento de valor equivalente à parcela do domínio detida pelo Poder Público, nos termos da lei.

O parágrafo único confere à lei que disciplinar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha, estipular o prazo de até cinco anos para a União adotar as medidas administrativas necessárias à efetiva transferência do domínio pleno dos referidos terrenos aos novos proprietários, ressalvados os terrenos de interesse público (imóveis utilizados pela União, Estados e Municípios, ou essenciais à segurança nacional, como as instalações militares).

Dessa forma, estaria consolidada a propriedade dos referidos bens na esfera patrimonial dos ocupantes, entendendo que deverá ocorrer sem imposição de ônus. Nesse sentido entende-se desnecessário o pagamento estipulado pela PEC n. 56, bastando que o foreiro esteja quite com as obrigações (isentos ocupantes, arrendatários e cessionários) de acordo com a PEC n. 53 e sem necessidade de qualquer regime de transição legal,

bem como despiendo o prazo de 5 anos aludido pela PEC n. 56, bastando os 120 dias preconizado pela PEC n. 53.

Em 13.5.2008 foi realizada audiência pública para instrução da matéria, com a participação de, somente, 10 (dez) convidados.

De acordo com os registros disponíveis no sítio do Senado Federal, em 3.9.2013, o relatório do Senador Ricardo Ferraço foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça, com voto contrário à PEC n. 56/2009, e favorável à PEC n. 53/2007, na forma do substitutivo apresentado.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> A relevância de eventual aprovação da PEC para o objeto deste trabalho justifica a sua transcrição integral. *1º O inciso VII do Art. 20, da Constituição Federal, passa a ter a seguinte redação: "VII - terrenos de marinha e seus acrescidos mantidos sob seu domínio;"*

*Art. 2º As áreas de terrenos de marinha e seus acrescidos passam a ter a sua propriedade assim definida: I – continuam como domínio da União as áreas: a) nas quais tenham sido edificadas prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica; b) que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; c) destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei; d) de restinga, fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; II – passam ao domínio pleno dos Estados onde estão situadas as áreas: a) nas quais tenham sido edificadas prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual; b) que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos respectivos Estados; III – passam ao domínio pleno dos Municípios onde estão situadas as áreas: a) nas quais tenham sido edificadas prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal; b) não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos I e II e incisos IV e V deste artigo; c) que tenham sido destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos respectivos Municípios; d) atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União. IV - permanecem sob domínio pleno dos respectivos donatários as áreas doadas mediante autorização em lei federal; V - passam ao domínio pleno: a) dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob domínio útil destes, mediante contratos de aforamento; b) dos ocupantes atualmente inscritos no órgão administrador do patrimônio da União, quites com suas obrigações, as áreas por eles ocupadas; c) dos atuais ocupantes, ainda não inscritos no órgão administrador do patrimônio da União, desde que promovam suas inscrições, no prazo de um (1) ano, a contar da data da vigência desta Emenda Constitucional, as áreas por eles ocupadas; d) dos cessionários, as áreas que lhes foram cedidas pela União; e) dos respectivos ocupantes, as áreas de aldeamentos indígenas e quilombos, independentemente de cumprimento de qualquer formalidade legal ou de quitação de débitos; § 1º - Os Municípios que, por força desta Emenda Constitucional, adquirirem o domínio pleno de áreas atualmente ocupadas por brasileiros, ainda não inscritos no órgão administrador do patrimônio da União e que não promoverem suas inscrições no prazo previsto na alínea "c" do inciso V, ficam obrigados a lhes transferir o domínio pleno dessas áreas, desde que comprovada a posse e por esses ocupantes requerido, no prazo de cinco (5) anos, a partir da vigência desta Emenda Constitucional. § 2º - Ao oficial do registro imobiliário da circunscrição respectiva, à vista das certidões de quitação das obrigações relativas ao imóvel, quando exigível, cumpre proceder ao registro da transmissão do domínio pleno em favor das pessoas referidas nos incisos II a V e § 1º deste artigo.*

*Art. 3º A identificação e demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos, nos termos da legislação em vigor, continuará a ser realizada pela União, através de órgão próprio, pelo prazo de cinco (5) anos, a contar da vigência desta Emenda. § 1º - Esgotado o prazo previsto no "caput", compete aos municípios onde se situam as respectivas áreas, a identificação e demarcação dos terrenos de marinha e acrescidos, pelo prazo consecutivo de cinco (5) anos. § 2º - As áreas de terrenos de marinha e acrescidos que não tenham sido identificadas e demarcadas, nos prazos previstos no "caput" deste artigo e seu § 1º, passarão a ser consideradas como devolutas, para efeito de regularização fundiária pelos respectivos ocupantes.*

*Art. 4º Ficam remidos os débitos referentes a foro, taxa de ocupação, laudêmio, multa, juros e quaisquer*

O Relator reconhece a relevância da matéria, estribado nos seguintes argumentos: o evidente anacronismo do instituto; a extinção da enfiteuse no âmbito do Direito Civil; a ausência de adequada identificação e demarcação até os dias de hoje, gerando insegurança jurídica e inesperados encargos financeiros para significativa parcela de seus ocupantes; ínfima rentabilidade da manutenção do instituto, cuja arrecadação a título de taxa de ocupação, foro, laudêmio e multas, representa cerca de 0,01% (um centésimo por cento) da receita tributária da União; entraves e insegurança para o adequado desenvolvimento da zona costeira, inclusive impedindo que essas áreas possam servir de garantia a financiamentos para construção de residências.

Justifica a rejeição da PEC n. 56/2009, em razão da utilização de técnica legislativa inadequada, ao propor acréscimo de artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tinha o objetivo a regulamentação de assuntos atinentes à transição da ordem constitucional anterior para a nova. Quanto ao mérito, a PEC n. 56/2009 deve ser rejeitada, pois prevê que foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários paguem pela aquisição do domínio pleno dos terrenos de marinha, contrapartida esta já efetuada ao longo de décadas.

Em relação à PEC n. 53/2007, da forma como redigida, exige alterações, porquanto: cria perigoso ‘vazio jurídico’ com a pura e simples extinção do instituto, pois grande parte dos terrenos de marinha e acrescidos ainda não foi objeto de identificação e demarcação, mantendo-se sob o domínio da União tão somente as áreas que lhe foram reservadas nesta Emenda Constitucional. Ademais, transfere ao domínio dos Municípios as áreas em regime de ocupação, invariavelmente na posse de pessoas muito simples, de baixo nível de escolaridade, de pequeno poder aquisitivo, tais como os aldeamentos indígenas e antigos quilombos que também não são contemplados por qualquer norma específica. Outrossim, não há menção às áreas de restinga fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, de preservação permanente.

O substitutivo apresentado avança em relação às propostas originais, exceto quanto à desnecessária manutenção do instituto a fim de se evitar o alegado ‘vazio jurídico’, porquanto a atribuição ao domínio da União das áreas que lhe foram reservadas prescinde da permanência do instituto no texto constitucional.

Portanto, a manutenção do instituto do terreno de marinha não só é desnecessária, como a sua limitação aos 33 metros carece de fundamento científico, além

---

*outros decorrentes da legislação sobre terrenos de marinha e acrescidos, com relação aos imóveis exclusivamente residenciais.*

*Art. 5º Para fins de definição de áreas de marinha e acrescidos, consideram-se legítimos todos os títulos de propriedade lançados no registro imobiliário até a data da vigência desta Emenda.*

*Art. 6º Revoga-se o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

*Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.*

de ser insuficiente para o atendimento de quaisquer das justificativas de sua manutenção, não se olvidando dos problemas advindos do recolhimento do foro, laudêmio e taxa de ocupação e da manifestação prévia da desaparelhada SPU em cada transmissão *inter vivos*.

São Paulo, 6 de outubro de 2015.

#### Referências:

BACELLAR SOBRINHO, Gilberto Huet de. Decreto Presidencial - regulamenta o uso e a ocupação da zona costeira e estabelece os critérios para a gestão da orla marítima. Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Gestão Costeira Integrada*, [s.l.], ano 4, n. 5, p. 6-9, 2006. Disponível em: <[http://www.aprh.pt/rgci/pdf/RGCI\\_5.pdf](http://www.aprh.pt/rgci/pdf/RGCI_5.pdf)>.

BELCHIOR, Constança de Carvalho. *Gestão costeira integrada – estudo de caso do projeto ECOMANAGE na região estuarina de Santos - São Vicente*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-14042008-153444/>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CHAVES, Antônio. Praias, ilhas e terrenos de marinha. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, ano 17, v. 109, p. 9-28, fev. 1993.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Município: poder de polícia sobre a zona costeira. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 81, v. 686, p. 269-273, dez. 1992.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; SEGUIN, Elida; ABMET, Flávio. *O direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana (Org.). *Povos e águas: inventário de áreas úmidas*. 2. ed. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, Universidade de São Paulo, 2002.

DIEHL, Francelise Pantoja; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nivia Daiane Régis. Proteção jurídica dos manguezais e estuários: uma abordagem a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e da Convenção de Ramsar. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 11, n. 44, p. 9-39, out.-dez. 2006.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Sharon de Rosa. Valoração econômico-ambiental das zonas úmidas costeiras: análise da inter-relação entre a Convenção Ramsar e a legislação brasileira de proteção da zona costeira. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 12, n. 48, p. 102-117, out.-dez. 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman. *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período de 1960-2000*. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia Economia Humana, UNICAMP, 2003.

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

LIMA, Obéde Pereira de; PHILIPS, Jürgen Wilhelm. Demarcação dos terrenos de Marinha e seus acrescidos. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 28, n. 59, p. 166-193, jul.-dez. 2005.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. *A competência do município na zona costeira urbana*. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos*. 593 f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 69-89, 1996.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. O ordenamento ambiental brasileiro. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 698-708.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Guia de Implementação do Projeto Orla*. Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria do Patrimônio da União. 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/projetoorla>>.

\_\_\_\_\_. *Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 3. ed. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

MORAES, Antonio Carlos Roberto. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: Elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume - HUCITEC EDUSP, 2007.

SERAFINI, Leonardo Zagonel. O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 6, n. 30, p. 7-27, mar.-abr. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Alfredo Raymundo e. Terrenos de marinha, seus acrescidos e a administração municipal. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 7, n. 37/38, p. 316-326, jan./jun. 1976.

SOARES, Carlos Roberto; ÂNGULO, Rodolfo José. Sobre a delimitação da linha preamar-médio de 1831, que define os terrenos de marinha (Dec.lei n. 9.760, de 5.9.1946). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 20, p. 261-267, out.-dez. 2000.

\_\_\_\_\_; LANA, P. C. *A Baía de Paranaguá: mapas e história*. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 1994.

VERNBERG, Frank John; VERNBERG, Winona Bortz. *The coastal zone: past, present and future*. Hampton: University of South Carolina Press, 2001.