

IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO

C737

Competências ambientais e segurança jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização
Escola Superior Dom Helder;

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, José Adércio Leite Sampaio, Luiz Gustavo
Gonçalves Ribeiro – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-276-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Ambientalismo de Mercado e Geopolítica.

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Competências ambientais. 3. Segurança Jurídica. I. Congresso Internacional de Direito Ambiental (4:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA

Apresentação

O despertar da questão ambiental, sua importância, nuances e implicações, foi abordado, sob a égide das “Competências Ambientais e Segurança Jurídica”, por trabalhos ecléticos que revelaram o quão sublime é hoje o meio ambiente, assim considerado pelos mais diversos ramos do direito. O conteúdo interdisciplinar dos textos ora apresentados externa, nos limites do tema que deu título ao Grupo de Trabalho, aspectos penais, tributários, administrativos, civis e constitucionais correspondentes, a demonstrar que não apenas frutíferas, mas necessárias, são as implicações jurídicas ambientais no dia a dia de cada um e de todos. Trata-se de questão afeta, a um só tempo, ao público e ao privado, à vida e à organização social, ao direito ambiental e às demais áreas do direito. Alvissareira foi, portanto, a iniciativa dos autores que, com qualidade, expuseram a riqueza do tema, demonstrando não apenas compromisso com a pesquisa que desenvolveram, mas também que, nos mais diversos locais, o meio ambiente é hoje pautado como bem de primeira grandeza, embora ainda carente de práticas sociais que espelhem ainda mais essa importância. O conteúdo dos textos, é, pois, instrutivo e instigante, e não está circunscrito ao simplório. Por isso, a certeza de que a leitura deve ser feita não apenas por necessidade, mas também por deleite. Todos temos a ganhar com ela!

Belo Horizonte, setembro de 2016.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

José Adércio Leite Sampaio

Caio Augusto Souza Lara

PROTEÇÃO CONFERIDA À ZONA COSTEIRA BRASILEIRA NA ESFERA DO MUNICÍPIO

PROTECTION AFFORDED TO THE BRAZILIAN COASTAL ZONE IN THE MUNICIPAL SPHERE

Lair da Silva Loureiro Filho ¹

Resumo

O 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. 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/Resumen/Résumé

This work deals with the powers of the municipality in defense of local interest in Brazilian urban coastal zone, in the course of the use and occupation, the activities developed in the region and the enjoyment of the beach as well of common use. 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 of revenue by the Union to the municipality nor the creation of new taxes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Coastal zone, Orla project, Coastal management, Marine land, County

¹ Doutor e Mestre em Direito (USP), Especialista (SAMFORD), Bacharel em Direito e Ciências Sociais (USP), Professor e Membro do IASP

Introdução

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. O estudo também defende a extinção do instituto do terreno de marinha e 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.

1. Tutela da orla marítima e o Projeto Orla

O Decreto nº 5.300, de 07.12.2004, ao regulamentar a Lei nº 7.661, de 16. 05.1988, 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 ORLA¹, 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 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. 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.

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

¹ O Projeto foi 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.

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. 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.

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. 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.

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. Deverá ainda, elaborar um dossiê sobre o Município, complementada por uma visita técnica à área de trabalho antes da oficina de capacitação. 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.

Caberá à 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).

A adesão dos Municípios por meio de convênios terá caráter voluntário, comprometendo-se com o desenvolvimento de todas as fases de implementação, de 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 pré-estabelecidos, 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 entre a Secretaria do Patrimônio da União, os Municípios e a iniciativa privada, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.636, de 15.05.1998, considerando como requisito o Plano de Intervenção da Orla Marítima e suas diretrizes para a região.

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 (Art. 33 e 34 do Decreto nº 5.300, de 07.12.2004).

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 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 inadequada da sociedade por falta de capacidade, de informação e de organização (BELCHIOR, 2008, p. 63-66).

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.

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 realização desse propósito, especialmente nos Municípios menos desenvolvidos, desprovidos de recursos humanos e econômicos.

2. Participação do Município no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

A execução das ações previstas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC observará a divisão de competências dispostas na Lei nº 7.661, de 16.05.1988 e no Decreto nº 5.300, de 07.12.2004, 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 (art. 11 a 14 do Decreto nº 5.300, de 07.12.2004).

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 instituída no art. 25, § 3º da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, valendo aqui aludir aos art. 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 22.12.2006, quanto à proteção do bioma Mata Atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Em relação às regras de uso e ocupação da zona costeira, os art. 16 a 18 do Decreto nº 5.300, de 07.12.2004, estabelecem 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.

O sistema de competências, estatuído pelos art. 30 e 31 do Decreto nº 5.300, de 07.12.2004, 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 e manter atualizados os fundamentos técnicos e normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios.

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 (GRANZIERA, 2011, p. 580-582).

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”.

Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejarão e executarão suas atividades de gerenciamento costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade. 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 art. 7º do Decreto nº 5.300, de 07.12.2004, de acordo com classificação que leve em conta aspectos físicos e processos de uso e ocupação da orla marítima estabelecidos no art. 26 do mencionado decreto.

A importância da atuação da autoridade local também é destacada pela Agenda 21. É que as autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam o processo 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.

A preponderância da instância municipal também é reconhecida, ao ensejo dos inúmeros aspectos que o Plano de Gerenciamento Costeiro deve abordar, de acordo com o art. 5º da Lei nº 7.661/1988: 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. Tal gama de atribuições evidencia a razoabilidade de os Estados e Municípios litorâneos elaborarem os respectivos Planos de 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 (PITOMBEIRA, In DANTAS, SÉGUIN, AHMET, 2010, p. 437-452)..

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.²A 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.

O planejamento urbano, para atingir seus objetivos, terá que atender a certos critérios fundamentais, tais como a sensibilidade às demandas sociais, pois o objetivo primordial de qualquer plano de governo é sempre a satisfação das necessidades do povo (SILVA, 2010, p. 107). Referido critério só pode ser aferido em sua plenitude pelo poder local, mediante consulta à comunidade envolvida e pode, no limite, proporcionar o surgimento de novas cidades para que as comunidades tivessem voz.

Nesse sentido interessante estudo referente à zona costeira do estado da Carolina do Sul (VERNBERG, VERNBERG, 2001, p. 144), indica que os 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.

²Ver a respeito, experiências dos municípios de Cubatão e Santos (*Diagnóstico Urbano Socioambiental – Bases das Informações até 2012 – Revisão Março de 2013 – Convênio Petrobrás Instituto Polis – Relatório nº 6*). A Lei nº 913, de 23.06.2010 de Bertioga criou a Casa dos Conselhos como instância municipal, congregando em uma única sede todos os Conselhos constituídos no município. A Lei nº 8.655, de 30.07.2008, 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.

Os autores bem 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’ (2001, p. 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, de 10.07.2001 e efetivado por meio de decreto³, 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 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.

3. Gestão municipal nos terrenos de marinha e acrescidos

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.

CHAVES (1976, p. 14) 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

³ 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.

União, prevalecendo parecer do então Procurador Geral da República Eptácio 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.

Com o advento da República, pela Lei nº 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 se identificado nos art. 12, 1º, § 2º, do Dec.-lei nº 2.490, de 16.08.1940; 7º, “a”, § 4º, do Dec.-lei nº 3.438, de 17.07.1941; 100, “d”, do Dec.-lei nº 9.760, de 05.09.1946.

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.

Para se definir o nível da preamar média de 1831, SOARES e ANGULO(2000, p. 264) sustentam que 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. 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.

Após criteriosa pesquisa com o intuito de situar, no tempo e no espaço geográfico, a linha da preamar média de 1831, LIMA e PHILIPS (2005, p. 166-193) 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 naquela tese, restituindo aos legítimos proprietários, *ex officio*, todas as propriedades privadas que foram afetadas pelas demarcações passadas. De qualquer forma, eventual correção científica do referido trabalho não justifica a manutenção do instituto do terreno de marinha, mormente considerada a insegurança jurídica que modificação dos critérios até então utilizados traria em prol de duvidoso proveito.

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.

Na verdade, a população do município, titular não exclusiva do direito de uso dessas áreas, faz delas variado proveito, com objetivo econômico ou de lazer, sendo 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, 1992, p. 269-273).

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. 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, pois 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), levando a que eles tenham uma afetação para o uso comum ou para o uso especial, ao menos até que haja a correspondente desafetação (MARQUES NETO, 2008, p. 166-167).

Para a realização do interesse local nessa área, o 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.

Ainda que se admita reserva domínial 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 terreno de marinha. 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, sempre distante da intensa e dinâmica realidade local que o Município, melhor do que qualquer outra esfera conhece.

O art. 4º da Lei nº 9.636, de 15.05.1998 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 qualificados⁴, não se olvidando dos instrumentos postos à disposição do Município pelo art. 4º da Lei nº 10.257, de 10.07.2001, para que o Município tenha condições de enfrentar as

4 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*.

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, com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados.

Em síntese, são 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.

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.⁵

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

5 No Estado de São Paulo Ubatuba e Guarujá aderiram ao Projeto. (*Diagnóstico Urbano Socioambiental – Convênio Petrobras Instituto Polis – Relatório nº 6 – Base das Informações até 2012 – revisão de março de 2013*).

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.

O envolvimento do munícipe 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 (BELCHIOR, 2008, p. 48-49).

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.

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 assegurar a efetividade de políticas públicas (MARQUES NETO, 2008, p. 551).

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.

4. Alteração do texto constitucional

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 53 de 06.06.2007, 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 nº 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 nº 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 aquelas cedidas pela União.

Em trâmite conjunto, a PEC nº 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 nº 56, bastando que o foreiro esteja quite com as obrigações (isentos ocupantes, arrendatários e cessionários) de acordo com a PEC nº 53 e sem necessidade de qualquer regime de transição legal, bem como despiendo o prazo de 5 anos aludido pela PEC nº 56, bastando os 120 dias preconizado pela PEC nº 53.

Em 13.05.2008 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 03.09.2013, o relatório do Senador Ricardo Ferraço foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça, com voto contrário à PEC nº 56/2009, e favorável à PEC nº 53/2007, na forma do substitutivo apresentado, cuja relevância para o objeto deste trabalho justifica sua transcrição integral:

Art. 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” desta 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 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.

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 nº 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 nº 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 nº 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.

Considerações finais

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

A consolidação dos terrenos de marinha e acrescidos na esfera municipal, portanto, 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 nº 10.257, de 10.07.2001, da participação no Projeto Orla, entre outros recursos.

Bibliografia

BELCHIOR, C. C. *Gestão costeira integrada – Estudo de caso do Projeto ECOMANAGE na Região Estuarina de Santos-São Vicente*. Dissertação de Mestrado – Ciência Ambiental, Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2008.

BRASIL. 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. <http://www.mma.gov.br/projetoorla>.

BRASIL. 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.

CHAVES, A. Praias, ilhas e terrenos de marinha. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, n. 109, São Paulo, Vellenich, p. 9-28, fev. 1993.

CUNHA, S. S.. Município: Poder de Polícia sobre a Zona Costeira. *Revista dos Tribunais*, n. 686, São Paulo, Revista dos Tribunais p. 269-273, dez. 1992.

DANTAS, M. B.; SEGUIN, E.; ABMET, F. *O Direito Ambiental na atualidade: Estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GRANZIERA, M. L. M.. *Direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, O. P.; PHILIPS, J.W..Demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. *Revista de Direito Imobiliário*, n. 59,São Paulo, *Revista dos Tribunais*, p. 166-193, jul.-dez. 2005.

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.

PETROBRAS / INSTITUTO POLIS - *Diagnóstico Urbano Socioambiental* –Convênio Petrobras Instituto Polis – Relatório nº 6 – Base das Informações até 2012 – revisão de março de 2013.

RAYMUNDO E SILVA, J. A. Terrenos de marinha, seus acrescidos e a administração municipal. *Revista de Direito Público*, n. 37/38, São Paulo, *Revista dos Tribunais*,p. 316-326, jan.-jun. 1976.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011;

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOARES, C. R.; ÂNGULO, R. J. Sobre a delimitação da linha preamar médio de 1831, que define os terrenos de marinha: DL 9.760/46. *Revista de Direito Ambiental*, n. 20, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, p. 261-267, out.-dez. 2000.

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