

Introdução

A sobreposição da competência dominial da União, incidente sobre a zona costeira, com aquela referente à disciplina do uso e ocupação do solo e das atividades desenvolvidas na região, exercida pelo Município na defesa do interesse local e do Estado Membro na defesa do interesse regional, demanda atenta análise sob o prisma do arcabouço normativo delineado pelo art. 182 da Constituição Federal, efetivado pela Lei nº 10.257 de 10.07.2001, pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Lei nº 13.20, de 30.12.2015 e Projeto Orla.

Nessa zona, faixa de urbanização mais antiga do país, estão significativas referências de nossa identidade nacional, bem como as áreas de interesse turístico, de recreação e lazer, atividades que proporcionaram uma segunda fase na sua ocupação, agora às voltas com as descobertas de expressivas jazidas de petróleo e gás, que delinearão nova moldura à região e necessária normatização.

1. Zona Costeira e desenvolvimento sustentável

Dos dezoito primeiros núcleos fundados pelos portugueses no Brasil, apenas São Paulo não se encontrava à beira-mar¹. A partir daí iniciaram-se os fluxos de colonização do interior, através de um padrão denominado *bacia de drenagem* (MORAES, 2007, p. 31), reproduzindo o padrão um desenho na estruturação da rede de circulação, no qual todos os caminhos demandavam um eixo principal, e este finalizava seu curso num porto marítimo. Após esse período seguiu-se a industrialização e a consolidação urbano-industrial concentrada em áreas portuárias, ocasionando ao final a ocupação dos vazios existentes com a indústria do turismo com o fenômeno das *segundas residências*.

As atividades econômicas costeiras são responsáveis por expressiva parcela do PIB nacional, principalmente devido à existência de portos nos quais é realizada grande parte da atividade econômica exportadora brasileira, decorrendo dessa conjuntura natural, econômica e social, três grupos de impactos ambientais: o extrativismo animal e vegetal; a infraestrutura

1 A ocupação do interior do território brasileiro deu-se pelo deslocamento de contingentes populacionais para o sertão, seja pela busca de riquezas minerais, pelos ciclos econômicos da borracha e do gado, ou por estratégias geopolíticas para o Planalto Central, com a construção das cidades planejadas de Belo Horizonte, Brasília e Goiânia.

urbana, industrial², portuária, de turismo, transporte e lazer; e a agricultura, pastagens e silvicultura localizadas.

O bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações litorâneas dependem da saúde e das condições dos sistemas costeiros, o que exige a definição de instrumentos de efetivo combate à poluição, coleta de esgotos e de lixo, bem como normas relativas ao gabarito das construções e atividades desenvolvidas na região, autuação que poderá se dar pela via intrusiva do exercício do poder de polícia administrativa, ou por formas mais brandas – e nem por isso menos eficazes, como a regulação e o fomento³.

As vantagens da adequada gestão ambiental têm o condão de evitar responsabilidade civil, atrair investimentos, facilitar processos juntos aos órgãos de desenvolvimento, atendimento à legislação e mercado cada vez mais restritivos no que se refere às boas práticas ambientais, economia de recursos, reduzir custos com resíduos e efluentes.

No caso específico das atividades desenvolvidas pelas instalações portuárias⁴, há necessidade de prevenção e controle da região a fim de se evitar, em especial, desastres ambientais com adequada manutenção de dutos, vazamento de petróleo, deslizamento de encostas, entre outros infortúnios, cujos impactos terão expressiva abrangência, tais como perda de vidas, impactos ambientais, danos à saúde da população, perda de equipamentos e paralisação de processos produtivos (prejuízos econômicos), indenizações, danos psicológicos à comunidade, desgaste da imagem da empresa e consequente prejuízo.

A região possui características naturais e recursos ambientais, fundamentais para a manutenção do equilíbrio ecológico necessário à sadia qualidade de vida e ao desenvolvimento econômico e social do Brasil, que deverá se dar de forma sustentável, entendido como aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das futuras gerações em satisfazer as suas próprias, compatibilizando a expansão e a eficiência da atividade econômica com a sustentabilidade econômica e ecológica.

Para assegurar o desenvolvimento sustentável⁵ da zona costeira, com o estabelecimento de uma série de limitações ao seu uso com a exploração racional dos

2 Sobre os efeitos da atividade industrial na zona costeira, conferir Claudio A. Gonçalves Egler, *Os impactos da política industrial sobre a zona costeira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997.

3 A respeito da consensualidade administrativa verificar *A Lei nº 13.665/2018, consensualidade e interesse público* (LOUREIRO FILHO, 2020, p. 01-20).

4 operações comerciais e desembarque, carga e descarga, transbordo, armazenamento, tráfego de passageiros, reparo de navios) e não comerciais (pesqueira, esportiva, de abrigo, militares).

5 A noção de desenvolvimento sustentável se apresenta em cinco dimensões: a) social: devido à ruptura social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos de nosso planeta; b) ambiental: que leva em

recursos costeiros e o uso equilibrado do espaço litorâneo, é necessário que as decisões tomadas sobre o litoral levem em conta as condicionantes ambientais, sopesados os direitos e interesses dos usuários e proprietários com predomínio do interesse geral, especialmente em longo prazo, assegurada a transparência e a publicidade, a fim de se evitar privilégios de determinados grupos ou pessoas (TRAPERO, 1990, p. 55).

CLARK (1996, p. 436-437) também chama atenção ao uso sustentável dos recursos da zona costeira, como forma de preservar a qualidade de vida das futuras gerações, ponderando que os objetivos do desenvolvimento econômico devem ser formulados de modo a satisfazer as necessidades básicas e assegurar a qualidade de vida da população costeira sem comprometer a capacidade produtiva e a utilização dos recursos naturais a longo prazo.

Em outro plano, MORAND-DEVILIER (MEDAUAR, MARQUES, SILVA, 2010, p. 70-79) assevera que a felicidade do indivíduo está inseparável de seu bem estar e do direito de todos a um meio ambiente sadio: “a busca dos valores-penas poderia juntar-se aos da avaliação do risco. Admitindo-se que o risco zero não exista, a maximização da felicidade repousaria na determinação do risco aceitável, pois todo risco não aceitável levaria à ‘pena’ e à dor, diante das quais os indivíduos não são iguais. O ‘bom governo do risco’ exige prudência, a também chamada precaução, a fim de levar em consideração as situações, mesmo aleatórias, e fazer as escolhas políticas suscetíveis de conduzir ao máximo de bem estar, através da redução da gravidade do mal estar”.

Nessa linha, o conceito de desenvolvimento passa de uma visão tradicional, centrada na percepção das variáveis econômicas, para uma visão holística, mais abrangente, considerando diversos aspectos relativos à qualidade de vida e impactos regionais.

Entretanto, ao cotejo dos avanços econômicos e tecnológicos obtidos pela humanidade com a deterioração das condições de vida no planeta, se afigura pertinente vislumbrar panorama demasiadamente sombrio, pois pela primeira vez na breve história da humanidade, os seres humanos são capazes de destruir de maneira irreversível certos ecossistemas, certas

conta o meio ambiente como sistema de sustentação da vida, provedor de recursos e recipiente para a disposição de resíduos; c) territorial: relacionado à distribuição espacial dos recursos das populações e atividades; d) econômico: sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; e) político: a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem. Conferir o trabalho de Ignacy Sachs, *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*, 2004.

espécies ou espaços, mas também as condições globais de vida sobre o planeta (DROBENKO, 2005, p. 59/84).

A vista desse paradoxo, a Constituição elevou à condição de princípio de alta relevância a proteção ambiental, como interesse de titularidade de toda a humanidade, a despeito da nacionalidade ou da condição de estar vivo, portanto transnacional, transindividual e intergeracional. Todavia, até o momento o Estado Brasileiro foi incapaz de promover o desenvolvimento sustentável da região costeira e de atender à demanda por serviços públicos básicos, o que resultou em um quadro de carências estruturais e consequente exclusão social, refletido na ocupação irregular de áreas, na favelização e no aumento da criminalidade.

Na verdade, o pano de fundo de toda problemática consiste em desenvolver uma ética da sobrevivência, um sistema de controle social sobre o fato humano, revertendo a lógica da privatização dos benefícios com a socialização dos prejuízos, projetando seus efeitos para todo o planeta alcançando as gerações futuras, o que leva à ideia de resolução dos conflitos entre princípios pelo critério do peso⁶.

2. A atuação do plano local na zona costeira

A identificação do interesse local na zona costeira urbana, representado de forma preponderante pelo Município, deve se distinguir a competência dominial da União, decorrente da titularidade dos terrenos de marinha, daquela conferida precipuamente ao Município para a disciplina das atividades desenvolvidas na zona costeira⁷ (exceção feita à navegação e instalações militares), observados os parâmetros e diretrizes fixadas na lei geral (Lei nº 7.661/88, art. 5º, § 2º e Lei nº 10.257/01).

A competência municipal, no sistema geral de competências que regulamenta o gerenciamento costeiro, é aquela de interesse local⁸ e a das funções sociais da cidade⁹, nos termos dispostos na Lei Maior, regulamentadas na Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, e

6 A respeito da colidência entre princípios e regras, conferir SILVA (2011, p. 45-46) e ALEXY (2011, p. 90-91).

7 Desde logo, cabe aqui importante observação, pois no sentido interior do território, há uma diversidade de regimes jurídicos: a partir do mar territorial colocam-se, sucessivamente, as praias, as terras de marinha e os terrenos alodiais. Nas primeiras é pleno e exclusivo o domínio público, vedado constituir-se domínio privado; nos últimos, como regra, prevalece a livre propriedade particular; nas intermediárias, convivem o domínio direto do senhorial público e o domínio útil do titular do aforamento.

8 A respeito da locução “interesse local”, vale conferir análise de LOUREIRO FILHO (2018, p. 50-54).

9 Constituição Federal, art. 30, I e II; e 182.

previstas no Plano Diretor do Município que, melhor do que nenhum outro ente federativo, conhece sua vocação.

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 ainda no distante plano nacional. 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.

VERNBERG e VERNBERG (2001, p. 144) reconhecem que a participação da comunidade se dá com maior eficácia no plano local¹⁰, noticiando circunstâncias nas quais a insatisfação com a política de desenvolvimento proporcionou o surgimento de novas cidades para que as comunidades tivessem voz.¹¹

Os autores sinalizam tendência ao fortalecimento do plano local na zona costeira, não se olvidando das reservas que o norte americano tem pelo poder central, salientando que o plano local é nota característica da cosmovisão indutivo 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’.¹²

10 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 (2001, p. 132-144).*

11 “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” (2001, p. 144).

12 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 (2001, 146-147).

Portanto, referido zoneamento municipal dever ser realizado no âmbito do arcabouço desenhado pelo Plano Diretor, instrumento previsto no art. 182 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 10.257/01 e efetivado por meio de decreto¹³, para que se determine a aplicação das normas legais às zonas identificadas no processo de zoneamento.

Em suma, a questão reside em conjugar a participação da comunidade com os instrumentos de ordenamento do uso do solo e das atividades ali desenvolvidas, à disposição das autoridades locais: o zoneamento costeiro, com destaque ao Projeto Orla¹⁴, a Lei nº 13.240/15 e o zoneamento urbano decorrente do Plano Diretor. Muito embora apresentem finalidades distintas, na escala municipal, estas finalidades se aproximam bastante, especialmente no combate à ocupação quase descontrolada da zona costeira.

Para execução das ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União, antes mesmo da edição da Lei nº 13.240/15, a Lei nº 9.636/98 já possibilitava a celebração de convênios ou contratos entre a Secretaria do Patrimônio da União, os Municípios e a iniciativa privada, considerando como requisito o Plano de Intervenção da Orla Marítima e suas diretrizes para a região.

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.

A implantação de empreendimentos imobiliários, garantia de acesso à praia, coleta de lixo, 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

13 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.

14 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. O Decreto nº 5.300/04, ao regulamentar a Lei nº 7.661/88, 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, 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 e inserido em 1999 no âmbito do Grupo Interministerial de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) como parte das ações prioritárias do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAFZC), aprovado pela Resolução CIRM nº 5/1998.

sujeitos à disciplina própria do poder de polícia municipal¹⁵, cabente a reserva dominial da União aos aspectos ligados à defesa nacional, bem como à disciplina geral da matéria.

Ainda sobre a garantia de acesso à praia¹⁶, este deverá ser facultado a qualquer do povo pela via pública contígua à praia ou mediante servidão administrativa regularmente constituída na forma da lei, incidente sobre a propriedade alodial ou terreno de marinha objeto de aforamento, ou seja, quando limitado, por ato específico e válido, o domínio privado. Portanto, o franco e desembaraçado acesso de todos à praia, enquanto bem de uso comum do povo, implica em limitação ao direito de propriedade privada, na forma prevista no art. 10 da Lei nº 7.661/88, art. 4º, § 1º da Lei nº 9.636/98. A existência de vias de acesso às praias e ao mar sob o domínio privado, ou a simples inexistência delas, constitui flagrante ilegalidade, como é ilegal qualquer óbice, impedimento ou dificuldade ao uso dessas vias de forma livre, ampla, geral e franca, exceção feita às áreas de interesse da segurança nacional ou protegidas por legislação específica, em especial pelo art. 21 do Decreto nº 5.300/04, situada a questão no âmbito do exercício do poder de polícia municipal. Na hipótese das praias localizadas nas ilhas, ainda que essas ilhas não sejam públicas, suas praias o são, assegurado o seu acesso (MARTINS JUNIOR, 1994, p. 70-89).

Dessa forma, na defesa da supremacia dos interesses sociais, pode a Administração impor limites à liberdade e propriedade individual, um *non facere*, na forma e nos termos da lei, mediante ação de fomento, regulação ou fiscalizadora, preventiva ou repressiva, mais ou menos intrusiva, a fim de assegurar o bem estar da sociedade.¹⁷

Ocorre que o núcleo essencial do poder de polícia (saúde, sossego e segurança) tem sido alargado, objetivando padrões de comportamento em outras áreas (como no domínio econômico, ambiental, profissões), ensejando o desenvolvimento de novos instrumentos, não apenas negativos, mas também positivos, como as sanções premiaias.

Nesta quadra, o diálogo enquanto instrumento consensual emerge como procedimento balizador, presente nos mecanismos de acordos regulatórios¹⁸, audiência e consulta pública, com permanente revisão das decisões e sopesamento de críticas e sugestões, fazendo com

15 A respeito do poder de polícia municipal, vale conferir: GRAU (1993), TÁCITO (2001), CASTRO (2006), BANUNAS (2003), VITTA (2010).

16 A questão recebe proteção constitucional em Cartas Estaduais como o art. 285 da Constituição do Estado de São Paulo e o art. 214, IX, da Constituição do Estado da Bahia.

17 Em relação à quimera do bem-estar social, ver ROSS (2003, p. 341-342).

18 Sobre autorizações administrativas, poder de polícia e regulação, conferir ARAGÃO (2005, p. 192-212 e 2006, 03-24).

que a regulação tende a adquirir muito mais feição contratual do que impositiva de autoridade.

Entretanto, 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 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 participação inadequada da sociedade por falta de capacidade, de informação e de organização.

A gestão municipal das atividades exercidas especificamente em terreno de marinha¹⁹ 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.

Ainda que se admita reserva dominial da União para fins de defesa nacional²⁰, sem restringir a competência estadual – notadamente metropolitana – 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 instituto²¹. Caso necessário, o acesso à faixa de marinha pode ser assegurado pelo manejo de instrumentos de interventivos, tais como a requisição temporária, servidão administrativa e desapropriação, o que apenas reforça a desnecessidade do instituto.

19 Após sucessivos decretos, o Decreto-lei nº 9.760/46, ao dispor sobre os imóveis da União, tratou do terreno de marinha, conferindo-lhe o regramento vigente, recepcionado pelo art. 20, VII da Carta de 1988 e 49, § 3º do ADCT.

20 Não se menciona neste ponto a inequívoca competência da União em relação à navegação, sistema portuário, utilização de piers atracadouros, plataformas e outras atividades desenvolvidas a partir da linha d'água.

21 Duas PEC em tramitaram no Senado Federal propugnaram a extinção do vetusto instituto: PEC nº 53/07 e PEC nº 56/09. Nesta data, sobre a matéria consta em fase final de tramitação a PEC 03/2022 (originária da Câmara dos Deputados – PEC 39/2011).

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, sempre distante da intensa e dinâmica realidade local que o Município, melhor do que qualquer outra esfera conhece. Há que se ressaltar, por oportuno e como será visto adiante, a competência do Estado Membro em relação às regiões metropolitanas e microrregiões.

3. Projeto Orla e Plano Diretor

O Projeto Orla²² estabelece metodologia de treinamento de gestores locais para cada Município selecionado, voltada à elaboração de um Plano de Intervenção da Orla Marítima, com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados.

Há que se ressaltar a especial importância de tais avenças, para os Municípios desprovidos de recursos e quadros qualificados, sem prejuízo dos instrumentos postos à disposição do Município pelo art. 4º da Lei nº 10.257/01.

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

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 orla²³, 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.

Antes mesmo da edição de Lei nº 13.240/15, após o treinamento e a elaboração do mencionado Plano de Intervenção, o Município ficava habilitado a celebrar um convênio

22 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. O Decreto nº 5.300/04, ao regulamentar a Lei nº 7.661/88, 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, 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 e inserido em 1999 no âmbito do Grupo Interministerial de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) como parte das ações prioritárias do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAFZC), aprovado pela Resolução CIRM nº 5/1998.

23 Importa destacar, ainda, que a gestão compartilhada da praia por municípios limítrofes, está condicionada à elaboração de um plano urbanístico sustentável.

com a SPU e assumir 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, .

Entretanto, malgrado o expressivo potencial do referido Projeto, dos 295 municípios com praias marítimas urbanas, muito embora 110 tenham manifestado interesse em aderir à gestão compartilhada de praias, até 2020, apenas 65 aderiram ao compartilhamento com a União²⁴, por meio do Termo de Adesão à Gestão de Praias - TAGP²⁵.

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 política para tomar decisões geralmente controversas e com algum custo político dificilmente existirá (CLARK, 1996, p. 48-49).

Conclui-se, assim, 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 (CLARK, 1996, p. 47).²⁶

24 <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887>, acesso em 04.04.2020.

25 O modelo do TAGP foi estabelecido pela Portaria SPU nº 113/17, que regulamentou o art. 14 da Lei nº 13.240/15, e foi recentemente atualizado pela Portaria 44/19, que incluiu a possibilidade de transferência também das praias marítimas não urbanas.

26 O direito francês apresenta ainda interessantes experiências no gerenciamento da orla marítima pela esfera local. ROMI (1997, p. 222) destaca a experiência francesa dos Conselhos da Orla, composto por membros eleitos pela comunidade para um mandato renovável de três anos, em número de cinco: Conselho Mediterrâneo, Atlântico, Mar do Norte, dos Lagos e da Córsega. DROBENKO (2005, p. 81) ressalta a importância da participação popular na gestão do que denomina 'espaços litorâneos sensíveis'.

A participação da comunidade envolvida no processo de tomada de decisões confere maior adesão ao que restar decidido e mesmo eficácia ao controle social da Administração (LOUREIRO FILHO, 2020, p. 01-20), 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 nacional, ainda dependente da atuação estatal, não obstante a existência de expressivo instrumental legal.

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 de dar de forma eficiente (MARQUES NETO, 2008, p. 551): afastando a condição de bem público no sentido dado pelos economistas, permitindo o emprego eficiente deste bem, assegurando a efetividade de políticas públicas.

O delineamento da referida vocação deve estar sujeito à ratificação da comunidade, assegurada a gestão democrática da cidade por meio do estabelecimento de órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas²⁷, de conferências sobre assuntos de interesse urbano, em todos os níveis, da iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.²⁸

A concepção do Plano Diretor evoluiu, destinado inicialmente ao esboço do desenho da cidade, traçado das ruas e destinação de espaço para edifícios públicos, bem como à distribuição de edificações no território, atendendo-se a funções econômicas e arquitetônicas. Posteriormente, passou a ser instrumento de desenvolvimento participativo do processo de planejamento municipal que englobe o Município como um todo e não apenas seu perímetro urbano e urbanizável²⁹, destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo e que deverá sofrer revisões periódicas. Com a Constituição da República de 1988, art. 182, o Plano Diretor assume a função de instrumento

27 Cujas não realização importa em improbidade administrativa.

28 DI SARNIO elenca as fases do procedimento de realização das audiências públicas (fases preparatória, presencial e posterior), bem como princípios a serem observados (devido processo legal, informalismo, oralidade e publicidade). Audiência pública na gestão democrática da cidade, *in* DALLARI e DI SARNIO (2007, p. 49-71).

29 Contra: CASTILHO (1997, p. 146) que consigna que o Plano Diretor conforma apenas o solo urbano e urbanizável (área urbana e de expansão), isto é, exclui de sua abrangência o solo com destino rural. Postura superada com o advento da Lei nº 10.257/01.

básico da política urbana do Município que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade.

A obrigatoriedade prevista inicialmente pela Lei Maior para municípios com mais de vinte mil habitantes, foi ampliada pelo art. 41 da Lei nº 10.257/01 para aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas³⁰, onde o Município pretenda utilizar os instrumentos do art., 182, § 4º da Constituição Federal, para integrantes de áreas de especial interesse turístico (grande parte dos municípios litorâneos), e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Há também uma reserva material ao Plano Diretor, impedindo que possam ser reguladas por outros instrumentos: delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica e de interesse social; estabelecimento de índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento; delimitação de áreas cuja vegetação natural deva ser preservada ou suprimida; traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; bases para a utilização do direito de preempção, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir (CARVALHO PINTO, 2010, p. 190).

O estabelecimento da competência precípua no Município na regulamentação do uso e ocupação do solo urbano e das atividades desenvolvidas na zona costeira urbana, inclusive nos denominados terrenos de marinha e acrescidos, acirra o debate em torno de questões tradicionais, como o exercício do poder de polícia municipal em relação ao exercício de determinadas atividades, e a manutenção de acesso livre e desembaraçado à praia, bem de uso comum do povo.

Contudo, 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

30 Vale lembrar que mesmo a competência atribuída pelo art. 25, § 3º da Constituição Federal para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões só se efetivará na medida em que os Municípios afetados queiram agir em conjunto.

competências na esfera federal (especialmente a legislativa) e pela precária eficácia dos mecanismos de controle em expressiva parcela da Administração Pública brasileira.

Em outra via, há que se refletir sobre o papel do Município no enfrentamento de demandas atuais, tais como o desenvolvimento da promissora indústria do turismo, a estruturação de um sistema viário e de mobilidade eficiente, a atividade de exploração de petróleo e gás na plataforma continental, e o necessário redimensionamento do sistema portuário e aeroportuário, fatos que ensejam a atuação de esfera federativa superior à municipal, no caso o Estado Membro como gestor metropolitano e microrregional.

4. A cessão da gestão de orlas marítimas para os Municípios e a Lei nº 13.240, de 30.12.2015.

A Lei nº 13.240/15³¹ dispõe sobre a administração, alienação e transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos, que poderão ser alienados na forma ali prevista ou da Lei nº 9.636/98, com lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação elencados em Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja edição é delegável.

A norma não se aplica aos imóveis da União administrados pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ao imóveis situados na Faixa de Fronteira de que trata a Lei nº 6.634/79, ou na faixa de segurança de que trata o §3º do art. 49 do ADCT.

A transferência pela União para Municípios litorâneos, da gestão das praias marítimas urbanas situadas em área urbana consolidada³², ocorrerá mediante termo de adesão. Cabe ressaltar que sua alienação não implica supressão das restrições administrativas de uso ou edificação que possam prejudicar a segurança da navegação, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Defesa.

31 Com alterações dadas pelas Leis nº 13.465/17, 13.813/19 e 14.011/20.

32 Considera-se área urbana consolidada aquela incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A transferência abrange a gestão das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica (calçadões, praças e parques públicos, por exemplo), excetuados: os corpos d'água; as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional; as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais; as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União; e as áreas situadas em unidades de conservação federais³³.

O ato ocorrerá mediante assinatura de termo de adesão que será disponibilizado pela União, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras cláusulas: a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União; o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas; a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, devido a descumprimento de normas da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente; a reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União no caso de cancelamento do termo de adesão; e a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes³⁴.

Desta forma, a lei constitui importante ferramenta para que o Município planeje e execute, na realização do interesse local, a gestão da zona costeira de maneira coesa.

5. A competência do Estado Membro na disciplina de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A par das alternativas existentes à disciplina (planejamento, licenciamento e fiscalização) da zona costeira já referidas, quais sejam, o Projeto Orla, Plano Diretor e as disposições referentes à transferência, pela União aos Municípios, da gestão das praias e orlas marítimas pela Lei nº 13.240, de 30.12.2015 e suas alterações, outra dimensão normativa pode ser vislumbrada ao cotejo do disposto no art. 25, § 3º da Constituição Federal³⁵.

33 Art. 14 da Lei nº 13.240/15, com redação dada pela Lei nº 13.813/19.

34 Art. 14 da Lei nº 13.240/15;

35 Art. 25, § 3º *Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

A possibilidade de integração no enfrentamento de funções públicas de interesse comum (SILVA, 2010, 127), tais como limpeza, transporte, moradia, segurança, energia, comunicação, entre outros serviços públicos constitui expressiva vantagem quando levadas a cabo pelo plano regional³⁶, representado no sistema de competências federativas pelo Estado Membro, vez que dotado de recursos financeiros e técnicos que muitos Municípios não possuem, assim como maior proximidade como a realidade local, o que não se dá em relação à distante competência dominial da União.

O planejamento do uso e ocupação do solo litorâneo, bem como a fruição das praias e orlas marítimas e atividades ali desenvolvidas, especialmente durante os meses de pico da atividade turística, resultará no equacionamento de variáveis que assegurem o desenvolvimento sustentável da região e não apenas do plano local.

Desta forma, o repasse de recursos aos Municípios dar-se-á conforme diretrizes traçadas pelos Estados em relação às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos limites estatuídos pela legislação de regência (art. 182 da Constituição Federal, Lei nº 7.661/88 e Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01).³⁷

As dimensões do estado de São Paulo, no contexto brasileiro, justificam que o ente federativo seja tomado como exemplo de elemento indutor para o estabelecimento de uma regra geral³⁸. É que o referido ente responde por expressiva parcela do PIB nacional e, além de recursos econômicos, conta com a capacitação técnica de instituições de ensino e pesquisa públicas e privadas hábeis a formar os quadros necessários a um planejamento que resulte na efetiva implementação de um plano de desenvolvimento sustentável da região litorânea.

36 O direito espanhol apresenta expressiva literatura a respeito do assunto valendo, em relação ao tratado neste tópico, destaque à esfera normativa das regiões autônomas, equivalente do plano regional: BARAGÁN MUÑOZ, J.M. (Dir.). *Guía de buenas practicas del litoral Gaditano*. Universidad de Cádiz, 2002; *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Universidad de Cádiz. Diputación de Cádiz, 2005; *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*. Universidad de Cádiz, 2003; *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, 1994. LÓPEZ, P. R.. *Playas y costas en el derecho español. A propósito de la ley de costas de 1988*, 2010. REIXACH, Á.M.. *El rol de los poderes locales u regionales. Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*. Huelva, 1989; *La nueva ley de costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección, ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*, 1991. TORRES ALFONSEA, F.J. *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, 1990. VÁZQUEZ, J. B.. *Distribución de competencias em matéria de urbanismo*. Barcelona, 2002. WISNES, J.Z.. *La ordenación del litoral; una propuesta de gestión integrada*, 2013.

37 A par das Leis Complementares Estaduais nº 815/1996 (Região Metropolitana da Baixada Santista) e nº 1.166/2012 (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte), deverá o Estado buscar normativa adequada para o Litoral Sul do Estado, para além da Mesorregião que hoje abrange as Microrregiões de Registro e Itanhaém.

38 Especialmente para os estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco e Ceará, que possuem significativo número de municípios litorâneos responsáveis por expressiva atividade econômica.

SILVA (2010, p. 87) distingue planejamento de plano, sendo o primeiro um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido dos objetivos previamente estabelecidos. De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num *plano*, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento. Na mesma linha, ELUSTIZA (1978, p. 213) assevera que o planejamento é uma previsão de algo que se cogita realizar, um ponto de partida indispensável da obra desejada. O plano é incompatível com o imprevisto, resulta de um projeto de trabalho, ordenação de atos sucessivos com vistas a um resultado final e futuro

A região litorânea paulista é composta por 16 Municípios, ligados por uma malha viária bem estruturada, porém insuficiente ao atendimento da demanda resultante do afluxo de milhões de turistas em determinados períodos, somado à existência de dois portos de grande porte (Santos e São Sebastião), um polo industrial e petroquímico (Cubatão) e uma região metropolitana com grande contingente populacional (Baixada Santista).

Em contraste, possui áreas preservadas como a reserva da Juréia no Litoral Sul³⁹ e o Parque Estadual da Serra do Mar⁴⁰ (especialmente no Litoral Norte, sertões dos municípios de São Sebastião e Ubatuba).

Desta forma, sob o prisma da competência federativa do Estado Membro, a borda litorânea paulista pode ser dividida em três regiões distintas, seja do ponto de vista geográfico ou econômico: a Região Metropolitana da Baixada Santista (infraestrutura, indústria, lazer, eventos, comércio, turismo histórico)⁴¹, instituída pela LCE nº 815, de 30.07.1996; a Microrregião do Litoral Sul (ecoturismo)⁴², cuja integração da reserva ecológica da Jureia se propõe; e a microrregião do Litoral Norte (ecoturismo e esportes de aventura)⁴³, integrante da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, cuja

39 Lei Estadual nº 5.647/87 c.c. Decreto Estadual nº 24.646/86 e Lei Estadual nº 14.982/13. No início dos anos 80, a área foi cogitada pela NUCLEBRAS para a instalação das usinas nucleares de Iguape 4 e Iguape 5.

40 Criado pelo Decreto Estadual nº 10.251/77, constitui o maior corredor biológico da Mata Atlântica no Brasil.

41 Municípios de Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

42 Municípios de Iguape, Cananeia e Ilha Comprida, devendo a reserva da Jureia integrar a região.

43 Municípios de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba. Maior autonomia político-administrativa da região em relação ao Vale do Paraíba, hoje, se justifica pelo crescimento do município de Caraguatatuba e a atuação da esfera regional pelo Estado Membro no gerenciamento das funções de interesse comum.

autonomia ora se defende, podendo tais ajustes serem realizados por meio de alterações legislativas pontuais.

As instalações petrolíferas (São Sebastião), de gás (Caraguatatuba), industriais e petroquímicas (Cubatão) e portuárias (Santos e São Sebastião) demandam tratamento especial no que se refere ao necessário gerenciamento de risco.

Considerações finais

A ausência de adequado planejamento ambiental e urbanístico, somada a um regramento jurídico confuso, obsoleto e em descompasso com as demandas econômicas e sociais que ora se apresentam, constituem entraves ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.

Não obstante a sua inserção no art. 225 da Carta de 1988, como área de patrimônio nacional, até o momento, o Estado Brasileiro foi incapaz de promover o desenvolvimento sustentável da região costeira e de atender à demanda por serviços públicos básicos, gerando um quadro de carências estruturais e consequente exclusão social, refletidas na ocupação irregular de áreas, na favelização e no aumento da criminalidade.

A proposta ora apresentada consiste em conjugar a participação da comunidade com os instrumentos de ordenamento do uso do solo e das atividades ali desenvolvidas, à disposição das autoridades locais e regionais: experiências como o Projeto Orla, o zoneamento urbano decorrente do Plano Diretor elaborado de acordo com a Lei nº 10.257/01 e, mais recentemente e com maior efetividade, a Lei nº 13.240/15.

Esse instrumental normativo pode e deve ser manuseado na esfera local pelo Município e na esfera regional pelo Estado Membro, com esteio no art. 25, §3º da Lei Maior no que diz respeito às regiões metropolitanas e microrregiões, a fim de que haja uniformidade de práticas e maior efetividade no enfrentamento das demandas sociais por serviços públicos e implementação de um desenvolvimento sustentável na região.

Referências bibliográficas

ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. 2 tiragem. Trad. Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros, 2011.

ARAGÃO, A.S. Atividades privadas regulamentadas: poder de polícia e regulação. *Revista Forense*, vol. 383, jan.-fev. 2006, p. 03-24.

_____. Autorizações administrativas. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Revista dos Tribunais, vol. 62, mai.-jun. 2005, p. 192-212.

BANUNAS, I.T. *Poder de polícia ambiental e o município*. Porto Alegre: Sulinas, 2003.

BARAGÁN MUÑOZ, J.M. (Dir.). *Guía de buenas practicas del litoral Gaditano*. Universidad de Cádiz. Diputación de Cádiz: Servicio de Publicaciones, 2002.

_____. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Universidad de Cádiz. Diputación de Cádiz: Servicio de Publicaciones, 2005.

_____. *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*. Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003.

_____. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos – Tau, 1994.

BENEVOLO, L. *História da cidade*. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887>, acesso em 04.04.2020.

BRASIL, Ministério da Economia. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/abertas-as-inscricoes-para-o-curso-projeto-orla-e-gestao-das-praias>, acesso em 30.11.2020.

CASTILHO, J.R.F. *O plano local no direito urbanístico brasileiro e comparado*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 1997.

CASTRO, J.N. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CLARK, J. R. *Coastal zone management handbook*. New York: Lewis Publishers, 1996.

DALLARI, A.A.; DI SARNIO, D.C.L. (Org.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DROBENKO, B. *Droit de l'urbanisme*. 2 ed. Paris: Gualino, 2005.

EGLER, C.A.G. *Os impactos da política industrial sobre a zona costeira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997.

ELUSTIZA, A. S. *Propriedad y urbanismo*. Madrid, Montecorvo, 1978.

GRAU, E.R. Poder de polícia: função administrativa e princípio da legalidade. O chamado direito alternativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, São Paulo, Malheiros, p. 88-103, 1993.

LÓPEZ, P. R. *Playas y costas en el derecho español. A propósito de La ley de costas de 1988*. Barcelona: BOSCH, 2010.

LOUREIRO FILHO, L.S. *O município na zona costeira urbana*. Belo Horizonte Arraes, 2018.

LOUREIRO FILHO, L.S. A Lei nº 13.665/2018, consensualidade e interesse público. Rio de Janeiro: *Revista Forense*, 2020, v. 430, p. 01-20.

MARQUES NETO, F.A. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos*. Tese de Livre-Docência, Universidade de São Paulo, 2008.

MARTINS JÚNIOR, W.P. Praças e praias públicas. *Justitia*, n. 168, São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, p. 70-89, out-dez. 1994.

MATEO, R.M.; REBOLLO, J. F.V. Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial. *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 114, Madrid, Montecorvo, p. 13-27 (631/648). jul.-sep. año XXIII.

MEDAUAR, O.; MARQUES, C.L.; SILVA, S. T. *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico Estudos em homenagem à Jaqueline Morand-Deviller*. São Paulo; *Revista dos Tribunais*, 2010.

MORAES, A.C.R. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil – Elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume - HUCITEC EDUSP, 2007.

MORAND-DEVILLER, J.. *Cours de droit administratif*, 12 ed. Paris: Montchrestien, 2011.

PINTO, V.C. *Direito urbanístico*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

REIXACH, Á.M. *El rol de los poderes locales u regionales. Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*. Huelva, 1989.

_____. *La nueva ley de costas: el dominio público como régimen jurídico de especial protección, ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*. Palma de Majorca, 1991.

ROMI, R. Domat – Droit Public. *Droit et administration de l'environnement*. 2 ed. Paris: Montchrestien, 1997.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SILVA, J.A. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010;

SILVA, V.A. *Direitos fundamentais. Conteúdo essencial, restrição e eficácia*. 2 ed. 2 tiragem. São Paulo; Malheiros, 2011.

TÁCITO, C. O poder de polícia e seus limites. *Revista Forense*, n. 144, Rio de Janeiro, Forense, p. 23-28, nov.-dez. 1952.

TORRES ALFONSEA, F.J. *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1997.

TRAPERO, J.J. Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral. *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 117, Madrid: Montecorvo, p. 53-64, mar.-abr. 1990. Año XXIV.

VÁZQUEZ, J. B. *Distribuição de competências em matéria de urbanismo*. Barcelona: BOSCH, 2002.

VERNBERG, F, J; VERNBERG, W. B. *The coastal zone, past, present and future*. University of South Carolina Press, 2001.

VITTA, H.G. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2010.

WISNES, J.Z. *La ordenación del litoral; una propuesta de gestión integrada*. Madrid: La Ley, 2013.