

DOI: 10.33947/1981-741X-v19n1-4422

**A LEI Nº 13.240, DE 30.12.2015 E A CESSÃO DA GESTÃO DAS PRAIAS E ORLAS MARÍTIMAS
URBANAS PARA OS MUNICÍPIOS**

**LAW No. 13.240, OF 12/30/2015 AND CESSATION OF THE MANAGEMENT OF URBAN BEACHES AND
MARITIME ORLAS FOR MUNICIPALITIES**

Lair da Silva Loureiro Filho¹

Submetido: 20/07/20

Aprovado: 27/08/20

RESUMO .

Este trabalho trata da competência do Município na defesa do interesse local na zona costeira urbana brasileira, na disciplina do uso e ocupação do solo, das atividades desenvolvidas na região e da fruição da praia enquanto bem de uso comum do povo, de acordo com a política urbana delineada no art. 182 da Constituição Federal, efetivada pela Lei nº 10.257 de 10.07.2001, da previsão da participação do Município no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, da utilização dos recursos provenientes do Projeto Orla e das possibilidades advindas com a edição Lei nº 13.240, de 30.12.2015, com as alterações dadas pela Lei nº 13.465, de 11.07.2017, ainda pendente de regulamentação.

PALAVRAS-CHAVE: Zona Costeira. Município. Projeto Orla. Praia. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT.

This work deals with the competence of the Municipality in the defense of the local interest in the Brazilian urban coastal zone, in the discipline of the use and occupation of the ground, of the activities developed in the region and of the enjoyment of the beach as a property for the common use of the people, according to the policy urban outlined in art. 182 of the Federal Constitution, effectived by Law nº 10.257 of 10.07.2001, foreseeing the participation of the Municipality in the National Coastal Management Plan, the use of resources from the Orla Project and the possibilities arising from the edition of Law nº 13.240, of 12.30. 2015, with the amendments given by Law nº 13.465, of 07.11.2017, still pending regulation.

KEYWORDS: Coastal Zone. County. Orla Project. Beach. Sustainable development.

¹ Professor Doutor, em Ciências Sociais, Políticas e Ambientais, Mestre e Bacharel em Direito (USP), Cientista Político (USP). Professor Universitário. Membro do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP).

INTRODUÇÃO

ZONA COSTEIRA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No Brasil, a zona costeira é a faixa de urbanização mais antiga do país, pois, dos dezoito primeiros núcleos fundados pelos portugueses, apenas São Paulo não se encontrava à beira-mar. A partir daí iniciaram-se os fluxos de colonização do interior, através de um padrão denominado bacia de drenagem (MORAES, 2007, p. 31), reproduzindo 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 e com o fenômeno das *segundas residências*.

Nessa faixa do território brasileiro 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.

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 urbana, 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 (EGLER, 1997).

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 sustentável (SACHS, 2004) da zona costeira com o estabelecimento de uma série de limitações ao seu uso com a exploração racional dos 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 eficiente dos recursos naturais a longo prazo.

Em outro plano, Morand-Deviler (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 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 à 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 peso (ALEXY, 2011, p. 90-91; da SILVA, 2011, p. 45-46).

A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO 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 costeira (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 local (LOUREIRO

FILHO, 2018, p. 50-54) e a das funções sociais da cidade, conforme Artigos 30, I e II; e 182 da Constituição Federal, regulamentadas na Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, e 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 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 local, noticiando circunstâncias nas quais a insatisfação com a política de desenvolvimento proporcionou o surgimento de novas cidades para que as comunidades tivessem voz.

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 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.

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 decreto, 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 Orla, a Lei Federal nº 13.240/15 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 descontro-

lada da zona costeira.

Para execução das ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União, antes mesmo da edição da Lei Federal nº 13.240/15, a Lei Federal 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, nos termos da legislação vigente, 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 sujeitos à disciplina própria do poder de polícia municipal (GRAU, 1993; TÁCITO, 2001; BANUNAS, 2003; CASTRO, 2006; VITTA, 2010), cabente a reserva dominial da União aos aspectos ligados à defesa nacional, bem como à disciplina geral da matéria.

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 (ROSS, 2003, p. 341-342).

Ocorre que o núcleo essencial do poder de polícia (saúde, sossego e segurança) vem se alargando, 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 premiais.

Nesta quadra, o diálogo enquanto instrumento consensual emerge como procedimento balizador, presente nos mecanismos de acordos regulatórios (ARAGÃO, 2005, p. 192-212; 2006, 03-24), audiência e consulta pública, com permanente revisão das decisões e sopesamento de críticas e sugestões, fazendo com 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 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, localizem-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, unicamente, para fins de defesa nacional, sem restringir a competência estadual e municipal no ordenamento territorial e urbanístico dos terrenos de marinha, o desenvolvimento tecnológico dos sistemas de defesa (satélites e aeronaves, inclusive não tripuladas), tornou inútil a manutenção do centenário instituto. Caso necessário, o acesso à faixa de marinha pode ser assegurado pelo manejo de instrumentos de intervenção na propriedade privada, tais como a requisição temporária, servidão administrativa e desapropriação, o que apenas reforça a desnecessidade do instituto.

Dessa forma, o exercício do interesse local pelo Município pode se dar de forma ampla e desembarçada, 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.

PROJETO ORLA E PLANO DIRETOR

O Projeto Orla 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 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.

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 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, até a presente data consta a adesão de apenas 65 municípios.

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 controver-

sas 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).

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

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

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, 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 públicas, 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 (DALLARI e DI SARNIO, 2007, p. 49-71).

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 do processo do planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo. Com a Constituição da República de 1988, art. 182, o Plano Diretor assume a função de instrumento 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 para aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Município pretenda utilizar os instrumentos do art., 182, § 4º da Constituição Federal; para integrantes de áreas de especial interesse turístico (ou seja, a quase totalidade dos municípios litorâneos); e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Outrossim, o Plano Diretor deve englobar o Município como um todo e não apenas seu perímetro urbano e urbanizável, assegurada a publicidade e a participação popular, bem como a revisão periódica (CASTILHO, 1997, p. 146).

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 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, suscita reflexão sobre o papel do Município no enfrentamento de demandas atuais, tais como o desenvolvimento da promissora indústria do turismo, a atividade de exploração de petróleo e gás na plataforma continental, e o necessário redimensionamento do sistema portuário.

A CESSÃO DA GESTÃO DAS PRAIAS E ORLAS MARÍTIMAS URBANAS PARA OS MUNICÍPIOS E A LEI Nº 13.240, DE 30.12.2015.

A Lei nº 13.240/15, com as alterações dadas pela Lei nº 13.465/17 e ainda pendente de regulamentação, dispõe sobre a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos, que poderão ser alienados na forma da lei ou da Lei nº 9.636/98, pendente edição de Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação. No que diz respeito ao âmbito estreito deste ensaio, a lei autoriza, ainda, a transferência pela União para municípios litorâneos, mediante termo de adesão, da gestão das praias marítimas urbanas, conforme descrito no Art. 15 da Lei Federal nº 13.240/10.

A lei dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Aplica-se também aos imóveis das autarquias e das fundações públicas federais no caso de adesão expressa do dirigente

máximo.

O regramento não se aplica aos imóveis da União administrados pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica; aos 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nos casos em que a União seja a proprietária do terreno e das edificações de imóveis enquadrados no regime de ocupação onerosa e para as permissões de uso de imóveis funcionais, será exigido do usuário, pessoa física ou jurídica, seguro patrimonial do imóvel, na forma a ser regulamentada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Ficam dispensadas do pagamento pela remição as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, nos termos previstos no art. 1o do Decreto-Lei no 1.876/81.

Os imóveis inscritos em ocupação poderão ser alienados pelo valor de mercado do imóvel, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei no 9.636/98, excluídas as benfeitorias realizadas pelo ocupante. Poderá, ainda, ser efetuada à vista ou de forma parcelada, permitida a utilização dos recursos do FGTS para pagamento total, parcial ou em amortização de parcelas e liquidação do saldo devedor, observadas as demais regras e condições estabelecidas para uso do FGTS.

As demais condições para a alienação dos imóveis inscritos em ocupação serão estabelecidas em ato da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que verificará a regularidade cadastral dos imóveis a serem alienados e procederá aos ajustes eventualmente necessários durante o processo de alienação. O prazo de validade da avaliação será de, no máximo, doze meses.

A lei assegura, ainda, ao ocupante de boa-fé o direito de preferência para a aquisição do respectivo imóvel sujeito a alienação, conforme Art. 13 da Lei Federal nº 13.240/15, com redação dada pela Lei Federal nº 13.813/19, permanecendo sob regime de ocupação, caso não faça a opção.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá delegar a edição de portaria com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação, hipótese que dispensa autorização legislativa específica para alienação.

Os terrenos de marinha e acrescidos alienados não incluirão áreas de preservação permanente ou

áreas em que seja vedado o parcelamento do solo. Ademais, deverão estar situados em área urbana consolidada e 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.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) poderá, ainda, receber Proposta de Manifestação de Aquisição por ocupante de imóvel da União que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações com aquela Secretaria. Neste caso, o ocupante deverá apresentar à SPU carta formalizando o interesse na aquisição juntamente com a identificação do imóvel e do ocupante, comprovação do período de ocupação e de estar em dia com as respectivas taxas, avaliação do imóvel e das benfeitorias, proposta de pagamento e, para imóveis rurais, georreferenciamento e CAR individualizado.

No caso específico da zona costeira, a União poderá transferir aos Municípios litorâneos 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 federais.

A transferência 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 decorrentes.

A SPU poderá reconhecer a utilização de terre-

nos da União por terceiros em áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, inclusive em Área de Preservação Permanente – APP, exceção feitas às áreas de uso comum, inscrevendo-os em regime de ocupação, observados os prazos da Lei no 9.636/98, devendo ser comprovado perante o órgão ambiental competente que a utilização não concorre nem tenha concorrido para comprometimento da integridade dessas áreas. O ocupante deverá responsabilizar-se pela preservação do meio ambiente na área inscrita em ocupação e pela obtenção das licenças urbanísticas e ambientais eventualmente necessárias, sob pena de cancelamento da inscrição de ocupação.

Em contraprestação ao ônus decorrente da gestão das referidas áreas, a União repassará 20% (vinte por cento) da receita patrimonial decorrente da alienação dos imóveis a que se refere o art. 4º aos Municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados.

Ademais, a lei dispensa de lançamento e cobrança as taxas de ocupação, os foros e os laudêmios referentes aos terrenos de marinha e seus acrescidos inscritos em regime de ocupação, quando localizados em ilhas oceânicas ou costeiras que contenham sede de Município, desde a data da publicação da EC no 46/05, até a conclusão do processo de demarcação, sem cobrança retroativa. Desta forma, a lei constitui importante ferramenta para que os municípios possam planejar e executar a gestão da zona costeira de maneira coesa.

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 conseqüente exclusão social, refletidas na ocupação irregular de áreas, na favelização e no aumento da criminalidade.

A proposta que ora se apresenta reside em con-

judgar 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, experiências como o Projeto Orla, a LF nº 13.240/15 e o zoneamento urbano decorrente do plano diretor municipal.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ARAGÃO, A. S. Atividades privadas regulamentadas: poder de polícia e regulação. **Revista Forense**, v. 383, p. 03-24, jan./fev. 2006
- _____. Autorizações administrativas. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. Revista dos Tribunais, v. 62, p. 192-212, maio/jun. 2005.
- BANUNAS, I. T. **Poder de polícia ambiental e o município**. Porto Alegre: Sulinas, 2003.
- CASTILHO, J. R. F. **O plano local no direito urbanístico brasileiro e comparado**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 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.
- GRAU, E. R. Poder de polícia: função administrativa e princípio da legalidade. O chamado direito alternativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 1, p. 88-103, 1993.
- LOUREIRO FILHO, L. S. **O município e a zona costeira urbana**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.
- MARQUES NETO, F. A. **O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos**. 2008. Tese (Livre-Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MARTINS JÚNIOR, W. P. Praças e praias públicas. **Justitia**, São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça, n. 168, p. 70-89, out./dez. 1994.
- 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.
- ROMI, R. Domat – **Droit Public. Droit et administration de l'environnement**. 2. ed. Paris: Montchrestien, 1997.
- ROSS, A. **Direito e Justiça**. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.
- SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SILVA, V. A. **Direitos fundamentais Conteúdo essencial, restrição e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- TÁCITO, C. O poder de polícia e seus limites. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, Forense, n. 144, p. 23-28, nov./dez. 1952.
- TRAPERO, J. J. Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral. **Revista de Derecho Urbanístico**, Madrid, Montecorvo, n. 117, p. 53-64, mar./abr. 1990.
- 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.